O MUNICÍPIO BRASILEIRO: SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

IRIS ELIETE TEIXEIRA NEVES DE PINHO TAVARES*

O municipalismo foi conhecido a partir de Roma, durante a República, por volta do século I antes de Cristo. O verbete aparece, no dicionário latino, com a seguinte conotação: *municipium-ii* — município, cidade livre que se governava por suas próprias leis e tinha foros e privilégios de Roma.[1]

A palavra é formada de *munus* ou *munia*, que significa muro, jurisdição cercada, ou ainda presente, encargo, ofício, mais o verbo *capio*, cujo sentido é tomar. Munícipe é aquele que toma o encargo. Município é a jurisdição sobre a qual Roma tomou o encargo.

Roma anexara territórios, e muitas das cidades conquistadas mantiveram sua organização originária, recebendo, ao longo do tempo, a influência do conquistador. Tornou-se um Estado integrador de cidades. Atribui-se a Sila a instituição do regime municipal romano (80 a.C.) Já no Império, a *Lex Julia Municipalis* (aproximadamente 40 a. C.) veio a estabelecer as diretrizes da organização municipal para as cidades que viviam sob o raio de influência romana. Com o decorrer do Império, a estrutura se abalou para perder-se totalmente com as invasões bárbaras.

A Idade Média viu surgirem grandes áreas territoriais subordinadas aos senhores feudais cujo poderio sem limites eliminou as liberdades das cidades que a eles entregavam sua segurança.

Com a insurreição da burguesia, começaram a aparecer as primeiras cidades livres na Europa. Na Inglaterra, desenvolveu-se o municipalismo desde 1450. Na Espanha, surgiram os *ayuntamientos* e, em Portugal, os Concelhos de Homens Bons, assembléias eletivas que governavam as cidades. A instituição das municipalidades portuguesas aparece já nas Ordenações Afonsinas (anteriores a 1512) e nas Manue-

1 CRETELLA JÜNIOR, Dicionário Latino Português, Cia. Editora Nacional, 1950.

* Doutora e Mestra em Direito Constitucional; Professora adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais; Professora adjunta da Universidade Federal de Ouro Preto.

linas (de 1512). Era regulada pelo Título LXVI do Livro I das Ordenações Filipinas quando foi transplantada para o Brasil.

Submetida ao ordenamento jurídico da Metrópole na qual vigiam as ordenações Manuelinas, a administração colonial sofria, no dizer de Oliveira Vianna, uma ação dissolvente que,

"... oriunda da desmedida amplitude da base física de cada capitania, não se reduz à formação de governículos locais, representados pela autoridade todo-poderosa dos capitães-mor das aldeias. Os próprios caudilhos locais, insulados nos seus latifúndios, na solidão dos altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autonomia efetiva, monopolizando a autoridade política, a autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos. São eles que governam, são eles que legislam, são eles que guerreiam contra as tribos bárbaras do interior, em defesa das populações que habitam as circunvizinhanças das suas casas fazendeiras, que são como seus castelos feudais e as cortes de seus senhorios."[2]

Sob a aparência de uniformidade política e de universalidade — que a autoridade do vice-rei garantia — as sociedade dispersas se distanciavam da Metrópole e entre si de tal forma que, na realidade, o que subsistia era um "conjunto desconexo de nódulos políticos, ou melhor, verdadeiros corpúsculos de Estado, representando, do norte ao sul, dos litorais aos sertões, o efetivo governo da colônia"[3], havendo uma discrepância entre a organização política fictícia encontrada nas leis e a real, criada pelo povo no seu viver.

O incipiente Estado brasileiro se formava, então, a partir de núcleos, como narra ainda o grande historiador: ... "com os primeiros donatários começam-se a formar os nódulos iniciais do povoamento... Pequenos focos iniciais se constituem, entretanto, ao norte e ao sul, oriundos desse esforço preliminar de colonização, e tem em cada um deles destino vário e diferente: São Vicente, Vitória, Ilhéus, Bahia, Itamaracá, Olinda. Deles, direta ou indiretamente, novos núcleos saem, que se multiplicam em outros, ou no sentido da linha dos litorais ou na direção das terras interiores... Daí a dificuldade do problema político proposto ao tino dos estadistas coloniais. Trata-se de organizar um mecanismo de governo administrativo e de governo político que seja mais adaptado e conveniente a este conjunto incoerente e heteróclito de nódulos sociais, caracterizados pela sua extrema dispersão, pela crescente complexidade de sua estrutura íntima, pela diferenciação das suas bases geográficas e pela diversidade de suas pressões externas."[4]

Para o sociólogo, um profundo senso prático presidiu a organização dos aparelhos governamentais da colônia: não havia o preconceito da homogeneidade política; não se adotava o mesmo tipo de organização administrativa para todos os núcleos coloniais: seus tipos de governo eram adequados às suas diferenças específicas. Entretanto, o que a organização central tinha em vista era, sempre, a melhor arreca-

2 OLIVEIRA VIANNA — Evolução do Povo Brasileiro, SP. Cia Editora Nacional, 1933, p. 17.
3 Idem, ibidem, p. 20.
4 OLIVEIRA VIANNA, ob. cit.

dação fiscal, a melhor política fiscal, a melhor despesa fiscal; os demais objetivos políticos eram apenas secundários. Era uma organização local e primitiva em que Themístocles Cavalcanti realça "uma grande influência holandesa que, não obstante a superioridade evidente de seu regime de colonização, teve vida transitória."[5]

Advindo o Império, a necessidade de manter em mãos centralizadoras o poder de mando sobre toda essa heterogeneidade resultou num processo inverso: criou-se no espírito dos estadistas do século da independência o preconceito da uniformidade política. Para eles, os problemas propostos são antagônicos aos da época colonial: são forçados a estender, em virtude do princípio da igualdade, a uniformidade de um mesmo tipo de organização política a todas aquelas diversidades regionais e locais. É ainda Oliveira Vianna que nos relata de maneira pitoresca:

"Para compor o mecanismo desse governo necessariamente unitário, os estadistas da independência encontram à mão, por uma acaso feliz, uma peça essencial: um Rei. O domínio português só se mantém unido, na fase da emancipação, em virtude da força centrípeta da realeza. Uma arrancada do imperialismo napoleônico havia arremessado sobre estas plagas um trono de precária estabilidade: e este acidente — este mero acidente! — vais dar aos construtores da nacionalidade a chave da solução do tremendo problema de nossa unidade política. Pela ação catalítica da pessoa real, eles conseguem neutralizar a ação dispersiva dos fatores geográficos, mantendo unida a nação durante dois Impérios. Desde o momento em que cessa esta ação pelo afastamento da pessoa real, com o advento da República, para logo os fatores geográficos reivindicam seus direitos: e o regime federativo surge como meio de evitar a secessão."[6]

O conteúdo desta política se fixou no conteúdo da Constituição Política do Império do Brasil, jurada a 25 de março de 1824.

A Constituição do Império diz: "A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo cidadão nos negócios de sua Província e que são imediatamente relativos a seus interesses particulares". Com essa declaração, os habitantes das Províncias ficam com direito a deliberar sobre questões locais, mas, para Orlando Carvalho,[7] os Conselhos Gerais da Província, a isso destinados, foram absorvidos pela autoridade dos presidentes de província nomeados pelo Imperador por tempo indeterminado. Além disso, a centralização fazia dependerem da autorização da Assembléia Geral as menores providências, sendo os próprios presidentes uma arma política do governo central, pois mudavam todos assim que caía o ministério de seu partido.

A primeira referência constitucional do Brasil independente ao que futuramente se chamará Município está implícita no art. 2º. daquela Constituição: "O seu território é dividido em Províncias, *as quaes poderão ser subdivididas* como o pedir o bem do Estado" — de que se pode inferir um processo de subdivisão administrativa como convinha ao estado unitário que então se estabelecia. A experiência colonial já

5 CAVALCANTI, Themístocles — Teoria do Estado, Borsoi, RJ, 1958.

6 OLIVEIRA VIANNA, ob cit. p. 43.

7 CARVALHO, Orlando — Política no Município, agir editora, BH, 1936, p. 49.

demonstrava que, por força da extensão territorial e da forma pela qual se constituíam os núcleos populacionais, seriam as aglomerações urbanas o centro de desenvolvimento da Nação. Com base nessa realidade e tendo em vista viabilizar, de forma concreta, a "unidade nacional", o constituinte do Império estruturou um "um poder centralizador e uma organização nacional que freassem e até demolissem os poderes regionais e locais que efetivamente dominavam o país".[8] Os poderes locais se constituíam em ameaça à unidade do Império, mas eram, reconhecidamente, os fulcros do desenvolvimento. Assim, o Imperador tinha, em cada Província, um Presidente nomeado e que podia "remover, quando entender que assim convém ao bem do Estado". (art. 165)

No capítulo II, Título 7º, denominado "Das Câmaras", o art. 167 estabelece que "em todas as Cidades e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem, haverá camaras as quaes compete o Governo econômico e municipal das mesmas Cidades e Villas."[9]

O art. 168 determina que "as camaras são electivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver o maior número de votos será o Presidente". Refletindo o espírito centralizador, o art. 169 prevê uma lei para regulamentar o exercício das funções municipais, a formação de suas posturas policiais, a aplicação de suas rendas e "todas as suas particulares e úteis atribuições".

A Constituição de 1824, no dizer de Oliveira Vianna, "constringe rijamente nas suas malhas resistentes todos os nódulos de atividades políticas do país: nada escapa, nem o mais remoto povoado do interior, à sua compressão poderosa."

Não existem outras referências ao Município no texto constitucional. Seu artigo 178 considera que "é só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos". Nesses termos, e apesar de duramente constringido o poder público municipal, reconhece-se sua força e é constitucional a chamada *Lei do 28 de outubro de 1828* que "Dá nova forma às chamadas Câmaras Municipais, marca suas atribuições e o processo para sua eleição e dos Juízes de Paz."

Essa lei, chamada Regimento das Camaras Municipaes do Império[10], foi a lei orgânica dos municípios durante todo aquele período[11]. Antes dela, os município se regiam pelas Ordenações do Reino, Livro I, Títulos 66 e 67. Com o advento da Constituição de 1824 passaram também a reger-se por esta. O Ato Adicional de 1834 alterou esta situação.

A lei de 28 de outubro dispõe sobre época de eleição, elegibilidade de vereadores e forma de votação. O Título II esclarece quais as funções municipais, destacando-se o artigo 24 que retira delas as atribuições judiciárias, numa referência explícita à sua atividade meramente administrativa. (*"São corporações meramente administra-*

8 SILVA, José Afonso — Curso de Direito Constitucional Positivo —, SP, Saraiva, 1990, p. 66.

9 É interessante questionar qual seria o conceito do termo "municipal" aí inserido, e diferenciado da conotação econômica. Seria, talvez, o primeiro antecedente legal do que viria a ser a competência exclusiva dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, cfr. art. 30, I, da CF 1988.

10 Cfr. CORTINEZ LAXE, João Batista — Regimento das Camaras Municipaes?, 1885.

11 Ver CAMPANHOLE, Adriano, — Constituições do Brasil, SP, Atlas, 1976, p. 560.

tivas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa".) Estabelece ainda as formas de exercício da vereança.

É de se observar que havia uma relação entre deliberações das câmaras, mesmo as legislativas, e o Conselho Geral da Província (art. 64) e que nenhuma ingerência teriam, no que pertencesse às câmaras, os corregedores das comarcas. (art. 65). É a primeira vez que se encontra a palavra *município*: até então a referência era a cidades, villas ou parochias. O Título III trata das posturas policiais e se estabelece que as Câmaras "terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia e economia das povoações e proverão por suas posturas por sobre os objetos seguintes:..." (art. 66) e discorre sobre os temas daqueles assuntos que seriam hoje o conteúdo de nossas leis municipais.

O art. 73 garante aos cidadãos que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos e posturas das Câmaras o direito de recorrerem aos Conselhos Gerais: se na Corte, para a Assembléia Geral legislativa e quando a matéria for econômica ou administrativa, o recurso será ao Presidente da Província e, por este, ao Governo.

O Título IV dispões sobre a aplicação das rendas e o Título X sobre os empregados das Câmaras.

Em 8 de agosto de 1834 foi editado o Ato Adicional que criou as Assembléias Legislativas Provinciais. Seu art. 10 estabelece-lhes a competência legislativa e seus parágrafos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º são referentes a assuntos municipais, bem como o § 3º do art. 11. A Lei n. 105 de 12/05/1840 interpreta e esclarece os §§ 4º e 7º do art. 10 do Ato Adicional de 8/08/1834.

A evolução histórico — legislativa realça que os municípios se constituíam em preocupação constante do governo central, que, reconhecendo sua importância como base de progresso, e por isso mesmo, lhes cerceou a liberdade, em função da própria evolução e manutenção do Estado brasileiro.

Paradoxalmente, anos depois, para manter a mesma unidade do Estado e, ao mesmo tempo, atender aos clamores regionais, o estadista brasileiro optou pela descentralização e pela forma federativa de estado. Assim, proclamou a República, optando pela Federação . "A Federação foi a mola mestra do pensamento republicano" [12] que, politicamente consolidado, se transformou numa Federação de estados, mantendo, no entanto, certo cerceamento de liberdade do Município.

A primeira constituição republicana do Brasil, promulgada a 1º de janeiro de 1891, introduziu, no seu texto, o Título III, intitulado Do Município, no qual se insere um único artigo: Art. 68 "Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeita ao seu particular interesse." A Constituição não esclareceu o que fosse o particular interesse, tornando-se, assim, a autonomia (que na verdade não existia) mero dispositivo constitucional. João Barbalho[13], em seus Comentários à Constituição de 1891, não eleva

12 FRANCO, Afonso Arinos de M., Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos, R J, Forense, 1975 p. 58.

13 BARBALHO, João — Constituição Federal Brasileira Comentários, F. Briquet e Cia., Editores, RJ, 1924.

sequer à categoria de princípio constitucional a autonomia do município, dada a larga amplidão do conceito do termo aí empregado.

Os estados mantiveram o controle hierárquico que exerciam sobre os governos locais, repetindo o centralismo do sistema unitário do Império, malgrado a forma federativa de estado. As Câmaras não passavam de corporações administrativas, sem função legislativa própria, que editavam posturas de alcance limitado, ainda conforme o regimentos das Câmaras datado de 1828." Na prática, sobretudo, os Municípios não passavam de instrumentos dóceis para a consecução dos planos provinciais dos políticos interessados no governo do Estado.[14]

Conforme Orlando Carvalho[15] "a União compõe-se de uma Federação de Estados, mas um Estado não se compõe de uma federação de Municípios. Além disso e, pelo menos, juridicamente, os estados cedem algo de sua soberania em favor da União; enquanto delegam poderes aos Municípios para administrar os interesses locais, como diretos fatores desses interesses.

Assim sendo, da União para o Estado se desprendem relações de ordem política: é um governo federado: enquanto as relações do Estado para com os Municípios são administrativas. O Estado membro, unitário em sua organização interna, é descentralizado em relação aos Municípios."

Na reforma constitucional de 1926, o artigo 6º da Constituição Federal foi o que mais alterações sofreu, passando a vigorar com redação diferente, em que se inclui:

"O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares do Estado, salvo ... II para assegurar o respeito aos seguintes princípios constitucionais: ... f) a autonomia dos municípios..."

Ficou, assim, definitiva e constitucionalmente caracterizada a autonomia municipal como princípio constitucional, que, não respeitado, traria como conseqüência a sanção da intervenção. A ameaça de intervenção da União nos Estados foi, pois uma conquista do Município no asseguramento de sua autonomia, ainda não definida. Como aponta Machado Paupério[16] "doravante, a autonomia municipal sem conteúdo e impregnada pelo critério jusnaturalístico de peculiar interesse, para nos valermos da análise kelseniana do conceito apriorístico do "poder municipal" (cf. Kelsen — Teoría General del Estado), passaria a dispor, pelo menos no plano normativo da constituição de poderoso instrumento material para coibir usurpações de sua competência." A intervenção federal no Estado para proteger a autonomia municipal "deslocava para o domínio dos órgãos da União a tarefa de interpretar a autonomia municipal pelo perecimento federal no campo indefinido da norma constitucional . A autonomia local passaria a comportar interpretação que lhe desse o estado-membro

14 MACHADO PAUPÉRIO — O Município e seu regime jurídico no Brasil, RJ, Forense, 1933, p. 65.

15 CARVALHO, Orlando, ob. cit. p. 88.

16 MACHADO PAUPÉRIO, ob. cit.

no exercício do poder de organização do município, no plano autonômico da Constituição Estadual e no desdobramento da legislação ordinária".[17]

Durante o período revolucionário de 1930, pelo Decreto nº 19.398 de 11 de novembro de 1930, os Estados passaram a ser governados por um interventor . Seu art. 11 § 4º determinou a nomeação, pelo interventor, de um prefeito para cada Município, "que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o desempenho dos cargos respectivos..." (O mesmo Decreto, no seu art. 12, garante que "A nova Constituição federal não poderá restringir os direitos dos Municípios"...)

Foram dissolvidas as assembléias municipais, instituídos os Conselhos Consultivos, compostos de cinco membros: três de livre escolha do prefeito e dois dos maiores contribuintes de impostos municipais. Aboliu-se o sistema representativo enquanto se não elaborasse novo Código Eleitoral e os municípios entraram em pleno regime discricionário. (Orlando Carvalho, ob. cit. p. 103).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 apresenta tendências municipalistas para corrigir abusos da predominância dos estados sobre os Municípios ocorrido no sistema político anterior. Como característica básica, acrescentou à autonomia política definida pela eleição dos governos locais a autonomia financeira, de forma a que se pudesse ampliar aquela.[18] Para Machado Horta[19] houve "...a explicitação da autonomia municipal, pela revelação de seu tríplice conteúdo — autonomia política, financeiro tributária e administrativa — e na fixação das categorias da tributação municipal, em desdobramento específico da autonomia financeira".

O constituinte considerou negócio peculiar dos municípios a escolha de seus representantes. Também é função do Município a organização dos serviços de sua competência (art. 13, III) e a decretação de seus impostos e taxas, bem como a arrecadação e aplicação de suas rendas (art. 13, IV).

Inicia-se o sistema de participação do Município no sistema de discriminação das rendas: a ele caberia metade do imposto sobre indústrias e profissões (art. 8º

17 HORTA, Raul Machado. A posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 65 julho 1982"... a, p. 197 — 221.

18 Os Anais da Assembléia Nacional Constituinte, XII, 526 trazem o seguinte pronunciamento do Deputado paulista Macedo Soares;" São elementos da autonomia municipal:

1º. O poder próprio de organização e de ação;

2º esfera de ação determinada por outro poder.

Só é autônomo o Município que organiza livremente seu governo: prefeito e câmara municipal Pode o município agir livremente em tudo que diga respeito ao seu particular interesse. Mas qual é o juiz do peculiar interesse dos Municípios? Em parte, eles mesmos. Em parte, o Estado O interesse geral da União e dos estados muitas vezes coincide com o interesse dos Municípios. A ordem pública, por exemplo, é interesse peculiar do Município, mas também o é do estado. A desordem nas finanças municipais prejudica o crédito do estado e da própria União. Daí, caber ao estado fixar a esfera de ação dos Municípios." (apud Orlando CARVALHO, ob. cit. p. 121).

19 MACHADO HORTA, Raul — A posição do Município... *Revista Brasileira de estudos Políticos*, n. 55, julho 1982, pp. 197-221.

§2º) e a participação no imposto previsto no art. 19, incVII, parágrafo único — imposto futuro, criado pela União ou pelo Estado.

Estabeleceu-se, pois, uma autonomia, delimitando-se uma explicitação do que se entendia pelo termo. A União deixou de ser a intérprete do conceito de autonomia, porque a Constituição já esclarecera alguns pontos básicos a respeito.

Machado Paupério[20] ensina que "implicitamente a Constituição reconheceu a incapacidade genérica dos municípios para o pleno uso e gozo da autonomia que lhes fora concedida. Não se pode concluir outra coisa, pelo controle financeiro que se instituiu então para a esfera municipal", em referência aos §§ 3º e 4º do art.13 que permitia a fiscalização e a intervenção nos municípios e autorizava o estado a criar órgãos de técnica à administração e fiscalização das finanças municipais. Impôs-se ao estado-membro a obrigação de observar o princípio da autonomia municipal na elaboração da sua constituição e de suas leis (art., 7º, I, d) .

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada a 10 de novembro de 1937, faz sua primeira referência ao município no art. 16 pelo qual o poder legislativo central passa a ser o único legislador eleitoral, o que para Rui Barbosa, se constitui na única forma de, garantindo a moralidade das eleições, manter a autonomia do município, consistindo na modificação mais importante no que se refere ao município.

Quanto aos impostos e taxas privativos dos municípios, foram mantidos todos os mencionados na constituição de 1934, menos o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, que passou para a competência da União.

"Dessa supressão decorreram conseqüências de interesse, porquanto as prefeituras mineiras de zonas predominante rurais viram-se de repente privadas de uma das suas principais fontes de receita. Para compensarem a perda, estabeleceram numerosas taxas, que se denominaram, conforme o caso, rodoviária, de melhoramentos, de fomento rural, de conservação de estradas e pontes etc." e que não correspondiam a serviços criados ou prestados, gerando muitas reclamações judiciárias a tal ponto que o Conselho Administrativo, em Minas, recomendou aos prefeitos que as fossem retirando, gradativamente, do orçamento.[21]

O art. 26 reafirma e reassegura a autonomia municipal, embora o art. 27 declare de livre nomeação do Governador do Estado o prefeito.

Para Pontes de Miranda,[22] "a autonomia municipal era amplo surrão em que se metia o que bem se entendia e ao mesmo tempo fragílimo dique às investidas usurpantes dos governos estaduais... A Constituição de 1937 concorre para uma definição, mas não a define. As letras a), b) e c) do art. 26 contêm apenas os pontos especiais, salientes, da autonomia municipal. Mais precisos são os artigos 27 e 28."

Foi abordada, pela primeira vez no texto constitucional, a questão do agrupa-

20 MACHADO PAUPÉRIO, ob. cit.

21 Cfr. CARVALHO, Orlando, ob. cit. p. 130.

22 PONTES DE MIRANDA, A Constituição Federal de 1937, RJ, Pongetti, 1938, p. 114.

mento dos municípios da mesma região para a execução de serviços públicos comuns (art. 29).

A participação dos municípios na representação federal é estabelecida pelo art. 47: são eleitores dos membros da Câmara dos Deputados (sufrágio indireto), os vereadores às Câmaras Municipais e mais dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo dia da eleição da Câmara Municipal.[23]

Semântica, federalista no nome, a Constituição de 37, tentando combater o estadualismo, não o fez, segundo Pontes de Miranda, em todos os pontos vulneráveis. Os Municípios ganharam significação política, mas foram diminuídos como entidades auto-administrativas...Tirou-se do Município a escolha de seu Prefeito, com o que, em verdade, se deu ao Governo do Estado-membro a disposição de todas as rendas do Estado, quer estaduais, quer municipais. O Município é, hoje, um elemento de grande significação; todavia, como a execução em matéria econômica é que dá poder, o Município é um gigante peiado, um tanto, o espantalho que se põe nas roças para afugentar os passarinhos. o estadualismo ainda uma vez ganhou. E ganhou com aparências de ter perdido."[24]

Dos inúmeros decretos-leis que se seguiram à Constituição de 37[25], os seguintes dispuseram sobre o Município:

— Decreto-lei 1.202, de 8 de abril de 1939: dispõe sobre a administração dos Estados e Municípios;

— Decreto-lei 5.511, de 21 de maio de 1943, que altera o anterior;

— Decreto-lei 7.518, de 3 de maio de 1945, que modifica as disposições do decreto 1.202 de 8/4/39 e ainda a Lei Constitucional nº 3 de 18 de abril de 1940, que emenda os artigos 23 e 25 da Constituição Federal.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 18 de setembro de 1946 deu ao Município um relevo de que até então ele não havia gozado. Ainda que tenha revigorado a autonomia dos Estados, os Municípios também tiveram sua própria autonomia ampliada por força de ter sido subtraída aos Estado a função de controle e de fiscalização (art. 23). O Estado só poderia usar a forma de sanção interventiva para a regularização das finanças municipais, nos caos estabelecidos, o que não o impedia de criar órgãos de assistência técnica aos Municípios. (art. 24).

Manteve-se o sistema de adoção de critérios constitucionalmente estabelecidos para caracterizar a autonomia municipal. "A Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade de intensa política municipalista."[26]:

— manteve a autonomia municipal entre os princípio constitucionalmente estabelecidos (art. 28);

— garantiu-a, através do instituto da intervenção (art. 7º);

23 Artigo suprimido pela Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.

24 PONTES DE MIRANDA, ob. cit. 1938.

25 Esta constituição sofreu 21 emendas, através de Leis Constitucionais, regularmente aprovadas pelo Congresso.

26 PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1946, Vol. I, R.J.H. Cahen Editor, 1947 p. 266.

— garantiu-a, ainda através do processo de argüição de inconstitucionalidade de lei (art. 8º parágrafo único), o que permitiu ao Supremo Tribunal Federal "fecunda atividade protetora, depurando o ordenamento estadual de regras violadoras da concepção da Lei Fundamental do país em matéria de autonomia municipal[27]";

— manteve a elegibilidade dos prefeitos, embora tivesse considerado as situações especiais dos Municípios sedes de capitais, estâncias hidrominerais e declarados bases ou portos militares de importância para a defesa externa do país.

De modo geral, o objetivo do sistema financeiro e tributário de 46 foi o de fortalecer as finanças do Estado e dos Municípios. Como criação do constituinte, contemplou o Município em que a arrecadação estadual fosse maior que a municipal, dando-lhe direito a porcentagem do excesso arrecadado (art. 21). O art. 29 esclarece o que sejam os impostos municipais por natureza e que constituem, junto com o que lhes forem transferidos pelo Estado-membro, sua renda.

O sistema federativo foi reforçado pela criação de tributos estaduais ou intermunicipais que viessem a limitar o tráfego.

Na Assembléia Constituinte de 46, como informa José Duarte[28] "sentia-se, desde o início, que as correntes de opinião tinham a preocupação de assentar, com nitidez, sem artifícios ... a fixação da política municipalista, capaz de dar ao município o que lhe era indispensável, essencial à vida, à autonomia..."

Esta constituição sofreu 21 emendas e na sua vigência foram editados quatro Atos Institucionais. Dizem respeito aos municípios e são importantes porque instituem nova discriminação de rendas em favor dos municípios brasileiros as Emendas de número 5, de 2/11/61 e a de nº 18, de 11/12/65 que revoga aquela. Referem-se, ainda, em seu texto, ao município, as Emendas de nos. 10, 12, 13, 14 e 15.[29]

O período de turbulência política que se seguiu no desenrolar da história do Brasil trouxe profundas alterações não apenas no sentido político-administrativo, mas é fonte de questionamento do próprio conceito de constitucionalismo, quando a "mutação social" provoca a "mudança constitucional", no dizer de Loëwenstein. Aquilo a que se assistiu foi uma interrupção, um interregno da vigência do conceito de constitucionalismo democrático. E o Município sofre as conseqüências da constrição centralizadora.

O Ato Institucional nº 1, de 9/4/1964, inclui os municípios nas profundas alterações que produziu, sobretudo através de seus artigos 7º, 15, 19, 22, 23, 28, 31. O Ato Institucional n. 2, entre outras disposições, autoriza o Presidente da República a decretar, por ato complementar, em estado de sítio ou fora dele, o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores (art. 31). Decretado o recesso, fica o Poder Executivo autorizado a legislar mediante

27 "HORTA, Raul M. A posição do Município... ob. cit. 1982.

28 DUARTE, José, apud SILVA, José A, Curso de Direito Constitucional Positivo, Saraiva, 1990.

29 EC n. 10: distribuição de rendas.
EC n. 12: nomeação de prefeitos.
EC n. 13: eleições municipais.
EC n. 14: inelegibilidades de Prefeito e Vice-Prefeito.
EC n. 15: processamento de eleições municipais.

decretos-leis em todas as matérias previstas na lei orgânica, diz o parágrafo único. O A I 4, depois de vários *consideranda*, autoriza, no seu art. 4º, o governador a nomear os prefeitos das capitais.

A Constituição do Brasil de 1967, promulgada a 24 de janeiro, fez referências ao Município nos artigos 1º, 9º, 10; no Capítulo III do Título I, denominado Da Competência dos Estados e Municípios; nos artigos 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, todos do Capítulo V do Título I — Do Sistema Tributário e ainda nos artigos 38, 45, 66, 69, 106, 146, 147, 173, 176, 179, 180, 182. Para Machado Horta ela inovou duas vezes no que se refere ao Município: uma inovação formal, que cria competências para os Municípios na Constituição Federal.[30] "A inovação foi puramente formal, pois não só deixou intocada a composição da federação (art. 1º), sem a presença do Município, como também não concebeu a introdução do Município na distribuição das competências dos níveis de governo. A Constituição permaneceu no meio do caminho, sem extrair as conseqüências materiais de sua inovação formal."

A outra inovação diminui a autonomia do estado-membro, quando defere à lei complementar federal a competência de estabelecer os requisitos mínimos de população e renda e estabelece a forma de consulta prévia às populações para a criação de Municípios. Além disso, a Constituição e 67 fixa o número de vereadores, torna obrigatória a nomeação de prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse para a segurança nacional.

O Ato Institucional n. 5 de 13/12/68 fez modificações importantes nessa Constituição. No se art. 2º, estabelece, para o Presidente da República, o poder de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais; no art. 3º, autoriza a intervenção, por ordem do presidente da República, nos Estados e nos Municípios, sem limitações constitucionais; ficam suspensos os direitos políticos (art. 4º) bem como garantias constitucionais e legais (art. 6º).

Seguiram-se, cronologicamente, três Atos Complementares, de números 38, 39 e 40, este último fazendo referência ao Município nos arts. 1º e 2º.

Na seqüência, foram editados 12 Atos Institucionais, de nº 6 a 17, e, destes, fazem referência ao município os de nºs 7, 8, 10, 11, 12, 15.

A 7 de outubro de 1969, a Junta Militar Governante promulgou a Emenda Constitucional nº 1, à Constituição de janeiro de 1967.

"Esta emenda nº 1 não modificou substancialmente a constituição. É certo que não se limitou a burilar a redação anterior. Modificou-a em muitos pontos significativamente . Não lhe alterou o sistema contudo, nem lhe deformou o espírito... Assim, nem formalmente, nem materialmente, não há razão para denominar-se de Constituição de 1969 à Constituição de 1967", segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho[31].

30 MACHADO HORTA — ob. cit.

31 FERREIRA FILHO, Manoel G. — Comentários à Constituição Brasileira — Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69/ SP, Saraiva,1972.

Diversa, entretanto, é a posição de José Afonso da Silva[32]: "Teórica e tecnicamente não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga uma vez que, verdadeiramente, se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil".

Seja advinda do poder originário ou de revisão, a Constituição de 69 trilhou o caminho da anterior no processo ascensório do Município no que se refere à dilatação de sua competência. Fiel ao sistema político, atribuiu, entretanto, também aqui, à legislação federal ou à própria Constituição as tarefas anteriormente entregues ao constituinte estadual. A competência reservada aos Estados entrou em declínio. Conseguiram-se meios para a consecução do controle da autonomia municipal pela União. Determinou:

— a nomeação dos prefeitos das capitais das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de segurança nacional (art. 15, II, § 1º);

— um plano de aplicação para concessão de auxílio aos município (art.13, § 5º);

— a competência da lei federal para estabelecer os critérios de remuneração de vereadores (art.15 § 2º);

— a limitação constitucional do número de vereadores (art. 15, §§ 4º, 5º);

— aumento das situações em que se permite a intervenção no Município (art.15 § 3º);

disciplinou a fiscalização financeira e orçamentária do Município, designando seus órgãos de controle externo e interno (art. 16 § 1º) Limitou a autonomia administrativa proibindo Tribunais de Contas Municipais, salvo em casos de Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária especificada (ar. 16 § 3º).

Os artigos 18, 19, 20, e 21, inseridos no capítulo do Sistema Tributário, incluído nesta Constituição para a fixação de normas gerais de tributação no Brasil, estendem esse sistema de normas aos Municípios. Os artigos 23, 24 e 25 e 26 estabelecem a receita do Município, incluída a participação dos Municípios no Fundo de Participação, com aplicação regulada em lei federal, vinculação de transferência ao recolhimento de impostos e diretamente. (art. 25)

Como lembra Machado Horta, a presença mais constante do Município no texto constitucional de 69, apesar de sacrificar a autonomia do Estado-membro, restringe a própria autonomia municipal com as constantes limitações ao seu exercício.

Esta Constituição sofreu mais 25 emendas,[33] sendo que a última, a EC n. 26 de

32 SILVA, José Afonso, ob. cit.

33 Referem-se ao Município:
EC n. 3 — mandato de deputado investido em cargo de prefeito.
EC n. 4 — remuneração de vereadores.
EC n .5 — distribuição de produtos de arrecadação de impostos.
EC n. 6 — mandato eletivo de servidor público municipal.
EC n. 10 — exercício do cargo de Secretário Municipal por vereador.
EC n. 11 — perda do mandato de vereador.

27/11/85, a que convoca a Assembléia Nacional Constituinte, ... "não é, a rigor, uma emenda, pois essa tem, exatamente, o sentido contrário, ou seja, de manter a constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como emenda, mas como ato político," diz José Afonso da Silva. (ob. cit., p. 78)

A Constituição de República Federativa do Brasil, promulgada a 5 de outubro de 1988, fortaleceu os municípios modificando sua posição na Federação. Aquele "conjunto incoerente e heteróclito de nódulos sociais", como disse Vianna, acrescido à diversidade geopolítico-social da realidade que fundamenta o Estado Federal brasileiro, fez por onde ocupar um espaço na ordem jurídica que lhe garante, constitucionalmente, o "status" de ente federado, o que torna esta Constituição ímpar no mundo atual.

Desse privilégio decorre, para os novos entes federados, uma série de garantias no texto da própria constituição. Trilhando o caminho dos anteriores, o constituinte de 1988 reafirmou a autonomia dos municípios. Desta vez, fê-lo explicitamente, no art. 18, equiparando a autonomia do Município à dos demais entes federados. Caminhou mais, ao assegurar essa autonomia, eliminando os excessos na concepção do termo, estabelecendo com maior efetividade seus contornos e excluindo os demais entes federados do delineamento de seus limites. Conferiu a autonomia e o modo de assegurá-la, efetivamente, à tradicional administração autonomia dos serviços públicos municipais acrescentou a auto-organização, no plano autônomo da legislação municipal. Do ponto de vista jurídico-constitucional declaradamente elevou a autonomia municipal à categoria de princípio constitucional, quando, expressamente, o afirmou no art. 34, VII, c).

Tendo definido os princípio estruturais do Governo Municipal, deixou à criatividade local o encargo de organizá-lo. Devolveu às constituições estaduais os critérios para a criação de municípios, de remuneração de vereadores, a fiscalização financeira, porém o fez de forma a que a Constituição Estadual não se tornasse o texto regulamentador da organização municipal, deixando que florescessem as peculiaridades locais.

Abriu um campo para a questão atual do espaço supra-municipal; a instituição de regiões compostas de agrupamentos de municípios cuja proximidade e interesses comuns fazem-nos buscar, em conjunto, o desenvolvimento, através da execução comum de suas funções públicas. A política urbana foi contemplada, com vistas à obtenção do melhor aproveitamento da função social da propriedade e, pela política de desenvolvimento urbano, o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantia do bem-estar de seus habitantes.

EC n. 13 — mandato de deputado investido em cargo de prefeito da capital.
EC n. 14 — mandato de prefeitos.
EC n. 16 e 17 — alteram distribuição de recursos.
EC n. 19 — inelegibilidades.
EC n. 20 — subsídios de prefeitos e vice-prefeitos.
EC n. 22 — altera e acrescenta à CF dispositivos relativos a mandatos.
EC n. 23 — altera e acrescenta dispositivos relativos a tributos.
EC n. 24 — obriga a aplicação de porcentagem da renda em ensino.
EC n. 25 — eleições de prefeito e vice-prefeito.

Alargou o campo das competências materiais e legislativas do município. Ampliou-lhe a forma de participação no produto de arrecadação de impostos federais e estaduais, estabelecendo formas de fiscalização própria, interna e externa, pelo Estado.

Deu novo dimensionamento ao Município e um particular acento ao federalismo brasileiro. A concepção da Federação, é, de já algum tempo, uma concepção aberta. O mundo se abre hoje para um novo federalismo que foge aos estritos paradigmas oitocentistas. Não existe para ela um conceito absoluto e acabado. O direito acompanha a dinamicidade da vida, criando ordenamentos jurídicos diferenciados. Nas palavras de Themístocles Cavalcanti,[34] "a diferenciação tão grande de teorias explica-se, no entanto, de uma maneira muito simples: a formação política de um Estado não pode ser obra de decalque: não se constrói com o espírito pré-concebido, sobre um tipo *a priori* imaginado, uma constituição política. Esta decorre das condições peculiares de cada povo ... A Constituição é quem cria o tipo de federação. Este somente depois pode ser integrado na doutrina constitucional como forma política." A Constituição de 88 criou um novo tipo de federação, que se integram na doutrina constitucional como forma política — discutível, talvez — mas do ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, refere-se, nomeadamente, ao Município, 52 vezes em seu texto, em artigos que demonstram a clara preocupação municipalista que presidiu sua elaboração[35]:

O constituinte expressa, no art. 1º, como opção política[36], o sistema republicano de governo, a forma federativa de Estado, o primado do Direito, a soberania popular que caracteriza o Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos os estabelecidos nos itens I a IV. Como opção jurídica, conseqüentemente, esse mesmo artigo enumera as instituições da República, da Federação, da União, dos Estados, dos Município, do Distrito Federal. Inclui definitivamente o Município no rol dos entes federados.

A Constituição de 37, coerente com seus princípio político-filosóficos, proibia o uso de quaisquer outros símbolos que não os nacionais. As constituições seguintes autorizaram o uso de símbolos estaduais e municipais, o que foi mantido, também em 88, em consonância com o art. 13.

Abordando a Organização político-administrativa do Brasil, o art. 18 declara que ela compreende a "União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." José Afonso da Silva[37] atenta para o fato de que "merece reparo dizer que é a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se decretou no art. 1º. Dizer que a República Federativa do Brasil

34 CAVALCANTI, Themístocles, ob. cit., p. 116.

35 Enumeramos, aqui, todos os artigos da CF que dizem respeito, diretamente, ao Município.

36 GOMES CANOTILHO, J.J. (Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra, 1984 distingue, nos 'princípios constitucionais" os políticos, "que traduzem as opções políticas fundamentais" e os jurídicos, "informadores da ordem jurídica nacional".

37 SILVA, J. Afonso, ob. cit., p. 425.

é formada pela união indissolúvel dos Estados, e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque união indissolúvel (embora com inicial minúscula), do art. 1º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18."

O constituinte pretendeu manter o equilíbrio federativo da República brasileira, estabelecendo, para os entes federados, as mesmas vedações, em igualdade de condições (art.19).

A difícil questão do estabelecimento de competências num estado federal complexo como o brasileiro foi resolvido pelo constituinte de 88 pela utilização da técnica de enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados e poderes definidos indicativamente para os Municípios. Admite a possibilidade de delegação de competências comuns e legislativas. A competência é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os assuntos a que se refere o art. 23; fica o Município excluído da competência legislativa concorrente sobre as matérias previstas no art. 24. Cabe-lhe, no entanto, uma competência legislativa residual ou suplementar, nos termos dos arts. 29 e 30, incisos I e II. A competência do artigo 29, a que, de fato confere a autonomia política ao Município, é dele privativa e se refere à elaboração da lei orgânica, para a qual a Constituição estabelece uma série de parâmetros inarredáveis.

O Capítulo IV do Título III, denominado Dos Municípios, é aquele que abriga os artigos 29 a 31, com referências específicas a esse ente federado. Mas a autonomia municipal, garantida pelo art. 29, o é, ainda, pelo art. 18 e garantida contra os Estados pelo art. 34, VII, c)

No art. 20, onde se declaram os bens da União, o § 1º assegura, também aos Municípios, a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais nos respectivos territórios, ou compensação financeira por essa exploração.

A Constituição se refere da diferentes tipos de relações entre os Municípios, que se agrupam em determinadas circunstâncias. Agrupamento não seria, entretanto, o termo tecnicamente perfeito, visto que se trata, apenas, de um ajustamento de interesses, com objetivo determinado. O interesse local e cada município é, muitas vezes, o interesse comum de municípios limítrofes que podem buscar solução conjunta para a execução das funções públicas de interesse comum. Sensível a esse fato, o constituinte estabeleceu no § 3º do art. 25 a faculdade de associarem-se os Municípios. A determinação se insere no capítulo referente aos Estados Federados; a competência é, portanto, dos Estados, para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas.

Em uma Constituição que enumera os poderes da União e do Município, atribuindo os remanescentes ao Estado, essa determinação *expressa* feita a esse último demonstra a importância que o espaço supra municipal assume no contexto jurídico, econômico e social brasileiro, levando em conta, sobretudo, a ampliação do conceito de autonomia municipal.

Ainda para fins administrativos, a Constituição estabelece que a União poderá articular sua ação num mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, segundo o art. 43, o que

se dará por lei complementar federal. Essas regiões englobam diversos municípios e podem extrapolar os limites geográficos dos Estados Federados.

A intervenção, instituto que, no âmbito federativo, garante a autonomia municipal contra abusos e ingerências indevidas dos Estados e da União só se fará nas situações previstas nos artigos 34 e 35, mediante os procedimentos expressos no art. 36. Entre os motivos que autorizam a intervenção da União nos Estados está o de assegurar a observância da autonomia municipal (art. 34, VII, c); prevê-se a intervenção dos Estados em seus Municípios e a da União em Municípios localizados em Território Federal, nos caos do art. 35.

O Capítulo VI, Da Administração Pública, traz as disposições constitucionais básicas, consideradas princípios constitucionais expressos, dirigidos a quaisquer poderes de quaisquer dos entes federados e seus servidores públicos, destinatários das garantias que aí se expressam.

Não obstante a autonomia do Município com relação aos demais entes federados, o Senado Federal tem, entre suas competências privativas, uma ação fiscalizadora, que se estabelece no art. 52, nos termos dos incisos V, VI, VII, VIII e IX.: ele autoriza, limita e condiciona as operações externas de natureza financeira do Município, uma vez que a soberania para tratar com Estados estrangeiros é privilégio da União. De acordo com o artigo 56 não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido do cargo de Prefeito de Capital.

No artigo 71, entre as competência s do Tribunal de Contas, está a de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste, ou outros instrumentos congêneres ao Estado, ao Distrito Federal ou aos Municípios (inc.VI). O artigo 75 estende, no que couber, à organização dos Conselhos e Tribunais de Contas do Municípios que já os tenham as normas relativas ao Tribunal de Contas da União.

Recebe ainda o Município autorização para, em função do art. 144 § 8º, e nos termos da lei, criar guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações.

Os artigos da Constituição enumerados de 145 a 169 inclusive situam-se no Título VI, intitulado "Da Tributação e do Orçamento". O Município, elevado à condição de ente federado, recebeu competências neste setor: inclui-se entre os quatro poderes tributantes (art.145) inclui-se no texto da lei complementar que dispõe cobre conflito de competência tributária; tem competência para instituir contribuição, cobrada a seus servidores, para custeio da assistência social (art.149, parágrafo único).

No Território Federal não dividido de Municípios, competem à União os impostos municipais. Os impostos municipais, na área geográfica do Distrito federal cabem a este. (art. 147)

O contribuinte municipal goza das imunidades subjetivas que aparecem sob a forma de vedações constitucionais aos entes federados, na esfera tributária, art. 150.

O constituinte visou preservar o princípio federativo, estabelecendo, para a União, vedações na área tributária entre estados e Municípios, quando entende a impossibilidade de estabelecimento de diferenciação tributária entre bens e serviços em razão de sua procedência ou destino aos demais entes federados (arts. 151 e 152).

Entre os impostos instituídos pela União no art, 153 está o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (inc. III), que não incide, nos termos da lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão pagos pelo Município a pessoa com idade superior a 65 anos cuja renda for constituída, exclusivamente, de rendimento de trabalho. (§ 2º, inc. II). O § 5º, desse mesmo artigo, defere ao Município de origem percentagem do imposto incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial.

A seção VI do Capítulo X do Título VI denomina-se "Dos Impostos do Município" e compreende o art. 156 que estabelece a competência tributária municipal. Yves Gandra Martins[38] aponta que "o Brasil é o único país do mundo civilizado a outorgar competência impositiva aos Municípios, em nível constitucional. Outros países outorgam-na, por legislação ordinária, mas tal delegação do poder central ou dos entes federados é excepcional. Vivem os Municípios, mesmo nas federações, da transferência da receita tributária".

Constituem impostos dos Municípios: (art. 156)

I — propriedade predial e territorial urbana;

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

III — serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art,. 155, II, definidos em lei complementar[39]

Com relação à repartição de receitas:[40]

— o Município participa do produto de arrecadação de impostos federais e estaduais (art. 158). Os critérios para o repasse estão no parágrafo único;

— estabelece-se uma forma de distribuição do produto de arrecadação entre os Fundos de Participação (art. 159). Fica vedada, pelo art. 160, a retenção ou restrição de recursos aos Municípios, como forma de garantir a autonomia municipal. O parágrafo único, com redação determinada pela emenda no. 3, de 93, não impede o condicionamento, por parte da União e dos Estados, da entrega de recursos, ao pagamento de seus créditos.

A Constituição faz ressaltar a participação popular nos atos da administração, quando obriga o governo do Município a divulgar o montante dos tributos recebidos, conforme o art. 162.

No capítulo Das Finanças Públicas, o art. 163 delega à lei complementar a disposição, entre outras, das operações de crédito realizadas pelos entes federados; o art. 164 § 3º determina o local de depósito das disponibilidades de caixa do Município; o art. 169 se refere aos limites de despesa com o pessoal ativo e inativo das União, dos Estados, do Distrito federal de dos Municípios.

38 MARTINS, Yves G. — Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 1990, 6º vol.

39 O art. 156 teve o inciso IV revogado pela E. C. 3 de 93 e o inciso III teve nova redação, por força da mesma emenda.

40 Com relação à arrecadação de tributos municipais e repartição de receitas, COELHO, Sacha Calmon Navarro. Comentários à Constituição de 1988 — sistema tributário, R J, Forense, 1991 pp. 191 ss. e 410 e ss.

Ao poder público, de modo genérico, incumbe a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação (art. 175). A microempresa é contemplada no art. 179, que determina aos entes federados sua incentivo, assim como faz com relação ao turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico, o art. 180.

O Capítulo II, do Título VII denomina-se "Da Política Urbana". É a primeira vez, na história constitucional do Brasil, que aparece uma determinação constitucional sobre o assunto: fica estabelecido que o objetivo da política de desenvolvimento urbano é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e atribui-se sua execução ao poder público municipal. (art. 182). O art. 183 é a determinação constitucional que se refere ao solo urbano, a qual traz modificações importantes no conceito tradicional de propriedade.

O artigo 195 estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, mediante recursos provenientes do orçamento dos entes federados, incluindo-se o sistema único de saúde, conforme o parágrafo único do art. 198.. As ações governamentais na área de assistência social são objeto de determinação do art. 204, o qual remete, quanto aos orçamentos para essas ações, ao art. 195.

Os sistemas de ensino se exercem em regime de colaboração entre os entes federados (art. 211) e fica estabelecida a competência da União para a prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento desses sistemas. A quota mínima da receita dos Municípios, resultante de impostos, a ser aplicada na manutenção e no desenvolvimento do ensino, é de 25%. (art. 212).

A ação do poder público na área da Educação se disciplina no artigo 214. Nas "Disposições Gerais", o art. 242 faz ressalvas à aplicação do art. 206, IV nas escolas municipais.

No "Ato das Disposições Transitórias" o constituinte fez referências ao Município 14 vezes.

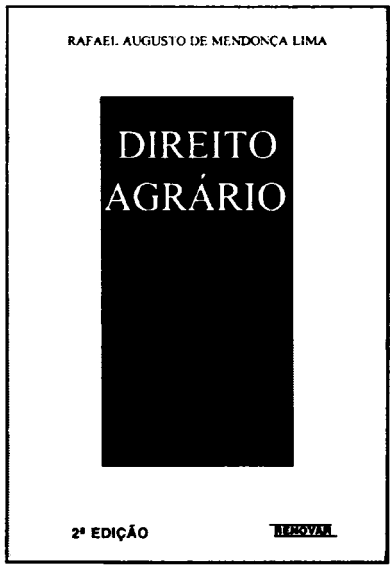
O Brasil retomou, na caminhada histórica, a trilha da descentralização político-administrativa que caracterizou seus primeiros passos, enquanto colônia. Depois de alguns percalços em que o constitucionalismo, por natureza democrático, sofreu as conseqüências da força centrípeta de governos fortes em situações difíceis, a Constituição de 1988, reconhecidamente tida pelos doutrinadores como "municipalista", reconhece, no Município, sua característica vivificadora.

Em conseqüência, a multiplicação do número de Municípios se fez sentir nesses anos de vigência desta Constituição.

A maior dificuldade fica na distribuição das rendas, uma vez que boa parte dos municípios tem como renda quase única aquela advinda dos Fundos de Participação. Mas, ainda assim, essa forma de distribuição assegura maior igualdade entre os municípios, desafogando, muitas vezes, o estado federado que, tendo maior número de municípios, os vê mais aquinhoados.

O aumento do número de municípios, se, por um lado, cria novas estruturas administrativas, com ônus para seus cofres, cria também enormes oportunidades de participação da sociedade, que, mais próxima da administração, sabe o que quer e como o quer.

A vida do munícipe tende a obter melhoras. Ninguém melhor do que o prefeito é capaz de saber onde se deve situar uma escola rural, um posto de saúde, uma ponte. A descentralização se fez necessária. Foi objeto de decisão política do constituinte e se transformou em norma jurídica, do mais alto grau, na ordem constitucional. É verdade que existem, no texto, muitas minúcias, que não seriam, a rigor, de conteúdo substantivo constitucional, podendo ser deferidas à legislação ordinária mas que expressam, no momento em que acorreram, a preocupação de dar ao recém-criado ente federado toda a proteção que lhe pareceu necessária.



Ref. 0076
Brochura
512 págs.
Form. 14x21
1997

DIREITO AGRÁRIO

Rafael Augusto de Mendonça Lima

Esta obra abrange a atividade agrária, nas suas múltiplas formas, a empresa agrária, a estrutura agrária e a política agrária, objetos de estudo do Direito Agrário. O autor enfatiza o Estatuto da Terra e leis complementares e exalta a importância do Direito Agrário no âmbito legislativo, na doutrina e no ensino jurídico. O Direito Agrário tem princípios e institutos próprios, que servem como critérios para a elaboração das leis agrárias e para a sua interpretação. Essa é a matéria tratada neste livro, atualizada de acordo com a Constituição Federal de 1988, a legislação ordinária e a doutrina.