

# O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988

*Silvio Gabriel Serrano Nunes*<sup>1</sup>

Advogado

*Antonio Carlos Alves Pinto Serrano*<sup>2</sup>

Advogado

**Resumo:** Este artigo pretende abordar a evolução do município na história do desenvolvimento político e constitucional do Brasil, pela análise dos textos constitucionais de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, a Emenda Constitucional n° 1 de 1969 e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, esta configurando um grande marco para sua afirmação como claro e inequívoco ente da Federação. Em acréscimo, serão feitas breves referências sobre o papel do município durante o Brasil Colônia (1500-1815) e o Brasil Reino (1815-1922), abordando-se ainda seu surgimento na história de Roma e sua configuração nos períodos históricos subsequentes.

**Palavras-chave:** Município. Evolução. História. Constituições do Brasil.

**Abstract:** This article discusses the municipality in the political and constitutional history of Brazil, analyzing the Federal Constitutions of 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, the 1st 1969 Constitutional Amendment, and the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil; the last one is a milestone for the clear and undoubted understanding of the Constitution as entity of the Federation. Moreover, brief discussions on the importance of the municipality during the Colonial (1500-1815) and Imperial (1815-1922) periods of Brazilian history will be made, while also discussing its origins in the history of Rome and its development in the subsequent historical periods.

**Keywords:** Municipality. Evolution. History. Constitutions of Brazil.

**Sumário:** 1. As origens do município na história geral e na história do Brasil; 2. O município na Constituição de 1824; 3. O município na Constituição de 1891; 4. O município na Constituição de 1934; 5. O município na Constituição de 1937; 6. O município na

---

<sup>1</sup> Bacharel, mestre e doutor em Filosofia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP); estágio de doutorado na Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne (Bolsa Capes – Ministério da Educação do Brasil); bacharel em Direito pela PUC-SP, especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Autônoma de São Paulo; professor de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Filosofia Jurídica e Ciência Política na Universidade Nove de Julho; professor de História do Direito da Ebradi. Assessor jurídico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito do Estado na PUC-SP; especialista em Propriedade Imaterial pela Escola Superior de Advocacia da OAB-SP. Assessor jurídico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Constituição de 1946; 7. O município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 01, de 1969; 8. O município na Constituição de 1988; Referências bibliográficas.

## 1. As origens do município na história geral e na história do Brasil

Segundo Hely Lopes Meirelles, em seu clássico *Direito Municipal Brasileiro*, a figura do município identifica-se como unidade político-administrativa na complexa estrutura de poder da República Romana, com a função de consolidar as conquistas romanas, de vez que se concediam vantagens aos povos conquistados e circunscritos em seu limite em troca de fidelidade a Roma:

*O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (jus connubi, jus comerci etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (jus suffragii). As comunidades que auferiram essas vantagens eram consideradas Municípios (municipium) e se repartiam em duas categorias (municipia caeritis e municipia foederata), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (jus italicum).*

*Nessas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (cives municipales), em contraste com outra categoria, formada por estrangeiros (incolae), que, por serem originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto<sup>3</sup>.*

A Administração das cidades romanas na Antiguidade era exercida por meio de um colegiado de dois a quatro magistrados “investidos de supremo poder e particularmente da administração da justiça (*duumviri juridicundo* ou *quatuorviri judicando*)”<sup>4</sup>, amparados por magistrados de hierarquia inferior com incumbências administrativas e de polícia (*aediles*)<sup>5</sup>.

Semelhante à estrutura do Senado romano, o *Conselho Municipal* (*Curia* ou *Ordo Decurionum*) era composto por um grande número de cidadãos do Município, escolhidos de forma periódica (*duoviri quinquennales*) para elaborar as leis locais (*edictus*)<sup>6</sup>.

Na Roma Antiga, com o advento da *Lex Julia Municipalis* o regime jurídico-político municipal foi estendido a todas as colônias e, posteriormente, no contexto das invasões de Sylla, às províncias conquistadas da Grécia, Gália e Ibéria<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 33.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 34

Durante o período medieval, o **Colégio dos Homens Livres**, que os povos germânicos chamaram de **Assembleia Pública de Vizinhos – *Conventus Publicus Vicinorum*** –, exercia tríplice atribuição: administrativa, judicial e policial. Com as invasões visigóticas, tal instituição foi mantida e, no contexto das invasões árabes, o pagamento de tributos pelos munícipes (*monera*) e a instituição de cargos como os de *alcaldes*, *alvazis* e *almotacéis* passaram a fazer parte da organização administrativa das *comunas*, como eram denominados os municípios.

Hely Lopes Meirelles afirma que a concepção romana de município foi recepcionada em Portugal com as devidas adaptações à realidade do feudalismo:

*Como o Município romano, a Comuna Portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias leis, de par com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais*<sup>8</sup>.

Harold J. Berman aponta o surgimento de um Direito Urbano na Idade Média com caráter constitucional, já compreendendo uma série de características do constitucionalismo moderno, em especial: i) a fundação desse Direito Urbano em diversas instâncias e decretos escritos, cujos conteúdos diziam respeito à organização política das cidades e às liberdades e direitos civis; ii) a significativa semelhança entre os sistemas contemporâneos de governo constitucional e o sistema governamental das cidades medievais estabelecido por decretos ou mesmo sem eles, com governos limitados em seu poder e em regra subdivididos em funções legislativa, judiciária e executiva; iii) a previsão de um procedimento racional, com julgamento por pares, para a concessão dos direitos civis instituídos pelo Direito Urbano no lugar dos mecanismos irracionais como a batalha ou o ordálio; iv) a inclusão no rol de direitos e liberdades civis de isenções de impostos incidentes sobre um grande número de serviços e de taxas feudais, bem como a limitação rígida de muitos outros tributos, além de restrições às prerrogativas dos reis; v) a inserção de direitos e liberdades franqueadores da participação popular no governo das cidades<sup>9</sup>.

Berman também salienta traços em comum entre as diversas formas de governo das cidades europeias medievais:

*Uma grande parcela de cidades recém-fundadas era governada por assembleias populares que reuniam todos os cidadãos, cujo consentimento era necessário na eleição de funcionários e para a introdução de novas leis. No curso dos séculos XII e XIII, contudo, houve uma forte tendência em toda a Europa de substituição da assembleia popular por um conselho. Algumas cidades italianas possuíam dois conselhos, um grande e um pequeno. Primeiramente, os conselhos urbanos eram geralmente eleitos para um mandato de vários anos. Mais tarde, a cooptação substituiu a eleição. Uma forma aristocrática de governo sucedeu a forma democrática, apesar de as assembleias populares maiores terem sobrevivido à experiência, com*

<sup>8</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>9</sup> BERMAN, Harold J. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 493.

*o poder de veto ou ao menos desaprovação de quaisquer mudanças nas normas básicas*<sup>10</sup>.

Na Idade Moderna, período histórico marcado, dentre outros acontecimentos que desconstruíram paradigmas estruturantes do mundo medieval, pelos conflitos religiosos entre católicos e protestantes, os municípios protagonizaram um direito de resistência classificado como constitucional por mecanismos institucionais, ao fazerem cumprir em sua jurisdição territorial os éditos de tolerância religiosa ou vetarem a execução dos éditos de conteúdo persecutório contra os protestantes na Alemanha e na França, emanados do Imperador do Sacro Império Romano Germânico ou do Rei da França<sup>11</sup>.

Helly Lopes Meirelles afirma que, na contemporaneidade, o município interage com instituições e herda certas funções já identificáveis na Antiguidade e na Idade Média, porém assumindo atribuições mais complexas:

*Do passado restou apenas a tradição romana dos edis e dos medievais Conselhos dos Homens Livres, hoje modernizada nas Câmaras de Vereadores, representativas da comunidade local e fiscalizadoras da conduta do Executivo Municipal.*

*Assim, as atribuições edilícias da Antiguidade, meramente administrativas da urbe, transformaram-se em funções político-administrativas do Município da atualidade, abrangentes de todos os setores urbanos e dos aspectos rurais que interfiram na vida da cidade. A administração municipal contemporânea não se restringe apenas à ordenação da cidade, mas se estende a todo o território do Município – cidade/campo – em tudo o que concerne ao bem-estar da comunidade*<sup>12</sup>.

No período colonial brasileiro, o município português com as mesmas competências políticas, administrativas e judiciais foi transplantado para o Brasil<sup>13</sup>, sendo que a “expansão municipalista” restringiu-se em função da perspectiva centralizadora das capitânias, de forma a minar as pretensões de autonomia dos povoados originados e desenvolvidos mais pelo apoio da Igreja em seu processo de catequese na Colônia do que pelo amparo dos donatários<sup>14</sup>. De qualquer forma,

*[...] as municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. Realizavam obras públicas, estabeleciam*

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 494.

<sup>11</sup> Para um aprofundamento sobre a questão: NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *Constitucionalismo e resistência em Théodore de Bèze: secularização e universalidade do direito de resistir* na obra de Du Droit des Magistrats sur leurs sujets de 1574. 2010. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011; NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze*. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

<sup>12</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 35.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 35-36.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 36.

*posturas, fixavam taxas, nomeavam juizes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juizes de vintena, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar “Juntas do Povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra<sup>15</sup>.*

O contexto histórico do Brasil Reino (1815-1822) tem início com a *Carta de Lei de 1815*, quando Dom João VI, em 16 de dezembro de 1815, graças a interesses estratégicos e geopolíticos, cria o chamado “Reino Unido de Portugal, do Brasil e Algarves”, alterando o *status* jurídico do Brasil de Colônia para o de Reino Unido, realidade que vinha se consolidando desde a chegada da família real de Portugal, em 1808, com auxílio da Inglaterra, no contexto das guerras napoleônicas<sup>16</sup>. O município, em especial por meio de suas assembleias, desempenhou relevante atuação no processo de independência.

Alencar Santana Braga assim expressa, ao comentar a pesquisa de Carneiro Maia<sup>17</sup>:

*O autor [Carneiro Maia] não considera a conquista da independência uma dádiva ao povo brasileiro. Em sua opinião, foi a persistência e o espírito libertário de nosso povo que geraram a tão sonhada independência nacional. E as câmaras tiveram contribuição efetiva no movimento, desde 1821, quando foi iniciado.*

*Relata atitudes das Câmaras do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Pernambuco a demonstrar o levante destas frente ao arbítrio real e o apoio ao movimento do FICO. Para o autor, “a parte ativa e imediata que tiveram as câmaras do país no glorioso sucesso de sua emancipação política” merecia ser comemorada<sup>18</sup>.*

## 2. O município na Constituição de 1824

No cenário da Independência ocorrida em 1822, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 instituiu Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas, inclusive nas que ainda seriam criadas (artigo 167), com caráter eletivo, presididas pelo vereador mais votado, como estabelecia seu artigo 168, incumbindo-lhes “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>16</sup> PALMA, Rodrigo Freitas. *História do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 359-368.

<sup>17</sup> CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. *O Município: Estudos sôbre a administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883, p. 95-99.

<sup>18</sup> BRAGA, Alencar Santana. O poder político do município no Brasil Colônia. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 12, jul./dez. 2008. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-12/RBDC-12-169-Alencar\\_Santana\\_Braga\\_\(municipio\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-12/RBDC-12-169-Alencar_Santana_Braga_(municipio).pdf). Acesso em: 27 fev. 2019.

particulares e úteis atribuições”, que nos termos do artigo 169 seriam regulamentadas por lei ordinária.

Referida lei ordinária surge em 1º de outubro de 1828, para disciplinar juridicamente o processo de eleição dos vereadores e juizes de paz e catalogar todas as atribuições da corporação. Desbastava, por outro lado, o florescer de uma autonomia municipal possivelmente vislumbrada na Constituição do Império, uma vez que subordinava administrativa e politicamente as municipalidades aos presidentes das Províncias. “Assim, as franquias locais, que reportavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar”<sup>19</sup>.

A natureza centralizadora do governo imperial afastava veementemente as relações entre a administração central e os indicados para administração local. Para a Coroa, a figura do município não passava de uma mera delimitação territorial com ênfase nos problemas geográficos de um país com dimensões continentais, sem propriamente representar um meio de gerir as questões provinciais.

O distanciamento entre governantes e governados foi o elemento propulsor de grande insatisfação com o Império, sendo que apenas com a instituição da República é que os municípios passaram a gozar de autonomia.

Durante o Império, algumas características dos municípios chamavam a atenção, como a ausência da figura do prefeito, instituída apenas na província de São Paulo em 1835. As Câmaras, igualmente, eram apenas corporações administrativas, não gozavam de prestígio político, sendo que mesmo a publicação da Lei 105/1840 revelou-se insuficiente na tentativa de restituir parte de seu protagonismo, pois não contava com a estrutura necessária para seu fiel exercício e atendimento.

*Daí por diante amiudaram-se os projetos de reforma da administração municipal, com ampliação de órgãos e concessões de franquias aos governos locais, merecendo destaque o do Marquês de Monte Alegre, que instituía agentes especiais do governo nas cidades e vilas (1850); o do deputado Romão Ataíde, que restituía as atribuições judicantes às Câmaras (1857); o do Marquês de Olinda, que opinava pela separação das funções administrativas das deliberativas (1862); o do Visconde de São Vicente, que propunha a criação de Conselhos de Presidência nas Províncias (1867); o do deputado Paulinho de Souza, que entregava ao presidente da Câmara o Executivo Municipal (1869); e, finalmente, o do senador Carrão (1882), que outorgava às Assembleias Legislativas provinciais a atribuição de nomear prefeito para as cidades e vilas. A despeito da iniciativa desses parlamentares e da acerbadá crítica dos publicistas de então ao espírito centralizador e à sufocante uniformidade que a Lei Regulamentar de 1828 impunha às municipalidades, o malfadado diploma resistiu incólume até a proclamação da República, com todo seu cortejo de malefícios aos Municípios do Império*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 37.

<sup>20</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 38

### 3. O município na Constituição de 1891

Com a Proclamação da República em 1889, sobreveio o artigo 68 da Constituição de 1891, que determinou que os estados-membros deveriam assegurar a autonomia dos municípios, para garantir sua competência quanto aos seus “peculiares interesses”. Diante do poder conferido aos estados-membros, as constituições estaduais modelaram seus municípios ponderando a medida do que configuraria o peculiar interesse. Ainda assim, de fato, constata-se um salto em matéria de atribuição administrativa.

Por meio de suas leis orgânicas, os municípios também trataram de reafirmar suas competências dentro da simetria constitucional vigente; porém, no momento de exercício dessas atribuições, a dificuldade cultural enfrentada relativa à convivência de anos com poderes centralizadores impediu seu efetivo cumprimento.

Na realidade, a autonomia municipal durante a Primeira República não passou de mera especulação, nenhum exercício concreto passou de tinta exposta no papel. Pautados pela máxima do centralismo e da condução da Administração Pública pelos “coronéis”, os municípios constituíam currais eleitorais conduzidos pelas mãos de ferro de seus “feitores”.

Os coronéis, investidos de um poder coercitivo equiparado ao das milícias atuais, indicavam os governadores a serem eleitos em processos eleitorais fraudulentos e estes, por sua vez, nomeavam os prefeitos de acordo com a vontade do “soberano”. Qualquer oposição era simplesmente aniquilada e a ignorância do povo impedia qualquer senso de abstração quanto à realidade vivenciada.

A situação posta mostrava não bastar a menção constitucional expressa da autonomia local do município para assegurar seu efetivo exercício, nem para oferecer a proteção necessária à municipalidade para tanto<sup>21</sup>.

### 4. O município na Constituição de 1934

O constituinte de 1934 expandiu o entendimento exegético sobre o termo “interesse local” e destacou o que seria a pedra fundamental para o efetivo desenho político nacional de emancipação do município: a possibilidade de aferir renda própria.

O artigo 13 da Constituição de 1934 apresentou como norma principiológica a autonomia municipal, como garantia à efetivação de todos os aspectos relacionados ao seu peculiar interesse, prevendo a necessária eleição de prefeitos e vereadores, bem como a arrecadação de impostos próprios e a organização de seus serviços.

A história revela a necessidade de o texto constitucional expressamente delinear certos institutos e normas, especialmente após períodos de exceção ou de regimes inócuos, razão pela qual, pela primeira vez, a Constituição descreveu didaticamente as rendas próprias dos municípios, possibilitando assim a regular instauração de um poder público local<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 39.

<sup>22</sup> “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.

Juntamente com a concessão de autonomia financeira, foi autorizada a criação de órgão destinado ao controle externo das contas municipais, o que demonstra a importância que a figura política do ente passou a ter nesse novo contexto.

A breve vigência da Constituição de 1934 não permitiu segura apreciação dos resultados dessas inovações no âmbito da autonomia e da discriminação das rendas municipais<sup>23</sup>. Essas novas diretrizes foram válidas apenas até o golpe ditatorial de 1937, com a criação do “Estado Novo”<sup>24</sup> sob a ordem de Getúlio Vargas, ditador que centralizou os poderes constitucionais e esvaziou a autonomia municipal.

## 5. O município na Constituição de 1937

Nessa época, os municípios mantiveram sua competência financeira, porém lhes foi retirada a prerrogativa de eleger seus prefeitos. Em que pese a manutenção da escolha livre de vereadores, o regime ficou marcado pelo intervencionismo do governo federal em estados e municípios, através da nomeação de interventores que indicavam o nome a comandar o Executivo municipal.

*Todas as atribuições municipais enfaixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias<sup>25</sup>.*

O comportamento característico dos ocupantes de cargos públicos à época compreendia agrandar o comando superior, sem qualquer indicação de oposição, sob pena de imediato desligamento das funções, quiçá da vida.

Demasiadamente desgastante para os municípios, esse período qualifica-se como o pior desde a criação dos mesmos no Brasil. Consoante a análise de Hely Lopes Meirelles, melhores garantias eram observadas até durante o Império, uma vez que os interesses

---

§ 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.”

<sup>23</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 40.

<sup>24</sup> A propaganda getulista para fomentar o golpe foi a sombra do fantasma do comunismo. A sustentação fática para insurgir contra o regime democrático à época foi um forjado documento confeccionado por militares brasileiros, chamado de “Plano Cohen”, cujo conteúdo indicava como seria a implementação de um regime comunista no Brasil e, naturalmente, indicaram a existência e a elaboração do dito documento ao Partido Comunista, criando assim o ambiente favorável para o discurso de retomada da ordem e instauração de uma nova Constituição, não sem antes fechar o Congresso Nacional.

<sup>25</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 41.

locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores ou das Assembleias Legislativas das províncias, prática incogitável no Estado Novo<sup>26</sup>.

## 6. O município na Constituição de 1946

Diante da nova ordem mundial provinda da Europa, ares democráticos voltaram a soprar por terras brasileiras. A reconstrução da democracia brasileira foi entregue à magistratura, amparada pelas Forças Armadas, sob a incumbência de presidir as eleições. Com a Constituição da República de 1946, o desenho do município ganhou novas cores, mais uma vez fortalecido expressamente por suas tripliques atribuições – administrativa, financeira e política.

### *Revolução Municipalista.*

*No decorrer do tempo, a República sacrificou muito os municípios, não só lhes restringindo a autonomia, cada vez mais ameaçada pelos estados, senão também os desfavorecendo na discriminação das rendas políticas.*

*Pouco a pouco, a fatia do leão coube ao Tesouro Federal, que arrecadava mais de 63% dos tributos pagos a todos os brasileiros, ao passo que os municípios, em 1945, não chegavam a receber 7%, cabendo a diferença aos estados (mais ou menos 30%).*

*Esse fenômeno impressionou vivamente os constituintes. Para melhorar as finanças dos municípios, deram-lhes todo o Imposto de Indústrias e Profissões (antes tinham só 50% dele); uma quota em partes iguais, no rateio de 10% do Imposto de Renda excluídas as capitais; e quando a arrecadação estadual de impostos, salvo o de exportação, excedesse, em município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o estado dar-lhe-ia anualmente 30% do excesso arrecadado<sup>27</sup>.*

Além de retomada com reforços à previsão financeira municipal, o ente passou a dispor novamente de nítido protagonismo na política brasileira, ingressando no sistema eleitoral com a força de seus órgãos Executivo e Legislativo.

*Os constituintes de 1946 partiram do princípio filosófico kantiano de que o Estado não é o fim em si mesmo, mas meio para o fim. Este fim seria o homem. O Estado deveria fazer convergir seus esforços precipuamente para elevar material, física, moral e intelectualmente o homem.*

*Melhorando-o do ponto de vista da saúde, da educação, do bem-estar econômico, viria, como consequência, o desenvolvimento total da nação.*

*Consciente de que a maior parte do País se empregava na faixa agrícola no interior, sem as oportunidades de ganho das populações urbanas, insinuava uma política de recuperação das áreas atrasadas.*

<sup>26</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 41.

<sup>27</sup> BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições brasileiras*: 1946. Brasília, DF: Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 13. (Coleção Constituições Brasileiras. v. 5).

*Daí a “Revolução Municipalista” já mencionada pelo “Sistema de Vasos Comunicantes” em matéria financeira: parte das receitas das zonas urbanas industrializadas e prósperas deveria ser canalizada para os municípios do interior, mediante redistribuição de 10% da arrecadação total do imposto sobre a renda por todas as prefeituras, exceto as capitais.*

*Essa redistribuição foi depois substancialmente aumentada para 15% do Imposto de Renda e 10% do Imposto de Consumo (Emenda Constitucional n. 5, de 1961).*

*O imposto único sobre combustível líquidos ou gasosos, lubrificantes, energia elétrica e minerais também foi partilhado com os municípios. Além disso, a recuperação do homem pela educação se operava através da reserva de parte dos impostos (10% dos federais; 20% dos estaduais e municipais) exclusivamente para esse fim (art. 169)<sup>28</sup>.*

O fortalecimento dos municípios gerado com a alteração do desenho federativo mostrou-se relevante em áreas antes não beneficiadas pela atuação pública, que até então conviviam com doenças endêmicas, grande taxa de analfabetos, sem a presença da força jurisdicional do estado.

Apesar de terem remanescido áreas sob influências duvidosas e intenções eleitorais escusas, as mudanças em questão foram a base para a construção do atual desenho federativo e pedra fundamental para nova interpretação do termo “interesse local”, em especial no que tange à competência legislativa e à distribuição das funções administrativas em cada uma das circunscrições municipais.

## **7. O município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969**

Com o Golpe Militar de 1964, os textos constitucionais de 4 de janeiro de 1967 e sua Primeira Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969

*[...] caracterizavam-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes do Executivo. Ambos mantiveram o regime federativo e asseguraram a autonomia estadual e municipal, porém em termos mais restritivos que as anteriores Constituições da República.*

*Os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no triplice plano político, administrativo e financeiro<sup>29</sup>.*

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que não apenas alterou mas estabeleceu um novo espectro para a Constituição de 1967, reforçou o papel do Poder Executivo, ainda que mantido o esboço formal federativo e as mesmas atribuições aos municípios, sob a égide de uma nova realidade constitucional centralizadora.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 13-14.

<sup>29</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 42.

A autonomia municipal não sofreu alteração, mas a aplicação democrática do sistema de escolha de seus representantes foi verdadeiramente ferida. Conquanto prevalecesse a escolha direta de prefeitos e vereadores, nas capitais, que realmente impactavam as políticas regionais, a escolha dos chefes do Executivo passou a seguir a nova orientação normativa.

Os prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional passaram a ser nomeados. Já a interferência no Poder Legislativo local repercutiu na limitação de salários e do número de vereadores por município<sup>30</sup>.

A tônica do regime militar de 1969 girava em torno do que seria definido como interesse da segurança nacional. A Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968, declarava como de interesse da segurança nacional os municípios: (i) Brasília, Cruzeiro do Sul, Feijó, Sena Madureira e Xapuri, localizados no Estado do Acre; (ii) Atalaia do Norte, Barcelos, Benjamim Constant, Ilha Grande, Ipixuna, Japurá, Santo Antônio do Içá, São Paulo de Olivença e Uapes, no Estado do Amazonas; (iii) Paulo Afonso e São Francisco do Conde, no Estado da Bahia; (iv) Amambaí, Antônio João, Bela Vista, Cáceres, Caracol, Corumbá; Iguatemi; Mato Grosso; Ponta Porã e Porto Murtinho, no Estado de Mato Grosso; (v) Almeirim, Óbidos e Oriximiná, no Estado do Pará; (vi) Barracão, Capanema, Foz do Iguaçu, Guaíra, Medianeira, Marechal Cândido Rondon, Pérola D'Oeste, Planalto, Santo Antônio do Sudoeste e São Miguel do Iguaçu, no Estado do Paraná; (vii) Alecrim, Bagé, Crissiumal, Dom Pedrito, Erval, Horizontina, Itaqui, Jaguarão, Porto Lucena, Porto Xavier, Quaraí, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana do Livramento, São Borja, São Nicolau, Tenente Portela, Três Passos, Tucunduva, Tuparendi e Uruguaiana, no Estado do Rio Grande do Sul; (viii) Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro; (ix) Descanso, Dionísio Cerqueira, Itapiranga, São José do Cedro e São Miguel do Oeste, no Estado de Santa Catarina; (x) Cubatão e São Sebastião, no Estado de São Paulo.

<sup>30</sup> Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

I – pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais;

II – pela administração própria, no que respeite 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; e

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; e

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

§ 2º Somente farão jus a remuneração os vereadores das capitais e dos municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do estado, somente podendo ocorrer quando:

a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo estado;

b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;

c) não forem prestados contas devidas, na forma da lei;

d) o Tribunal de Justiça do estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;

e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e

f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

§ 4º O número de vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do município.º

Os Prefeitos dos municípios indicados seriam nomeados pelo Governador do estado respectivo, mediante prévia aprovação do Presidente da República, ainda constando no texto constitucional a disposição expressa de que seriam imediatamente exonerados quando decaíssem da confiança do Presidente da República ou do Governador do estado.

O critério para que referidos municípios fossem considerados de interesse para a segurança nacional se fundamentava apenas na necessidade de controle da governabilidade do Governo Militar, norteado em razão da concentração de possíveis opositores à Ditadura nessas localidades.

*Selecionar municípios para ter seus representantes escolhidos por meio de indicação do governador eleito indiretamente, com as assembleias legislativas controladas pela Arena (o partido oficial do regime militar) era uma estratégia para garantir a governabilidade. Havia o receio de que áreas importantes para a manutenção da chamada “segurança nacional” fossem atacadas por comunistas ou quaisquer grupos contrários ao governo. Os Estados mais afetados foram o Rio Grande do Sul (26) e Minas Gerais (14). Apesar de inicialmente terem sido cogitados 236 municípios, 162 tiveram seus prefeitos eleitos de maneira indireta ao longo de quase 20 anos em que as duas leis e os 13 decretos que determinavam tal regra eleitoral estiveram em vigor.*

*No Rio de Janeiro, foram selecionados Duque de Caxias, por ser área militar com a refinaria da Petrobrás (a Reduc); Angra dos Reis, por causa das usinas nucleares; e Volta Redonda, sede da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), base inicial da industrialização do país. Em São Paulo, Cubatão (detentor de um grande parque industrial), São Sebastião e Santos (por possuírem portos), Paulínia (que hospeda polo petroquímico, erguido em torno da refinaria que leva o nome da cidade, a Replan) e Castilho (por abrigar em seu território a hidrelétrica Engenheiro Souza Dias) foram os municípios escolhidos. Já em Minas Gerais, Araxá, Caldas, Cambuquira, Carangola, Caxambu, Jacutinga, Lambari, Monte Sião, Passa Quatro, Patrocínio, Poços de Caldas, São Lourenço e Tiradentes, todos considerados estâncias hidrominerais, tiveram seus prefeitos indicados diretamente pelo governador, entre 1972 e 1985<sup>31</sup>.*

Quanto ao regime tributário instituído pelo golpe militar, Hely Lopes Meirelles, mais uma vez, destaca que a Constituição de 1969 teve o mérito de melhor dividir a renda pública entre as três entidades estatais; entretanto, ao fixar de forma uniforme em 20% a participação no imposto estadual de circulação de mercadorias (ICM), acabou por criar grandes disparidades entre os municípios industrializados e os predominantemente agrícolas<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-nome-da-seguranca-nacional-ditadura-proibe-voto-em-capitais-outras-cidades-20203122>. Acesso em: 11 abr. 2019.

<sup>32</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 44.

## 8. O município na Constituição de 1988

Com a redemocratização do Brasil, em relação à Constituição cidadã de 1988, é possível afirmar que:

*A característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal no triplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica (Carta própria), anteriormente adotada apenas pelo estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12.1.1897. Extinguiu, também a nomeação de prefeitos para qualquer município, manteve a eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas (art. 31, § 4º)<sup>33</sup>.*

Em outras palavras, a Assembleia Constituinte de 1987-1988, ao entregar o documento fundamental da nação brasileira, instituiu de forma clara e inequívoca o município como ente federativo e dotado de autonomia.

No mais, a Constituição de 1988, em seu artigo 30, inciso I, emprega o termo “interesse local”, substituindo a tradicional expressão “peculiar interesse”, o que, na certa, melhor define as atribuições privativas dos municípios<sup>34</sup>.

Apesar dos grandes avanços obtidos pela municipalidade no contexto do pacto federativo brasileiro, Dinorá Adelaide Musetti Grotti alerta:

*Divergências à parte, é certo que a autonomia assegurada aos municípios, aliada às peculiaridades históricas da formação do Estado Federal brasileiro, permite concluir que os municípios participam da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, achando-se protegidos pelo princípio da indissolubilidade do pacto federativo. Mas, é preciso reconhecer que os municípios continuam, em sua maioria, dependentes em termos econômicos, sem a mínima condição de sobreviverem sozinhos, e essa dependência atrofia o desenvolvimento de todo o mecanismo de funcionamento autônomo que lhes foi conferido<sup>35</sup>.*

O itinerário histórico do município, desde a colonização à Independência do Brasil, reflete nos textos constitucionais de 1824 a 1988 a constante luta pela efetiva autonomia deste ente político-jurídico na estrutura do Estado brasileiro, que somente encontrou plenitude com a Constituição de 1988. Não obstante, em muitas áreas, no plano material a municipalidade carece de uma verdadeira alforria econômica dos demais entes federativos para verdadeiramente cumprir sua missão constitucional.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 44.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 44.

<sup>35</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Origem e evolução do município no Brasil. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). *Tratado de Direito municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 80.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Anna Cecília Fernandes. O município sob o ordenamento constitucional de 1824. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 216-222.
- ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Brasília, DF: OAB, 2002.
- ARAÚJO, Livia Barrocas Alexandre. O município sob o ordenamento constitucional de 1934. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 235-242.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2016.
- AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006.
- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.
- BALEEIRO, Aliomar; BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Constituições brasileiras: 1967*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.
- BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições brasileiras: 1946*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.
- BERMAN, Harold J. *Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo: Unisinos, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BRAGA, Alencar Santana. O poder político do município no Brasil Colônia. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 12, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2YRekin>. Acesso em: 27 fev. 2019.
- CÂNDIDO, Nathalie Carvalho. O município sob o ordenamento constitucional de 1937. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 243-252.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. São Paulo: RT: Coimbra: Coimbra, 2007. v. 1.
- CARVALHO, Nathalie de Paula. O município sob o ordenamento constitucional de 1946. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 253-260.
- CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. *O município: estudos sobre a administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883. p. 95-99.
- CERQUEIRA, Marcello. *Cartas Constitucionais: Império, República e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

FABRIZ, Daurly Cesar; FERREIRA, Cláudio Fernandes. O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Minas Gerais, n. 41, p. 103-127, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

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

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LEMOES, Rafael Diogo Diógenes. O município sob o ordenamento constitucional de 1969. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 267-274.

MASCARENHAS, Fátima Andresa de Brito. O município sob o ordenamento constitucional de 1988. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 275-282.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Marcus André B. C. de. *Municipalismo, nation building e a modernização do Estado do Brasil*. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_23/rbcs23\\_07.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm). Acesso em: 27 mar. 2018.

MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. Os municípios pré-constitucionais. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 183-215.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições brasileiras: 1824*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *Constitucionalismo e resistência em Théodore de Bèze: secularização e universalidade do direito de resistir na obra de Du Droit des Magistrats sur leurs sujets de 1574*. 2010. 165 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze*. 2017. 408 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, Antônia Simone Magalhães. O município sob o ordenamento constitucional de 1937. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 315-320.

PALMA, Rodrigo Freitas. *História do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 359-368.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições brasileiras: 1934*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

QUEIROZ, Yuri Rufino. O município sob o ordenamento constitucional de 1891. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio

Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 223-234.

RODRIGUES, Cristiane de Brito. O município sob o ordenamento constitucional de 1967. In: AVELINO, Juliana de Britto; CUNHA FILHO, Francisco Humberto; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (org.). *Estado brasileiro: evolução dos entes políticos*. São Paulo: Verbatim, 2006. p. 261-266.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TÁCITO, Caio. *Constituições brasileiras: 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.