# LEIS MUNICIPAIS

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: *I — Tríplice repartição de competência na federação brasileira. II — Conflito de leis municipais com leis federais ou estaduais. III — As leis municipais como leis também no sentido formal. IV — Processo de elaboração das leis municipais, segundo as Constituições dos Estados.*

1. Em outro trabalho, manifestamos nossas preferências pela opinião que toma como ponto mais característico das federações, a fim de as diferençar dos estados unitários descentralizados, a circunstância de ser feita, na própria Constituição federal, a repartição das competências federal e estadual, sendo, em tais casos, a Constituição do tipo rígido, isto é, não reformável pelo simples processo de elaboração das leis ordinárias.[1]

Com aquela corrente se harmoniza a concepção de Kelsen, segundo a qual, nas federações, existe uma ordem jurídica *total*, acima das ordens jurídicas central e estadual, as quais serão, em face da primeira, ordens jurídicas *parciais*. "As normas centrais — diz êle — formam uma ordem jurídica central, pela qual se acha constituída uma comunidade jurídica parcial, compreendendo todos os indivíduos que residem em todo o território do Estado Federal. Essa comunidade parcial, constituída pela ordem jurídica central, chama-se "União". Ela é parte do Estado Federal total, no sentido em que a ordem jurídica central é parte da ordem jurídica total do Estado Federal. As normas locais, válidas apenas para determinadas partes do território inteiro, formam ordens jurídicas locais, pelas quais se acham constituídas comunidades jurídicas parciais. Cada comunidade jurídica parcial compreende os indivíduos que residem num dêsses territórios parciais. Essas comunidades jurídicas parciais são os "Estados-membros". Cada indivíduo pertence assim, simultâneamente, a um Estado-membro e à União. O Estado Federal, ou a comunidade jurídica total, consiste assim da União, que é uma comunidade jurídica central, como dos Estados-membros, que são várias comunidades jurídicas locais.

1 "Leis Federais e Leis Estaduais", *Rev. Dir. Adm.*, vol. I, ps. 761 e ss.

A doutrina tradicional errôneamente identifica a União com o Estado Federal total. Cada uma das comunidades parciais, tanto a União como os Estados-membros, baseia-se na sua própria Constituição, — a Constituição da União e a Constituição do Estado-mebro. Todavia, a Constituição da União, chamada "Constituição Federal", é, ao mesmo tempo, a Constituição do Estado Federal total".[2]

2. A regra geral, nas Constituições federais, é a repartição *dual* das competências: da União e dos Estados. Não é habitual a discriminação de uma esfera de competência menor que a dos Estados, ou seja, de uma esfera de competência municipal. Sirva de exemplo a Constituição dos Estados Unidos, que não cuida dos municípios.[3] A Constituição da República Argentina, por outro lado, se limita a garantir a existência do "regime municipal".[4]

Ia um pouco mais longe a Constituição brasileira de 1891, garantindo a autonomia municipal em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interêsse (art. 68). Entretanto, o Supremo Tribunal Federal interpretou com tal amplitude os poderes dos Estados na conceituação da autonomia municipal, que aquela cláusula foi, em grande parte, esvaziada do seu verdadeiro conteúdo.[5] Podia, assim, Castro Nunes sustentar, baseado em exemplos estrangeiros, embora com certo desaprêço pelo art. 68 da nossa Constituição, que nas federações os Estados-membros são *unitários*: "Nos países organizados sob a forma federativa, encontra-se o município autônomo como instituição dos Estados-membros. Êstes são unitários na sua organização interna. Descentralizam-se, pois, como os Estados do tipo unitário — por meio da autonomia municipal. Federal só é a União. Seria absurdo supor que cada Estado constituísse uma federação em miniatura, de base comunal".[6]

3. A partir de 1934, entretanto, nosso ordenamento político-jurídico mudou de rumo e passou a delimitar, no próprio texto da Constituição federal, uma esfera de competência *privativa* dos municípios.[7] Nos limites que lhe foram traçados pela Constituição federal, a competência municipal não é, pois, suscetível de mutilação, nem por obra da lei federal, nem da estadual.

Adotamos, assim, em nossa federação, a partir de 16 de julho de 1934, uma peculiaridade digna de nota, porque desconhecida dos de-

---

2 Kelsen, *General Theory of Law and State*, 1945, p. 317. (Devemos a presente indicação ao Prof. Hans Klinghoffer). Na tradução acima, o vocábulo "União" corresponde à palavra "federation" do texto inglês.

3 " a Constituição norteamericana não cogitou da autonomia municipal, cabendo às legislaturas dos Estados federais (*sic*) adotar o sistema que lhes aprouvesse" (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição* (de 1934), vol. I, p. 385).

4 Const. argentina, art. 5.º; cfr. Francisco de Heredia, *Recopilación de las Constituciones Vigentes en Europa y América*, tomo II, p. 384 (Madri, 1884).

5 Cfr. Levi Carneiro, *Problemas Municipais*, Rio, 1931, ps. 70 e segs.; Castro Nunes, *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal*, Rio, 1920, ps. 173 e segs., especialmente ps. 187/190; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, 3.ª ed., 1926, p. 711, nota 11; Mendonça de Azevedo, *A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, Rio, 1925, ps. 313 e segs.

6 Castro Nunes, *Do Est. Fed.*, p. 83.

7 Const. de 1934, art. 13; de 1937, arts. 26 e 28; de 1946, arts. 28 e 29.

mais regimes federais. Em vez de uma divisão *dual* de competência, como era a regra, passamos a ter uma discriminação *tríplice*: o próprio estatuto político da nação definiu a competência federal, a estadual e, pelo menos parcialmente, a municipal.

Essa particularidade não pode ser deixada em silêncio, porque dela derivam consequências jurídicas importantes.

4. Apesar da inovação apontada, mantivemos, nas Constituições posteriores, o mesmo princípio da Constituição de 1891 quanto à reserva de poderes: os poderes remanescentes continuaram a pertencer aos Estados.[8] São, assim, da competência dos Estados todos os poderes que não tenham sido conferidos, de um lado, à União e, de outro, aos municípios (sem falar nas proibições que se destinem, simultâneamente, à União, aos Estados e aos municípios).

Deve-se observar, contudo, que a regra dos poderes implícitos, válida para a União, segundo a opinião corrente, que tem assento no próprio texto constitucional, também é perfeitamente aplicável aos municípios, aos quais se atribuiram, não sòmente os poderes expressos, como ainda todos os mais que naqueles se acham necessàriamente envolvidos. Pontes de Miranda manifesta explìcitamente esta opinião, quando observa que a enumeração constitucional dos poderes municipais é apenas *exemplificativa*. Está a demonstrá-lo a própria redação do texto (art. 28), que faz preceder a lista daqueles poderes do advérbio *especialmente*, que implica a existência de *outros* poderes não mencionados, mas inerentes ao conceito de "administração própria" no que concerne "peculiar interêsse" dos municípios.[9]

## II

5. A primeira consequência a tirar-se das observações precedentes refere-se ao problema do conflito de leis no âmbito da nossa federação. Não teremos possibilidade de conflitos apenas entre leis estaduais e federais, mas também entre leis municipais e estaduais ou federais.

6. Quanto ao conflito entre leis estaduais e federais, já tivemos ocasião de abordar o assunto, no trabalho inicialmente citado, onde invocamos a opinião de diversas autoridades para comprovar que as leis federais só prevalecem sôbre as estaduais, quando aquelas regulem matérias da competência legislativa da União. Em outras palavras, as leis estaduais é que devem prevalecer sôbre as federais, se a matéria segulada fôr da competência privativa dos Estados.[10] Em reforço daquela conclusão, queremos referir agora outras opiniões de autores brasileiros.

---

8 Const. de 1934, art. 7.º, IV; de 1937, art. 21, II; de 1946, art. 18, § 1.º.

9 "Algo ficou inexplícito; mas implícito está. O legislador constituinte como que estacou diante dos perigos da taxatividade. A sua perplexidade resolveu-se numa reticência... Não podemos nós derriscá-la. Está no texto". (Pontes de Miranda, *Com. à Const.* (de 1934), vol. I, p. 388).

10 Tratamos, pela segunda vez, do assunto em nosso comentário sôbre "A Antiguidade de Classe na Promoção dos Juízes", *Rev. Dir. Adm.*, vol. IV, ps. 98 e segs.

O Ministro Castro Nunes, em sua já citada obra de 1920, ao observar que a competência estadual cede à federal, em caso de conflito, exige, para que isso aconteça, que as leis federais conflitantes sejam "conformes aos poderes federais, expressos, implícitos ou resultantes das cláusulas expressas da carta da União".[11] A *contrario sensu*, se a matéria sôbre que versa o conflito pertence à competência estadual — pois a tanto equivale, em virtude dos poderes remanescentes, não pertencer à competência expressa ou implícita da União —, a lei estadual é que deve prevalecer: a federal, por exorbitante, estará viciada de inconstitucionalidade.

Conclusão idêntica se pode tirar de um trecho de Levi Carneiro, no qual o ilustre jurista, com certa imprecisão, aliás, subordina a prevalência da lei de mais alta categoria ao pressuposto de estar "no círculo constitucional de sua aplicação exclusiva".[12]

No mesmo sentido é a opinião do Prof. Pedro Calmon, citada pelo Dr. C. A. Lúcio Bittencourt, em seu último livro: "A preeminência da lei federal é um dogma federalista; porém quando de acôrdo com a Magna Carta. Então a lei é consequência, prolongamento, efeito da própria Constituição. Como estabeleceu a autonomia dos Estados e lhes atribuiu uma competência legislativa própria, a lei estadual, emitida por êsse órgão "constitucional", é tão válida, definitiva e "legítima" como a lei federal".[13]

Indicaremos, por último, a observação do Prof. Haroldo Valadão. Depois de citar as clássicas palavras de Rui Barbosa sôbre a quádrupla escala da ordem legislativa nas federações, acentuou o Consultor Geral da República que sòmente as *"leis federais válidas"* prevalecem sôbre as constituições e leis dos Estados.[14]

7. O mesmo se pode dizer agora (isto é, desde a Constituição de 1934) sôbre os conflitos entre leis municipais e federais ou estaduais. Se a matéria regulada é da competência privativa dos municípios, o conflito se há de resolver em favor da lei municipal, pois em tal caso a *outra lei* (federal ou estadual) estará invadindo a espera própria do município, com violação do texto constitucional, devendo o Judiciário. consequentemente, negar-lhe aplicação.

A conclusão acima está implícita na seguinte fórmula, muito concisa, mas de rara precisão, de Pontes de Miranda. *"O Município é entidade intraestatal rígida como o Estado-membro"*.[15]

Desde que a Constituição delimitou uma área de ação exclusiva dos poderes municipais (ainda que restrita, porque a questão não é de quan-

---

11 *Do Est. Fed.*, p. 119.

12 Levi Carneiro, ob. cit., p. 121.

13 Pedro Calmon, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro — Constituição de 1946* —, Rio, 1947, p. 58. O Dr. Lúcio Bittencourt citou em sua obra o *Curso* do Prof. Calmon, publicado em 1937 (cfr. *O Contrôle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, Rio, 1949, p. 70). Preferimos a edição de 1947, adaptada à Const. de 1946, porque o autor alterou, ligeiramente, a redação do trecho transcrito (sòmente, aliás, quanto ao estilo).

14 *Pareceres do Consultor Geral da República*, vol. I, Rio, 1949, p. 196.

15 Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, p. 486.

tidade, mas de qualidade), já se não pode dizer, como fazia Castro Nunes, em 1920, que o Estado-membro das federações é unitário. Pelo menos, o Brasil terá de ser arrolado como exceção. No Estado Unitário é o legislador central o único juiz da extensão da competência das unidades menores (municípios ou que outro nome tenham), que êle amplia ou reduz a seu critério exclusivo (ressalvadas, é claro, as injunções de ordem política, que não têm interêsse neste comentário). Como o Estado federado, em nosso país, não tem semelhante faculdade, porque está adstrito a um mínimo de competência municipal privativa, não poderá, sem ofensa aos conceitos, ser tido por unitário.

Pontes de Miranda, referindo-se embora a um dos poderes municipais, enuncia a seguinte opinião de que os nossos desdobramentos podem ser considerados consequências necessárias: "Os Municípios não podem ser privados, ainda pela Constituição estadual, da competência para organizar os seus serviços".[16] O que diz o ilustre constitucionalista da organização dos serviços municipais é aplicável a todos os assuntos da competência privativa dos municípios. E o legislador federal também está, nestas matérias, tão manietado como o constituinte do Estado, porque o laço, que lhes prende as mãos, é a própria Constituição federal.

8. Já observamos, entretanto, que os municípios possuem, tal como a União, além dos poderes expressamente enumerados no texto constitucional, os poderes implícitos. Assim como a doutrina dos poderes implícitos (mais nos Estados Unidos do que em qualquer outra federação) tem contribuído enormemente para alargar a esfera de competência da União, a extensão da competência municipal, com base naqueles poderes, é obra que depende da doutrina e, sobretudo, da jurisprudência. Neste ponto é ainda muito cedo para se antecipar qualquer conclusão definitiva.

9. A opinião acima expendida, segundo a qual as leis municipais, quando regulem matéria de sua competência privativa, devem ter primazia em caso de conflito (ainda que com lei federal), encontra, a nosso ver, comprovação indireta em um dos dispositivos constitucionais referentes ao recurso extraordinário.

Desde a Constituição de 91, admite-se aquêle recurso das decisões que apliquem leis locais cuja validade tenha sido contestada em face da Constituição ou das leis federais (art. 60, § 1.º, *b*). Referia-se, entretanto, o texto a "leis ou atos dos govêrnos *dos Estados*". A Constituição de 1934 substituiu a expressão por esta outra: "lei ou ato dos *govêrnos locais*" (art. 76, III, *c*), que foi reproduzida na Carta de 1937 (art. 101, III, *c*). Finalmente, "lei ou ato de govêrno local" — é o que se lê na Constituição de 1946 (art. 101, III, *c*). A mudança de redação reflete nìtidamente a necessidade de prever o conflito com outras leis locais, que não as estaduais, compreendendo, assim, as leis dos municípios.

16 Pontes de Miranda, *ibidem*.

À primeira vista, o texto invocado não aproveita à nossa conclusão, desde que se entenda que, nos casos indicados, o Supremo Tribunal deva sempre fazer prevalecer a lei federal. Mas já se demonstrou, com opiniões autorizadas, que em relação às leis estaduais, o conflito nem sempre se resolve por essa forma: o caso sobe ao Supremo pela circunstância de envolver matéria constitucional, como é a pertinente à partilha das competências estadual e federal; a solução do caso concreto dependerá de ser o assunto (regulado pelas leis conflitantes) da competência da União ou dos Estados.

Ora, se assim é, no que toca aos Estados, também assim deve ser com referência aos municípios, uma vez que a expressão "lei ou ato de govêrno local" compreende as leis municipais; não é possível extrair-se da mesma cláusula constitucional duas interpretações contrapostas: uma que permitisse a prevalência da lei local, quando fôsse estadual, e outra que proibisse a sua prevalência, quando fôsse municipal... A verdade, pois, é que a lei local — qualquer que ela seja, estadual ou municipal — pode prevalecer contra a federal, desde que, repita-se, a matéria regulada seja da competência privativa dos Estados ou municípios, conforme o caso.

Eis a razão pela qual os textos invocados amparam, indiretamente, as nossas conclusões. E' também o que expressa Pontes de Miranda, quando diz que o "segundo pressuposto" do recurso extraordinário, nas hipóteses do art. 101, III, *c*, "atende ao propósito de preponderância... das leis federais, *nos seus limites*".[17]

## III

10. Sendo a lei municipal *superior* a qualquer outra, na esfera da competência privativa dos municípios (já que, em tal caso, a lei estadual ou a federal devem ser tidas por inconstitucionais e, portanto, inaplicáveis), não se lhe pode recusar o caráter de autêntica *lei*, segundo o critério *formal* de classificação dos atos do Estado.[18]

11. Assim não entende, porém, o Ministro Castro Nunes, conforme expôs em brilhante e erudito voto, em cuja conclusão, vencedora, negou validade à disposição da Constituição do Paraná que garantia *imunidade* aos vereadores.[19]

O seu raciocínio foi expresso nos trechos que passamos a transcrever, alterando a ordem de sua colocação: "Lei, no duplo sentido material e formal, só existe m cada Estado se emanada da assembléia estadual... Vem aqui a propósito a conhecida distinção entre leis formais e leis materiais. Materialmente, tôdas as deliberações tomadas por disposição geral e que tenham fôrça coativa, são *leis*. Entram, assim, na qualificação de leis materiais até os regulamentos e seus

17 Pontes de Miranda, ob. e vol. acima citados, p. 264.

18 Entre outros, Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 3.ª ed., n.º 34; Francisco Campos, parecer publicado na *Rev. For.*, vol. 116, ps. 393 e segs.

19 *Habeas corpus* n.º 30.256, ac. de 20 de abril de 1948, *Rev. For.*, vol. 120, ps. 213 e segs.

desenvolvimentos secundários, as portarias e instruções. Entram na mesma qualificação as convenções coletivas de trabalho e outras preceituações consentidas a certas associações investidas de funções de poder público. E' dêsse ponto de vista que se pode dizer que os municípios *legislam*, o que apenas significa que exercem funções quase legislativas ou paralegislativas... Legislam, é certo, mas nem por isso exercem *Poder Legislativo*, no sentido constitucional... Sempre se reservou para as chamadas *leis* municipais uma designação apropriada, *resoluções* ou *posturas*... *Lei*, na exposição doutrinária da matéria, é sòmente a que emana dos parlamentos, titulares, que são, do poder legislativo. E' êsse o conceito orgânico ou formal. Aos olhos da Constituição é por êsse critério que se há de medir o poder legiferante na órbita federal e, por compreensão, na estadual".

12. Contraditou êsse ponto de vista o Ministro Hahnemann Guimarães, de quem transcrevemos os seguintes argumentos: "A função legislativa é essencialmente do mesmo caráter. E' exercida na órbita federal, na órbita estadual, ou na órbita municipal. Quantitativamente, será diversa. E' evidente que a órbita municipal é de tôdas a menor, a menos relevante, a menos significativa na elaboração legislativa do país. Mas não se pode recusar às câmaras de vereadores atividade legislativa, que elas exercem, Poder legislativo reduzido a certos limites. O próprio Cód. Civil, quando fala no direito de vizinhança, reconhece aos regulamentos edilícios a função de fonte do direito. Pelo art. 572 do Cód. Civil, os regulamentos edilícios são lei".[20]

O Ministro Edgard Costa também sustentou que "as câmaras municipais, pela origem de sua composição e pela sua finalidade, são órgãos políticos, com função legislativa, pôsto que restrita".

No mesmo sentido se manifestou o Ministro Aníbal Freire: "Argumentou-se com a função legislativa, mas é a própria Constituição que estabelece essa função legislativa, quando, no art. 28, citado pelo eminente ministro Ribeiro da Costa, alude à eleição de prefeitos e vereadores, distinguindo, assim, as duas funções. Onde o texto constitucional que declara não terem as câmaras municipais função legislativa? O citado art. 28 assegura aos municípios autonomia na administração própria, na decretação de impostos, na organização dos serviços públicos locais. Isto decerto por meio de disposições de ordem legislativa".

No julgamento a que nos vimos referindo, a discussão sôbre a função legislativa das câmaras municipais foi apenas um dos argumentos debatidos a propósito da imunidade dos vereadores. O problema da imunidade não nos interessa neste comentário. Nem foi a natureza *não legislativa* das posturas municipais o fundamento único da decisão, pois o Ministro Orosimbo Nonato, por exemplo, indeferiu o *habeas-corpus* impetrado pelo vereador que estava sendo processado sem licença de sua câmara, embora reconhecesse a natureza

20 *Rev. For.*, vol. e ps. citadas.

*legislativa* da sua função: "A atividade legislativa municipal é pobre de conteúdo político. As disposições edilícias têm zona de influência restrita. E se em matéria de direito de construir elas assumem relêvo maior, trata-se de contingência prevista pelo próprio Cód. Civil... Mas a atividade legislativa do vereador, por sua mesma índole, não exige nem explica razoàvelmente a outorga de imunidade".

O ministro Goulart de Oliveira também admitiu a natureza legislativa das posturas municipais, pois reconheceu que, no município, existem dois poderes, mas falta o terceiro — o Judiciário. O ministro Laudo de Camargo não se manifestou sôbre êsse ponto específico, aludindo embora à inexistência da "trilogia de poderes" no âmbito municipal — o que havia sido, aliás, um dos argumentos do Ministro Castro Nunes. Também o Ministro Ribeiro da Costa não abordou especialmente a questão que ora nos interessa. Finalmente, como os Ministros Lafayette de Andrada e Barros Barreto perfilharam o voto do Ministro Castro Nunes, pode-se presumir que hajam negado caráter de lei formal às leis municipais.

13. Embora, no citado julgamento, o *habeas-corpus* tenha sido negado por sete votos contra três, pelo menos a metade do Tribunal — cinco Ministros — se inclinou pelo reconhecimento da natureza legislativa das funções dos vereadores; dois dêles deixaram de se manifestar, especìficamente, sôbre a questão, e dois outros, finalmente, admitiram, mas só de modo implícito, a tese contrária, sustentada pelo Ministro Castro Nunes.

*Data venia* do eminente constitucionalista, a quem tantas vêzes temos prestado a nossa modesta mas sincera reverência, não nos parece que, na questão aqui focalizada, sua opinião mereça os aplausos de costume. Louve-se, entretanto, o Ministro Castro Nunes por sua impecável coerência, pois aquêle ponto de vista já se encontra em sua citada obra de 1920: "Sendo... (os municípios) corporações instituídas para fins de govêrno, reconhece-lhes a lei o poder de expedir *ordenanças* ou regulamentos locais — *power to enact by-law* — função puramente administrativa, que só por impropriedade técnica se costuma chamar de legislativa. Tal é o caráter das posturas, deliberações, decisões ou resoluções das Câmaras municipais, segundo as denominações mais usadas entre nós".[21] Se êsse ponto de vista, no regime de 91, já era discutível, tornou-se, *data venia*, insustentável a partir de 16 de julho de 1934.

14. O principal argumento por que consideramos que as leis municipais são *leis*, não sòmente no sentido material, como também no formal, pode ser exposto em breves palavras.

Os atos normativos que, não tendo a eficácia própria das leis, se podem considerar leis no sentido material estão naturalmente *subordinados* às leis formais. Trata-se, sem dúvida, de normas obrigatórias, mas sua obrigatoriedade cessa diante do comando contrário de uma lei formal. Regulamentos, portarias, instruções, convenções

21 Castro Nunes, *Do Est. Fed.*, p. 151.

coletivas de trabalho, decisões normativas dos tribunais trabalhistas são, realmente, leis no sentido material, mas nenhum dêsses atos pode ser invocado contra dispositivos legais pròpriamente ditos, muito embora as leis novas tenham de respeitar direitos legìtimamente adquiridos sob o império daqueles atos. Os próprios regimentos internos dos tribunais de Justiça, que resultam de competência outorgada pela Constituição, só se movem dentro dos claros deixados pelas leis de processo e de organização judiciária, contra as quais não podem ser opostos. O mesmo acontece com as instruções expedidas pelos tribunais eleitorais para execução da legislação especial que lhes cumpre aplicar.

Entretanto, é inteiramente diverso o *status* das leis municipais, promulgadas no uso da competência privativa dos municípios: elas permanecem ilesas ao impacto da legislação estadual ou federal. E essa circunstância lhes outorga o caráter de leis pròpriamente ditas, isto é, leis formais. Nem outra é a situação das leis estaduais, que têm êsse caráter precisamente por serem invioláveis, dentro da esfera de sua competência, pela legislação federal.

Assim, a distinção entre leis formais e materiais encontra aplicação tanto na órbita federal, como na estadual e na municipal. Em qualquer das três esferas se pode opor uma lei (emanada do órgão legislativo) a um regulamento (emanado do executivo), justamente porque aquela é lei formal, enquanto êste é lei sòmente no sentido material. Por isso mesmo, quando os autores falam em *Congresso* ou *Parlamento* para designar a fonte das leis formais, essa expressão se deve entender como sinônimo de *poder legislativo* (em cuja função, aliás, colabora o executivo) e compreende, na nossa federação, tanto o legislativo federal como o estadual e o municipal.

15. A questão fica muito simplificada, quando consideramos que nossas Constituições federais, a partir da de 1934, têm reservado aos municípios competência tributária privativa. No uso dessa atribuição constitucional, os municípios criam tributos, sem interferência, seja do poder estadual, seja do federal.

Ora, a criação de tributo é incontestàvelmente matéria de *lei formal.* Assim o diz a própria Constituição federal de 1946, quando dispõe, no art. 141, § 34, que "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que *a lei* o estabeleça". Basta considerar, aliás, que a votação dos impostos constituiu, històricamente, a reivindicação fundamental que deu origem ao regime representativo.

Consequentemente, ao criar impostos, o govêrno municipal *legisla,* no sentido formal do conceito. Mesmo, portanto, no regime de 91, quando a extensão do poder tributário comunal dependia inteiramente das Constituições e leis estaduais, era legítimo falar-se de *poder legislativo municipal.* A partir de 34, depois que a competência tributária dos municípios foi demarcada na própria Constituição federal, nenhuma dúvida se pode suscitar a respeito.

O mesmo se pode dizer em relação ao funcionalismo público. Por três vêzes, a Constituição de 1946 se refere, expressamente, a *lei,* no capítulo dos funcionários públicos (arts. 184, 186, 191, § 4.º). Se se entender, como parece lógico, que aquêle capítulo se aplica simultânea-

mente aos funcionários federais, estaduais e municipais, fica patenteado que, ainda aí, a Constituição pressupõe a existência de leis municipais formais.

16. Ocorre, nesta altura, uma breve observação sôbre os regulamentos edilícios, apontados pelo Ministro Hahmnemann Guimarães, para demonstrar o caráter legislativo formal das leis municipais: "Pelo art. 572 do Cód. Civil, os regulamentos edilícios são leis". Argumentou, porém, o Ministro Orosimbo Nonato que a maior repercussão dos regulamentos edilícios incide sôbre o direito de propriedade, mas como "contingência prevista pelo próprio Cód. Civil".

Realmente, o regime da propriedade pertence, pela Constituição, à esfera de competência do legislador federal e, quando envolve questões de *polícia* (no sentido amplo da palavra), recai na *competência conjuntiva* da União, dos Estados e dos municípios. Em tais casos, portanto, a prevalência pertence à lei federal, o que confere aos regulamentos edilícios, neste particular, o caráter de leis sòmente materiais (com algumas restrições derivadas dos poderes implícitos, que procuraremos abordar em outro artigo). Neste ponto, pois, *data venia* do antigo mestre, Ministro Hahnemann Guimarães, por quem nossa admiração remonta aos bancos acadêmicos, o seu argumento comporta as reservas que foram, embora sem desenvolvimento, enunciadas pelo Ministro Orosimbo Nonato.

"Relativamente ao Distrito Federal — redarguiu o Ministro Castro eminente professor da Faculdade Nacional de Direito extraiu da Câmara de Vereadores do Distrito Federal, que tem, irrecusadamente, *função legislativa.*

"Relativamente ao Distrito Federal — redarguiu o Ministro Castro Nunes —, a Constituição declara que a Câmara tem função legislativa". A observação é verdadeira, como se vê do art. 26 da Carta Magna. Não remove, entretanto, *data venia,* o argumento do Ministro Hahnemann Guimarães, porque também encontramos na própria Constituição a palavra *lei* para designar igualmente as leis municipais; assim ocorre, não só nos arts. 141, § 34, 184, 186, 191, § 4.º, já citados no n.º 15 dêste trabalho, como ainda na locução "*lei* ou ato de govêrno local" (o municipal, inclusive), que se lê no art. 101, III, *c*, à semelhança do que se dispunha nas Constituições de 34 e 37.

Consequentemente, a apelarmos para a terminologia do legislador constituinte federal, só encontramos motivos para robustecer nossa convicção.

18. Deve-se notar ainda que virtualmente tôdas as Constituições estaduais vigentes em nosso país (exclui-se apenas a do Espírito Santo, que é omissa) adotam uma ou outra expressão — às vêzes mais de uma — que implica o reconhecimento das funções *legislativas* dos municípios.

Foi o seguinte o resultado de nossa pesquisa nos capítulos referentes à organização municipal: *Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba* e *Paraná* — "funções legislativas", "leis" *Ceará* — "funções legislativas", "legislar"; *Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte* — *"funções legislativas"; Santa Catarina* — "funções legislativas",

"sessão legislativa", "leis"; *Pará* — "poder legislativo"; *Goiás* — "órgão legislativo", "leis"; *São Paulo* — "órgão legislativo'; — *Amazonas* — "legislatura"; — *Piauí* — "legislar", "leis'; *Baía, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul* e *Sergipe* — "leis". As três Constituições que denominam *deliberativas* as funções das câmaras municipais (Minas, Pernambuco e Piauí) referem-se, entretanto, como se viu, a *leis* municipais, e a última delas emprega ainda o verbo *legislar* com referência às comunas.

Poder-se-á dizer que o argumento não tem valia, porque todos os textos indicados terão incidido em êrro ou impropriedade. Sem dúvida; mas um "êrro" tão generalizado, sobretudo na linguagem constitucional, revela uma impressionante coincidência de opiniões, que não pode ser atribuída ao mero acaso, nem deve ser passada por alto.

19. Para o Ministro Castro Nunes o novo *status* jurídico do município brasileiro constitui deformação do conceito de Estado federal, conforme o disse textualmente: "... a Constituição federal mudou de certo modo a posição do município no regime: com êle tratou *no mesmo plano em que figuram os Estados* para lhes assegurar garantias orgânicas e financeiras de autonomia que antes não tinham, pelo menos por cláusulas expressas... Daí resultou, entretanto, *certa deformação do regime federativo,* que supõe a vida de relação circunscrita às províncias e à União" (os grifos são nossos).

Cremos, entretanto, que a *deformação* aludida nos fornece mais um exemplo da variedade dos estados federais, variedade tão pronunciada que até hoje constitui problema tormentoso definir as características essenciais do regime federativo: as realidades históricas, aqui como em muitos outros exemplos, são extremamente rebeldes ao enquadramento conceitual dos *tipos.* Isso mesmo já dissera o Sr. João Mangabeira, por ocasião dos debates constituintes de 1934.[22]

O Supremo Tribunal, no seu papel de intérprete máximo da Constituição, não nos parece, portanto, que deva deformar a realidade para submetê-la a um conceito *a priori* de federação. Ao contrário: cumpre-lhe tomar consciência das peculiaridades do nosso regime federativo, para construir a *nossa doutrina* do Estado federal, doutrina que só será brasileira, evidentemente, na medida em que conseguir ajustar as nossas particularidades dentro de um esquema conceitual mais amplo e bem ordenado.

## IV

20. Nem tôdas as Constituições estaduais brasileiras regulam o processo de elaboração das leis municipais: umas só tratam parcialmente do assunto, enquanto outras a remetem inteiramente para a lei de organização municipal. Estão neste último caso — deixando de parte o orçamento — as do Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Pará, Paraná e Rio Grande do Norte.

---

22 João Mangabeira, artigo reproduzido nos *Documentos Parlamentares,* 2.º vol., Rio, 1935, ps. 370 e 371.

21. Sòmente quatro Constituições exigem, expressamente, a presença da maioria absoluta dos vereadores para que a câmara municipal possa deliberar (Ceará, Goiás, Mato Grosso e Rio de Janeiro). As três últimas acrescentam que são válidas as deliberações tomadas pela maioria dos presentes. Nestas mesmas três Constituições e ainda na de Minas Gerais, exige-se maioria qualificada para votação de certas matérias, cuja enumeração é por vêzes deixada, em parte, à lei de organização municipal.

22. Quanto à iniciativa das leis, nove Constituições a conferem, expressamente, ao prefeito e a qualquer dos vereadores (Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe). Em duas outras não está bem claro se o prefeito tem iniciativa ampla ou sòmente nos casos em que a possui em caráter privativo (Maranhão e Paraíba).

São em número de dez as que consideram certas matérias (notadamente vencimentos e cargos públicos) da exclusiva iniciativa do prefeito (Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe).

Finalmente, apenas uma (Santa Catarina) dá iniciativa legislativa ao eleitorado, que a pode exercer através de representação assinada, no mínimo, por trezentos eleitores.

23. O poder de veto está explìcitamente enunciado em onze Constituições (Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe); as demais, entretanto, não o excluem, à exceção talvez da do Rio Grande do Sul, cujo texto aparentemente proíbe o veto. Entendemos, porém, que a proibição do veto ofende a Constituição federal, segundo o critério, que vem dominando no Supremo Tribunal, de se exigir nos Estados uma conformidade tão aproximada quanto possível com a organização federal.

O prazo concedido ao prefeito para sancionar ou vetar as leis e resoluções da câmara varia um pouco. Na maioria dos casos é de dez dias (Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Piuaí e Rio de Janeiro); baixa, porém, para oito, em Minas, e para cinco, em Santa Catarina.

Para remoção do veto, três Constituições exigem o voto de dois têrços da totalidade dos vereadores (Minas Gerais, Pernambuco e Piauí); quatro delas reclamam dois têrços dos votos *presentes* (Alagoas, Goiás, Mato Grosso e Rio de Janeiro); finalmente, a Constituição de Santa Catarina faz depender a sorte do veto da maioria absoluta dos membros da câmara.

Cumpre deixar esclarecido que nosso exame se limitou ao texto das Constituições, porque não dispomos de tôdas as leis de organização municipal.[23] As informações que precedem não constituem, portanto, um levantamento completo, mas servem para comprovar que nem

23 Deixamos de indicar as disposições da Constituição de Sergipe relativas ao prazo do veto e à maioria exigida para removê-lo, porque não pudemos consultar o seu texto integral.

tôdas as constituintes dos Estados quiseram elevar o processo de elaboração das leis municipais à categoria de normas constitucionais.

24. Numerosas são as Constituições estaduais que estabelecem restrições aos poderes dos municípios. O assunto merece estudo atento, porque a validade da maior parte dessas restrições — senão de tôdas — tem de ser apreciada à luz dos poderes municipais *implícitos*. E' nossa intenção abordar o tema em outro artigo.