

A EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

LÍDIA MARIA DE OLIVEIRA JORDÃO ROCHA DA CUNHA

Advogada

Especialista em Instituições Político-Jurídicas

Secretária de Saúde do Município de Araxá-MG

Professora no UNLARAXÁ

“... não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional de novo modelo implantado no país com a carta de 1988.”

Paulo Bonavides, *in Curso de Direito Constitucional*.

Resumo

A evolução da autonomia municipal, retratada na história constitucional brasileira, acompanhou a própria trajetória da democracia no Brasil. Aliás, de outra forma não poderia ter sido, haja vista que o municipalismo reflete a verdadeira expressão de representação e participação políticas. Este fenômeno, identificado a partir de um estudo sistemático das Constituições Brasileiras, retrata a descentralização político-administrativa nacional e é fundamental conhecê-lo e compreendê-lo.

Palavras-chave: Democracia.

Autonomia Municipal.

Municipalismo.

Abstract

The evolution of the municipal autonomy, portrayed in the Brazilian constitutional history, accompanied the own trajectory of the democracy in Brazil. Anyway, of other form could not have been, as shown by that *municipalismo* reflects the representation true expression and political participation. This phenomenon, identified starting from a systematic study of the Brazilian constitutions, portrays the national politician-administrative decentralization and is fundamental know him and understand him.

Key-words: Democracy. Municipal autonomy. *Municipalismo*.

SUMÁRIO: 1. Conceituação Jurídica. 2. Gênese. 3. Brasil Colônia. 4. Período Imperial. 5. República Velha. 6. Constituição de 1934: Primeira Configuração Constitucional da Autonomia Municipal. 7. O Estado Novo e a Carta Outorgada de 1937. 8. Constituição de 1946. 9. Posição do Município na Constituição de 1967. 10. Constituição de 1988: Município reconhecido como ente da Federação. Considerações Finais. Bibliografia.

1. Conceituação Jurídica

O Município é pessoa jurídica de Direito Público Interno, com autonomia político-administrativa, resultante da divisão territorial do Estado federado, que não se confunde com a comarca, que é parte da divisão judiciária.

Como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações. O domicílio civil do município é o do seu distrito sede.

Depende da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, o estabelecimento dos limites territoriais da jurisdição e a estrutura físico-política.

Publicistas, como o Prof. José Afonso da Silva, não aceitam a idéia de que os Municípios componham a federação como entidades de segundo nível. De acordo com o ilustre jurista “*não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação.*”

Entretanto, o artigo 18 da Constituição da República declara que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

2. Gênese

Como unidade político-administrativa, o Município brasileiro tem origem no modelo da República Romana, que o impôs às regiões conquistadas, como a Península Ibérica, de onde, naturalmente, chegou ao Brasil-Colônia.

Ao se expandir, pela força das armas, e conquistar o mundo de então, o Império Romano, para manter controle sobre os vencidos, trocava sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, ou seja, ao Senado, por alguns privilégios, como o direito de contrair matrimônio (*jus connubium*), ao comércio (*jus commercium*) e à eleição de governantes para suas cidades (*jus suffragii*). Se

obtivesse todos estes privilégios, o Município era tido como aliado ou confederado (*foederata*), gozando da maior autonomia que o Senado concedia, em relação ao direito romano; os que não tinham todos estes privilégios também não tinham direito a voto.

A administração de uma Cidade/Município era exercida: (a) por um *colegiado*, composto de dois ou quatro magistrados, com plenos poderes, especialmente o de justiça; (b) pelos *edis*, ou servidores auxiliares, encarregados do setor administrativo e de polícia; (c) pelo *exator*, encarregado da arrecadação de tributos; (d) pelo *curador* ou fiscal dos negócios públicos; (e) pelo *defensor da cidade*; (f) pelos *notários* e (g) pelos *escribas*, ou copistas dos documentos públicos. Todos os servidores eram auxiliares do colegiado.

A legislação local (*editus*) provinha de um Conselho Municipal, formado de cidadãos escolhidos periodicamente (de cinco em cinco anos) e com funções semelhantes às do Senado.

Com Júlio César, este modelo de administração foi estendido, pela Lei Municipal Júlia, ao vasto território conquistado, incluindo França, Espanha e Portugal, na Península Ibérica. Mas, como o poderio romano foi sendo solapado pelos bárbaros, que passaram a dominar seus antigos territórios, a lei municipal foi sofrendo, ao longo do tempo e de acordo com os novos dominadores, características próprias.

Essas modificações envolveram a substituição do Colegiado dos Magistrados pelo Colégio dos Homens Livres, denominado, pelos germânicos, de Assembléia Pública de Vizinhos, exercendo, simultaneamente, funções administrativas, policiais e judiciais.

Os árabes introduziram novas modificações nas então chamadas comunas (Municípios): pagamento de tributos pelos munícipes e criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (vereador, camarista) e de almotacé (inspetor de pesos e medidas, encarregado de taxar mercadorias).

Dessa forma, inspirado no modelo romano, onde exercia funções políticas, legislativas e administrativas, o Município também recebeu influências de árabes, chegando aos portugueses para, então, vir a se implantar em terras brasileiras.

3. Brasil Colônia

As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas que, regendo Portugal, governaram também o Brasil desde seu descobrimento até a Independência,

transplantaram o modelo municipal lusitano para nosso País, com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Dessa forma, nossos Municípios tinham um Presidente, três Vereadores, um Procurador, dois Almotacés, um Escrivão, um Juiz de Fora vitalício e dois Juizes Comuns, eleitos com os Vereadores. Assim nasceu a administração da primeira vila brasileira, a de São Vicente, em 1532.

Apesar de praticamente subjugados pelo poder centralizador das Capitânias, os Municípios brasileiros, através de suas Câmaras, sempre buscaram autonomia e independência administrativa da Metrópole, apoiados pela Igreja, nunca pelos Donatários. E conseguiram algumas vitórias, desafiando a Coroa, como é o caso da criação de novas vilas (onde se levantava o pelourinho, como seu símbolo e como desafio à autorização expressa do Rei para que tal ocorresse), que ocorreu sem autorização real, pela força e determinação do povo, como exemplificam os fatos registrados em Campos, Parati e Pindamonhangaba, no século XVII. E, de igual modo, atesta a participação ativa das Câmaras Municipais no movimento da Independência. É como registro do poder e da crescente autonomia dessas Câmaras que o projeto da Constituição de 1824 lhes foi submetido.

4. Período Imperial

A Constituição do Império, datada de 25 de março de 1824, continha apenas alguns artigos (167 a 169) sobre as Cidades e as Vilas (não se utiliza a palavra Município). Era autorizada a existência de Câmaras, às quais competia o governo “econômico e municipal”; as Câmaras teriam Vereadores em número definido em lei que também iria dispor sobre o exercício de suas funções.

Dessa forma, foi expedida a Lei do Império de 1º de outubro de 1828, denominada Regimento das Câmaras Municipais, que veio reger o Município durante todo o tempo anterior à República, recebendo nesse período algumas poucas alterações. Infelizmente, a Lei do período imperial foi de nefasto cerceamento da atuação das Câmaras Municipais, que perderam funções políticas e financeiras, embora seu Presidente exercesse funções executivas (sob protestos e denúncias de políticos e estadistas).

Os Municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que o Império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia.

As funções municipais, no Império, resumiam-se às “*posturas policiaes*” e

compreendiam, basicamente, a regularização da ocupação das vias públicas, a regulamentação das construções, a moralidade e o sossego públicos e suas receitas decorriam da cobrança de valores similares aos identificados, hoje, como taxas, embora sem as características destas.

5. República Velha

Proclamada a República, a Constituição de 1891 contemplou referência ao Município, de forma indireta, em seu artigo 68, ao determinar que os Estados se organizassem de forma que assegurasse a autonomia do Município, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

Da subestima forçada e do imobilismo imposto, sob o Império, o Município vai ser objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, visto que o poder político se concentra nas mãos dos velhos caciques, que dominou, por gerações, a política estadual, a ponto de a União ser débil diante deles, assim como o eram os Municípios. Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, Governadores ou Presidentes estaduais usavam os Municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência dos *oligarcas* e do *status quo*.

Sem diretrizes definidas, portanto, o Município ficou sujeito aos interesses e às feições que lhe desse o Estado, tais como:

- organizar as instituições municipais;
- definir a competência destas instituições;
- definir a composição do governo;
- definir os tipos de controle que exerceria sobre o Município;
- nomear o Chefe do Poder Executivo (apenas em 8 Estados era eleito);
- denominar o Chefe do Executivo: em alguns, era Prefeito, noutros, Intendente e, ainda noutros, Presidente Municipal;
- sem exceção, manipular as finanças municipais.

Isto propiciou numerosas intervenções do Estado em seus Municípios. O abuso e a arbitrariedade só foram estancados pela Reforma Constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos anos 20, conhecidos como “tenentismo”, que levaram à Revolução de 30. Entre as metas revolucionárias, estava a redução do poder do Estado e o fortalecimento da União e dos Municípios, tirando-os dos excessos do controle estadual.

No entanto, a autonomia municipal não se concretizou. Ao contrário, chegou-se para uma centralização absoluta, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, incluindo-se as Câmaras Municipais. Foram nomeados Interventores para os governos Estaduais e o Chefe do Executivo passou a ser chamado Prefeito, em todos os municípios.

Formula-se, na época, um interessante princípio de divisão do trabalho governamental: A União normatiza, o Estado adapta e o Município executa. Utópica para a época, ainda não concretizável à beira do século XXI, a idéia permanece e contém a essência do que poderia ser a colaboração mais efetiva do Município para com as outras esferas de governo, na realização do bem comum.

6. Constituição de 1934: Primeira Configuração Constitucional da Autonomia Municipal

Os fatos políticos dos anos 1930-1934 pressionaram Getúlio Vargas a convocar uma Assembléia Constituinte, cujos trabalhos culminaram na Constituição de 16 de julho de 1934. Restabelecia-se a Federação, reduzia-se a competência dos Estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquire nível de importância equivalente à da União e à dos Estados, explícita e claramente definida no artigo 13. Estatui-se, então, a eletividade dos Prefeitos e dos Vereadores (podendo os primeiros serem eleitos pelos segundos); são decretados determinados tributos, com destinação de suas rendas e organizam-se os serviços públicos locais.

A Constituição promulgada em 1934 inovou em relação ao tratamento dado ao Município, que passou a ter sua autonomia reconhecida, naquilo que respeitasse seu peculiar interesse.

Apesar de a Constituição de 34 ter sido derrotada pela de 37, que instituiu o Estado Novo e que se estendeu até 1945, os horizontes que ela abriu para os Municípios não mais seriam esquecidos e consolidariam a tendência de lhes ampliar o papel e garantir a autonomia, tornando-a mais imune ao jogo político-eleitoral dos Estados e das oligarquias regionais.

7. O Estado Novo e a Carta Outorgada de 1937

Decretada pelo Presidente da República, a Carta de 37 não incluiu o Município como componente da Federação, que ficou composta como nas Constituições anteriores.

Volta-se a um centralismo como nunca se viu na história do Brasil. Assumindo caráter ditatorial, o governo do Estado Novo dissolve as Câmaras Legislativas e os Estados passam a ser governados por Interventores Federais, a quem cabia a escolha dos Prefeitos. Ressaltam, porém, duas situações que garantiram a sobrevivência dos Municípios, em meio à centralização absoluta: (a) manteve-se a arrecadação municipal sobre indústrias e profissões (a eliminação do tributo sobre a cédula rural não representou grande prejuízo, já que era pouco significativo); (b) generalizou-se nos Estados a criação de Departamentos de Assuntos Municipais, o que, em princípio, visava controlar os governos locais, mas, por outro lado, tinha funções de assistência técnica que muito contribuiu para a racionalização das administrações municipais. Este movimento modernizador teve inestimável influência na racionalização, na modernização e na dinamização dos serviços prestados pelos Municípios.

Registre-se que, mesmo outorgada, a Constituição de 1937 referiu-se numerosas vezes ao Município, atribuindo-lhe direitos e obrigações.

8. Constituição de 1946

A redemocratização do País consolidou-se com a Constituição promulgada de 1946. Graças à presença de municipalistas, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, entre outros, na Constituinte de 1946, o Município ganhou raízes mais profundas no texto legal, na seqüência, inclusive, do que já haviam esboçado na reforma de 26 e na Carta de 34.

Esta é a nova caracterização municipal:

- é uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados;
- seus Prefeitos e Vereadores serão eleitos pelo povo;
- mantém, como privativos, cinco impostos;
- podem cobrar taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria;
- as intervenções municipais sob duas condições: atraso no pagamento de dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado.

Entretanto, o Município sofre limitações, como: a restrição à eleição de Prefeitos (nas Capitais de Estado, com exceções; nas estâncias hidrominerais, nos Municípios definidos por lei federal como base militar de importância

para a defesa nacional) - que eram nomeados pelo Governador do Estado; e a não previsão de Câmaras de Vereadores nos Municípios dos Territórios.

Considerada uma das maiores obras políticas da Constituinte de 46, o capítulo dos tributos partilhados, não obstante as polêmicas que causou, envolvendo Municípios ricos, que não queriam ver suas cotas diminuídas, acabou vitorioso, derrotando a idéia de uma distribuição proporcional à contribuição de cada unidade da Federação. Deste modo, cada Município, exceto as capitais, receberia 10% da arrecadação do Imposto de Renda (de competência federal), o que propiciava uma justa distribuição de receita, ou seja, favorecia os Municípios mais pobres.

A receita partilhada seria: o Imposto de Renda; os Impostos únicos (sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais); os Estados deviam devolver aos Municípios (exceto os de Capitais) trinta por cento do excesso de sua arrecadação de impostos sobre o total das rendas locais de qualquer natureza (excluindo-se o imposto de exportação).

Havia, ainda, o fato de a União e os Estados poderem instituir novos impostos, além dos previstos na Constituição, desde que a divisão se fizesse do seguinte modo: 20% para a União, 40% para o Estado e 40% para os Municípios.

Estamos, pois, diante de um federalismo que, ao contrário do velho, amplia consideravelmente o campo e a intensidade das relações entre as três esferas de governo. O fortalecimento das finanças municipais e a descentralização da distribuição das receitas públicas eram novidade auspiciosa, que abririam novos horizontes para que os Municípios prestassem melhores serviços à comunidade, pois estavam livres das limitações oligárquicas e eleitoreiras.

Com a falsa visão de que poderiam arrecadar mais recursos federais, por conta das cotas do Imposto de Renda que a União restitui aos Municípios onde ele é arrecadado, brotaram Municípios em todos os Estados, em proporções evidentemente alarmantes, evidenciando a falta de critério e, como era de se esperar, o inverso dos benefícios esperados. Todos os Estados o fizeram, mas há que se destacar o exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Paraná, em princípio. Rio de Janeiro, Espírito Santo e Acre são mencionados como exceção (inicial) à febre da multiplicação. O Estado do Amazonas, por exemplo, que tinha 44, em pouco tempo, passou a ter 296 Municípios.

O País cresce, urbaniza-se, a população aumenta substancialmente, exigem-se mais serviços públicos municipais, a sobrecarga é crescente assim como crescente a falta de recursos, com a “pulverização” de unidades municipais,

sem a correspondente capacidade financeira, quer própria, quer partilhada com a União e/ou Estados, que não tinham critérios e normas para dividir as funções das três esferas administrativas.

Ainda sob a vigência da Constituição de 46, é de se registrar que também o Supremo Tribunal Federal (o mais consistentemente municipalista dos Poderes da República) emitiu numerosíssimos acórdãos com interpretação favorável aos Municípios, em questões de autonomia política, administrativa e financeira, e isto porque os Estados ainda insistiam em invadir a esfera municipal, autônoma, questionando matéria tributária, a ver se tiravam do Município o tributo que era devido a este e não mais ao Estado.

Não obstante a consolidada posição de importância que obtivera, o Município não pôde gozar de seus direitos nem expandi-los, desta vez por força da centralização federal, vista como caminho necessário e indispensável para o desenvolvimento nacional.

9. Posição do Município na Constituição de 1967

A Constituição imposta em 1967 relativizou, em seu art. 16, a autonomia municipal, especialmente no concernente à escolha dos Prefeitos, que se poderia dar pelo voto popular, pelo Governador do Estado, em capitais e Municípios considerados estâncias hidrominerais, e pelo Presidente da República, em Municípios declarados de interesse da segurança nacional.

A Constituição manteve as conquistas municipais, que vinham da de 1934: unidade político-administrativa, juntamente com Estados e Municípios; autonomia política, administrativa e financeira; inclusão da autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União e manutenção de impostos partilhados.

A centralização de poderes na União, contudo, empalideceu tais conquistas, atingindo, inclusive, os Estados. Regrediu-se ao sistema de nomear Prefeitos para Capitais, estâncias hidrominerais e de Municípios considerados de interesse da segurança nacional, incluindo-se os de fronteira e outros, onde se instalavam indústrias críticas para a segurança, para os “deuses da época”.

Deste modo, cerca de 180 Municípios perderam prerrogativas, só restabelecidas pela Emenda Constitucional de junho de 1982. Neste período, impediu-se que 42% da população brasileira tivessem o direito de escolher seus Prefeitos, por voto secreto e livre.

A organização municipal continuou dependente de lei orgânica expedida pela unidade federada, com incidência sobre todos os seus Municípios, exceto

em alguns Estados que autorizaram a edição de leis organizatórias.

Limitaram-se, também, as funções das Câmaras, absorvidas pelo Executivo municipal, tal como ocorria no âmbito estadual e no federal. Registre-se, porém, que, mesmo nos momentos mais críticos dos desvios democráticos, as Câmaras Municipais nunca foram postas em recesso (com raras exceções) e nelas o debate nunca deixou de se efetivar.

A Emenda Constitucional n.1, de 1969, no entendimento de muitos, veio a constituir uma nova Constituição, tal o nível de alterações que introduziu na Carta de 1967. No tocante à autonomia municipal, seu art. 14 manteve a competência estadual para editar a lei orgânica.

10. Constituição de 1988: Município reconhecido como ente da Federação

Nas Constituições anteriores, o Município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto pacífico para muitos constitucionalistas que a Federação brasileira compreendia, também, os Municípios. A Constituição, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, liquidou com esta questão, inserindo, expressamente no seu art. 1º e também no art. 18, o Município como ente federativo.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 elevou o município à condição de ente da Federação e, dessa forma, afirmou, de forma clara, o papel dos governos locais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e desempenho de funções de natureza local.

A competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado. Quanto ao Município, sua competência está expressa nos artigos 29 e 30 da Constituição, que tratam da lei que o rege e das matérias de sua competência. O Município é, pois, autônomo, como está expressamente dito no art. 18. Foram lhe repassadas atribuições relativas aos problemas do seu território com o objetivo de garantir maior equidade social no acesso a serviços públicos essenciais.

O primeiro ponto de garantia da autonomia municipal está no art. 29: o Município rege-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgara. Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do

Município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira. A Lei Orgânica Municipal trata-se da “constituição” dos Municípios, que a Constituição Federal denominou de maneira particularizada.

Com referência às rendas das unidades, faz-se mister observar que a participação reservada aos Municípios na receita tributária é, ainda, muito pequena no Brasil, o quê tem prejudicado o grau de autonomia das entidades municipais e o seu desenvolvimento.

Considerações Finais

A partir de 1988, assistiu-se à criação de vários municípios, muitos dos quais, sem quaisquer condições de viabilidade. Entretanto, isto não retira o caráter democrático que as entidades municipais representam no contexto do Estado Brasileiro, pois os Municípios representam uma excelente fórmula de descentralização administrativa do Estado.

A maior descentralização do exercício do poder do Estado ocasiona maiores chances de participação política do cidadão e, conseqüentemente, um nível democrático mais elevado. Daí, a tendência muito forte à valorização dos Municípios.

Através da municipalização, assegura-se que todos os cidadãos tenham voz ativa na União e, também, preservam-se as características culturais e peculiares de cada povo. Revitaliza-se, dessa forma, o foro municipal.

Pelo exposto, não se pode deixar de atribuir ao Município uma parcela significativa da responsabilidade pela democracia, especialmente no Estado Brasileiro.

Como assinalou o Ilustre Municipalista José Nilo de Castro *in* Morte ou Ressurreição dos Municípios? *“É a grande característica de nossa federação, a única de todos os Estados federais a reconhecer ao Município este ‘status’ constitucional.”*

Bibliografia

BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. 7. ed, São Paulo: Malheiros Ed., 1997.

CASTRO, J. N. Morte ou ressurreição dos municípios? Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MEIRELLES, H. L. Direito municipal brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros Ed. 1998.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1999.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 2. Ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2003.