Interesse local *versus* peculiar interesse: análise da atuação dos municípios nas constituições republicanas brasileiras*
Local interest versus special interest: increased activity of the municipalities on the Brazilian republican constitutions

*Leonardo da Rocha de Souza***

* Artigo recebido em 25 de janeiro de 2012 e aceito em 5 de julho de 2012. Versão adaptada de *paper* apresentado na disciplina "Seminários de Direito do Estado I", ministrada pelo prof. dr. Cezar Saldanha Souza Junior, no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Para a elaboração deste texto utilizamos como método a análise das constituições republicanas anteriores a 1988 (1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e a Emenda Constitucional de 1969), sob quatro enfoques: 1) a relação entre os municípios e o Estado e a União, que eram considerados entes da Federação; 2) o alcance da expressão "peculiar interesse" e sua influência na autonomia dos municípios; 3) as competências e atribuições previstas naquelas constituições para os municípios; e 4) os recursos financeiros destinados aos municípios. A análise da Constituição de 1988 segue esse mesmo padrão, apesar de ser necessário realizar uma pequena adaptação, em virtude da mudança de "peculiar interesse" para "interesse local".

** Doutorando e mestre em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em ética e filosofia política pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharel em direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Procurador do município de Caxias do Sul (RS) e professor no ensino superior.

RESUMO

As constituições republicanas do Brasil anteriores a 1988 tratavam o município de forma subordinada à União e aos estados, considerados integrantes da Federação. Elas previam a atuação do município em matérias que fossem de seu peculiar interesse. A Constituição Federal de 1988 inseriu o município como membro da Federação e alterou a nomenclatura relacionada às suas competências legislativas e administrativas, definindo como campo de atuação dos municípios os assuntos que dizem respeito a seu "interesse local". No presente texto pretende-se discutir se essa modificação implicou alguma diferenciação na atuação dos municípios. A análise das Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 (e a Emenda Constitucional de 1969) é realizada em quatro partes: municípios e Federação; peculiar interesse e autonomia dos municípios; competências e atribuições dos municípios; e os recursos financeiros destinados aos municípios. A análise da Constituição de 1988 segue esse mesmo padrão, com pequenas adaptações: municípios e Federação; autonomia dos municípios; interesse local, competências e atribuições dos municípios; e os recursos financeiros destinados aos municípios.

PALAVRAS-CHAVE

Federação — competência municipal — constituições — interesse local — peculiar interesse

ABSTRACT

The republican Brazilian's constitutions before 1988 treated the Municipalities subordinate to the Union and the States, which were considered as members of the Federation. Those constitutions established the action of Municipalities in issues of his peculiar interest. The Constitution of 1988 inserted the Municipality as a member of the Federation and changed the nomenclature related to their legislative and administrative competences, defining as the field for Cities issues that relate to your "local interest". In this paper we intend to discuss if this modification resulted some differentiation in the performance of Municipalities. The analysis of the Constitutions of 1891, 1934, 1937, 1946 and 1967 (and the Constitutional Amendment of 1969) is worked in four parts: Municipalities and the Federation; peculiar interest and autonomy of Municipalities; powers and responsibilities of Municipalities; and the financial resources to

Municipalities. The analysis of the 1988's Constitution is similar, with minor adjustments: Municipalities and the Federation; autonomy of Municipalities; local interest, powers and responsibilities of Municipalities; and the financial resources to Municipalities.

KEY-WORDS

Federation — municipal jurisdiction — constitutions — local interest — peculiar interest

1. Introdução

A realidade política atual tem caracterizado uma ampla dependência do município em relação à União, graças à maior acumulação das receitas públicas nas mãos da União. Aproveitando-se dessa realidade, a União estabelece os requisitos para liberação de verbas públicas aos municípios, fiscalizando sua aplicação. Essa realidade choca-se, no entanto, com a modificação constitucional ocorrida na atual Constituição, no que se refere à atuação dos municípios, modificação essa retratada na alteração da expressão *peculiar interesse* para *interesse local* no que diz respeito à atuação municipal.

De início, chamamos a atenção para os ensinamentos de Pontes de Miranda (em seus *Comentários à Constituição de 1967*, com a emenda nº 1, de 1969) a respeito da descentralização e da unidade brasileira antes da independência. Tais ensinamentos demonstram as bases de história política necessárias para entender o início dos municípios no Brasil, já que, como afirma o autor, o futuro de um povo está baseado em suas origens.[1] Fundamentados nessa pesquisa das origens é que o historiador político e o sociólogo buscam descobrir, em cada povo, "a sua maneira de ser, a técnica, que ele prefere, ao ter de dar solução aos problemas capitais de adaptação dos homens entre si".[2]

Primeiramente é importante notar o que deu origem à descoberta do Brasil. Pontes de Miranda lembra, nesse sentido, que o incentivo para os descobrimentos portugueses provinha da religião. E isso influenciava a forma de tratamento de alguns dos contemporâneos da época do descobrimento. Um deles era Antonio de Lisboa, para quem o mal e o erro devem ser apontados

[1] PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, com a emenda n. 1, de 1969. Tomo I (arts. 1º - 7º). 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. I, p. 340.
[2] Ibidem, p. 344.

com amor.[3] Esse sentimento de amor fundamentava a dignidade que se buscava na política internacional, que almejava "o máximo de proveito para o reino, com o mínimo de riscos, porém nos limites da dignidade do país e do seu povo".[4]

No que se refere à origem dos municípios, é importante notar a realidade geográfica no Brasil. Era uma árdua tarefa da diplomacia portuguesa, "com tão grande território, como o do Brasil, assegurar-se a unidade, que ainda desfrutamos e estivemos, por vezes, e estamos a comprometer".[5] Somente sábia política exterior poderia manter unido território tão grande. Embora geograficamente o Brasil fosse uno, politicamente a pluralidade era inevitável.[6]

Como a centralização era um erro absolutista (e não se edifica sobre erros), era necessário pensar na descentralização. Mesmo que com a feitoria já começasse a aparecer o elemento estatal, foi a capitania que constituiu a primeira unidade política interna e que veio a permitir a descentralização. Em cada capitania existia município e floral, que era o que Portugal tinha de melhor no passado.[7]

O passo seguinte à estruturação das capitanias seria conceder governo-geral ao Brasil, e o requisito necessário para manter a unidade do país era a organização de um governo-geral, o que seria feito por Tomé de Souza.[8] Percebeu-se que a Federação era o caminho para descentralizar[9] e, igualmente, para manter a unidade.

Com essas breves considerações buscadas em Pontes de Miranda, temos uma noção dos fundamentos do município, que distoa da ampla dependência que ele tem tido em relação à União.

A expressão "peculiar interesse" era utilizada por todas as constituições republicanas do Brasil antes de 1988 para designar o campo de atuação do município. A partir da Constituição brasileira de 1988 essa expressão foi substituída por "interesse local". A alteração de uma expressão para outra levou

[3] Ibidem, p. 343-344.
[4] Ibidem, p. 347. Essa visão de que havia respeito (e amor) entre Brasil e Portugal aparece no texto de Pontes de Miranda porque ele defende que o Brasil não foi colônia de Portugal, mas extensão deste (Ibidem, p. 353). Afirma, ainda, que os portugueses gananciosos foram para a Índia e que os portugueses construtivos vieram para o Brasil (Ibidem, p. 356).
[5] Ibidem, p. 347-348.
[6] Ibidem, p. 348 e 350.
[7] Ibidem, p. 349-350. Entre as capitanias, a de Pernambuco era a mais desenvolvida em virtude do ajuntamento, da expressão da vontade na praça pública (Ibidem, p. 351-352).
[8] Ibidem, p. 357. E a própria realidade brasileira impôs unidade (Ibidem, p. 358).
[9] Ibidem, p. 370.

à discussão a respeito do alcance de "interesse local". Qual foi o motivo da mudança? "Interesse local" é mais ou menos abrangente que "peculiar interesse"? Ou tem a mesma abrangência?

Analisando-se a doutrina, percebeu-se que, para entender a diferença entre "interesse local" e "peculiar interesse" não basta investigar o nome, o significado de cada palavra, pois cada estudioso dará seu próprio ponto de vista: histórico, filosófico, semiótico, sociológico... Por essa razão, propõe-se analisar a evolução da importância dos municípios nas constituições brasileiras posteriores à proclamação da República. Essa evolução será vista, basicamente, sob quatro enfoques:

(1) a inclusão nominal do município como integrante da Federação;
(2) o "peculiar interesse" ou o "interesse local" e a autonomia dos Municípios;
(3) as competências municipais expressas e
(4) as fontes de receita previstas nas constituições, verificando-se os recursos financeiros que as mesmas destinaram aos municípios para possibilitar a realização de suas competências.

Para isso, buscaram-se nas constituições republicanas brasileiras os dispositivos relacionados aos municípios. Alerte-se, porém, que o propósito do presente trabalho não é aprofundar e apresentar traços doutrinários relativos a todos os artigos que serão mencionados. A intenção é trazer a essência de tais artigos e fazer breves observações que permitam, ao final, chegar-se ao resultado esperado: verificar se a expressão "interesse local" vem acompanhada do aumento da importância do município.

2. A Constituição de 1891

Inicialmente, cabe o alerta de Cezar Saldanha Souza Junior de que boa parte das disposições dessa Constituição "referentes à ordem política *stricto sensu*, que por natureza gozam de eficácia imediata, não tiveram a devida vigência na realidade". Isso porque "o Brasil, durante mais de trezentos anos, somente conhecera a monarquia e o Estado centralizado. Desde 1840, praticava o parlamentarismo. Ora, de um dia para o outro, a Constituição determinou que deveríamos ser República Federativa e Presidencialista".[10] A

[10] SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*, Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002. p. 44.

nova Constituição republicana precisava, assim, da maturação do tempo para vigorar na prática.

2.1 Municípios e Federação

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891) a Federação era considerada formada pela união das antigas províncias, união essa que foi designada como Estados Unidos do Brasil (art. 1º).

A ideia era aproximar o conceito de Federação no Brasil àquele aplicado nos Estados Unidos da América (EUA),[11] tratando a Federação como uma união de províncias, sem fazer referência às esferas federais e municipais. O Brasil era a *união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias,* o que queria significar uma declaração prévia de que os estados-membros, antigas províncias, não poderiam dispor de seus destinos.[12] E a expressão "República Federativa" demonstrava que o Brasil, mesmo repartindo funções entre o poder central e entidades-membros, constituía uma só pessoa.[13]

Mas, no texto de 1891, as "peças" que, unidas, faziam o "todo" Brasil, corporificavam-se apenas na esfera dos estados, nada se referindo a esferas menores, como os municípios, para fazerem parte desse todo. Havia uma espécie de briga pelo poder entre estados-membros e municípios, de forma que o aumento do poder de um ente implicava, necessariamente, a diminuição do poder do outro. E, como a Consituição de 1891 reproduziu um federalismo que significava a "união de estados federados", essa realidade impôs "freios ao fortalecimento do poder municipal".[14] "A Federação brasileira era composta, sem dúvida, pela União e pelos Estados (as antigas Províncias). Ficou a dúvida, fonte de muitas polêmicas, sobre se os Municípios integravam, ou não, a Federação".[15]

---

[11] ÁVILA, Marta Marques. A Federação brasileira e o município. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). *Direito do Estado*: estudos sobre Federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. (Coleção Direito do Estado). p. 311 e 312.
[12] MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*, v. 1, arts. 1-36. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947. p. 234.
[13] Ibidem, p. 230.
[14] Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 312 e 313.
[15] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 40.

2.2 Peculiar interesse e autonomia dos municípios

A referência a municípios aparece no Título III da Constituição de 1891, que contava apenas com o art. 68, que determinava aos estados uma organização que assegurasse a "autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". Dessa forma, apesar de o município não aparecer como integrante da Federação, era concedida autonomia àquele ente, exigindo-se o respeito a seu peculiar interesse. Essa referência à autonomia municipal é a característica que diferencia o federalismo adotado na Constituição de 1891 do federalismo então vigente nos Estados Unidos.[16]

Percebe-se, além disso, que desde a primeira constituição republicana há a expressão "peculiar interesse" como sinal de preservação da autonomia do município.

O problema, aqui, era o alcance das expressões "autonomia municipal" e "peculiar interesse". Pontes de Miranda ensina que

> A jurisprudência, que em torno das expressões "autonomia municipal", ou "peculiar interesse", se constituiu, pecou pela base: dependia de leis estaduais "que definissem o que, dentro do Município, constitui interesse deste, com exclusão do interesse do Estado". O Acórdão do Supremo Tribunal Federal, que asseverou tal exegese (13 de janeiro de 1909), não atentou no golpe que desferia, abertamente, contra aquilo que pretendia definir.[17]

Assim, a "autonomia municipal" não significava, verdadeiramente, autonomia dos municípios, mas, ao contrário, significava dependência das definições das leis estaduais. Em outras palavras, mesmo que pareça sem sentido, o Estado é quem detinha autonomia municipal. De fato, "durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil".[18]

---

[16] Ibidem.
[17] Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, op. cit., p. 380.
[18] Conforme citação feita por Marta Marques Ávila (A Federação brasileira e o município, op. cit.), de ensinamento de Hely Lopes Meirelles (*Direito municipal*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 37).

2.3 Competências e atribuições dos municípios

A competência expressa na Constituição de 1891 para os municípios restringia-se à administração de cemitérios, como se percebe da leitura do § 5º do art. 72.

2.4 Os recursos financeiros destinados aos municípios

Os arts. 7º e 9º da Constituição de 1891 estabeleciam, respectivamente, os tributos da União e dos estados, não havendo referência a receitas próprias dos municípios nem a verbas a eles destinadas. Até mesmo a vedação da tributação recíproca (art. 10) alcança somente os estados e a União. Também os arts. 11 e 12 previam regras tributárias somente aos estados e à União.

3. A Constituição de 1934

3.1 Municípios e Federação

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934), segundo Cezar Saldanha Souza Junior, apesar de ter tido uma duração efêmera, "foi, historicamente, a mais importante das constituições republicanas, no que respeita à sua criatividade".[19]

Nessa Constituição, a Federação era considerada formada pela união dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, união essa que continuou sendo designada como Estados Unidos do Brasil (art. 1º). Apesar de não ser listado como integrante da Federação em seu art. 1º, a Constituição de 1934 dava ao município grande relevância, como fez em seu art. 17. O município era tratado, nesse artigo, em patamar equivalente ao da União e dos estados, ordenando-lhe o respeito à igualdade (inciso I) e à liberdade religiosa (incisos II e III), além de estabelecer regras relativas à aquisição e alienação de imóves (inciso IV), fé de documentos públicos (inciso V), cooperação mútua (inciso VI) e cobrança de tributos (incisos VII, VIII, IX e X).

[19] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 49.

Outras vedações são impostas aos municípios, desta vez em patamar equivalente ao dos estados (art. 19). Percebe-se que tais vedações tinham como objetivo manter a unidade dos estados e municípios com os atos administrativos e legislativos originados na União: denominação de funções públicas previstas na Constituição (inciso I), moeda estabelecida pela União (inciso II), extradição de criminosos de acordo com leis da União (inciso III) e contração de empréstimos com autorização da União (inciso V). A essas vedações acrescentou-se uma relacionada ao tratamento tributário entre bens de qualquer natureza (inciso IV), também com o objetivo de se buscar a unidade dos estados e municípios ao trabalhar com essa matéria.

Cezar Saldanha Souza Junior ensina que a Constituição de 1934 implantou o denominado federalismo cooperativo, "abrindo-se espaços a ações conjuntas entre União, Estados e Municípios, bem assim a competências comuns e concorrentes (arts. 9 e 10). Reforça-se a autonomia do Município (art. 13), com a atribuição expressa de poder tributário. Dificulta-se a intervenção federal, no art. 12".[20]

Esses tópicos serão analisados nos subitens que seguem.

3.2 Peculiar interesse e autonomia dos municípios

Como forma de proteção dos municípios, o art. 7º concedia aos estados a competência de decretar suas constituições e leis, desde que observada, dentre outros princípios, a autonomia municipal (inciso I, alínea "d"). Essa autonomia dos municípios é reafirmada no art. 13, que tratava da organização dos municípios e buscava preservar seu peculiar interesse (*caput*). As matérias tratadas nos incisos do *caput* versavam sobre a eleição de prefeitos e vereadores (inciso I), a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas (inciso II) e a organização dos serviços de sua competência (inciso III).

A autonomia dos municípios, no entanto, estava diminuída nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 13. Apesar da previsão de eleições, havia a possibilidade de o prefeito ser nomeado pelo governador do estado no município da capital e nas estâncias hidrominerais (§ 1º). Além disso, a dependência que os municípios tinham do estado pode ser vislumbrada no § 3º do art. 13, que possibilitava ao estado a criação de um órgão que prestasse assistência técnica e que

[20] Ibidem, p. 47.

fiscalizasse as finanças dos municípios. Era prevista, ainda, intervenção dos estados nos municípios para regularizar suas finanças (§ 4º) em caso de mora nos empréstimos que tivessem a garantia do estado, ou em caso de "falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos".

O respeito à autonomia do município também está implícito no art. 116, que estabelece que a União, havendo interesse público, poderia deter o monopólio de certas atividades, "ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais". Ou seja, "os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais" não podem ser atingidos pelo monopólio pretendido pela União, mesmo havendo interesse público.

3.3 Competências e atribuições dos municípios

Como atribuição específica surge, mais uma vez, a administração de cemitérios (art. 113). Além dessa atribuição, encontramos nos arts. 138 e 148 atribuições conjuntas à União, aos estados e aos municípios. Assim, o município, junto com a União e os estados, tinha a atribuição de prestar assistência social (art. 138, alíneas *a*, *c*, *d*, *e*), efetuar ações nas áreas do ensino (art. 138, alínea *b*), da saúde (art. 138, alíneas *c*, *f*, *g*), além de investir no "desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual" (art. 148).

A Constituição de 1934 já previa algumas vinculações de receitas que atingiam os municípios. Por meio dessas vinculações de receitas eram reafirmadas algumas atribuições dos municípios (arts. 141, 156 e 177). A receita dos municípios, dessa forma, estava assim vinculada: (1) 1% das rendas tributárias para o amparo à maternidade e à infância (art. 141); (2) 10% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156); (3) 4% da receita tributária para os municípios compreendidos em área assolada pelas secas para aplicar na assistência econômica à população atingida em seu território (art. 117, § 3º).

3.4 Os recursos financeiros destinados aos municípios

Os dispositivos que tratam dos recursos financeiros destinados aos municípios são os seguintes: art. 8º, I, "g", § 2º; art. 10, VII, parágrafo único,

art. 13, § 2º. Esse último dispositivo estabelecia os impostos e taxas que pertenciam aos municípios: o imposto de licenças;[21] os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; o imposto sobre diversões públicas; o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; e as taxas sobre serviços municipais. Além disso, era assegurado ao município metade do imposto de indústrias e profissões (art. 8º, § 2º), 20% do valor arrecadado pela União e estados em impostos por estes criados (art. 10, parágrafo único), bem como outros tributos transferidos pelo Estado (art. 13, § 2º).

Assim, percebe-se na Constituição de 1934 maior preocupação em prever fontes de renda para a execução das atribuições dos municípios, ao contrário do que fez a Constituição de 1891. Nas palavras de Marta Marques Ávila, "a situação do Município foi largamente alterada uma vez que a autonomia deixou de ser sumariamente instituída, passou a ser preenchida, por exemplo, pelas rendas próprias",[22] como visto no art. 13 acima analisado.

O art. 157 acrescenta, entre as receitas destinadas aos municípios, parte dos fundos de educação formados pela União, pelos estados e pelo Distrito Federal. Esses fundos eram formados por "sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros" (§ 1º).

4. A Constituição de 1937

O conteúdo da Constituição de 1937 não chegou a entrar em vigor, já que o Brasil foi governado com base na regra no art. 180,[23] que dizia: "Art. 180 — Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União".

---

[21] Tais impostos de licença, no ensinamento de Maurício Cardoso, são verdadeiras taxas (*Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, annotada por M.C.* Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1935. p. 22).

[22] Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 315.

[23] Ibidem, com base no ensinamento de PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 41.

Walter Costa Porto ensina:[24]

> Francisco Campos — reconhecido como o principal autor do texto — quando de seu rompimento espetacular com o ditador, em entrevista concedida ao *Correio da Manhã*, do Rio de Janeiro, em março de 1945, disse exatamente que ela era um documento que não podia "invocar em seu favor o teste da experiência", pois não foi "posta à prova", permanecendo "em suspenso desde o dia de sua outorga".

Cezar Saldanha Souza Junior acrescenta que, "da Carta de 1937 vigoraram apenas os artigos 178, 180 e 187, completados por aqueles que tornavam operativo o poder político no País, tanto na esfera administrativa, quanto na esfera judiciária, concentrando os poderes na figura do Presidente".[25]

4.1 Municípios e Federação

No art. 3º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937) está claro que a Federação brasileira continuava não incluindo o município como membro, mas apenas os estados, o Distrito Federal e os territórios. Na verdade, a "Constituição de 1937 (...) afastou-se da federação: consistia em Estado unitário na prática, e federado apenas no nome".[26] Ou, nas palavras de Cezar Saldanha Souza Junior, "foi uma Constituição extremamente centralizadora. Embora semanticamente utilizasse o termo Estado Federal (art. 3º), a Constituição, na prática, aboliu-o".[27]

As vedações que envolvem os municípios estavam previstas nos arts. 25, 32, 33 e 35. Para manter a unidade alfandegária, econômica e comercial, o art. 25 impede que os municípios cobrem impostos de viação ou de transporte, "que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem". Apesar de o município não estar, na Constituição de 1937, incluído dentre os integrantes da Federação, o art. 32 prevê àquele ente as mesmas vedações estabelecidas para a União e para os estados. Tais vedações têm como pano de fundo a preservação dos princípios da igualdade (alínea

[24] Porto, *Constituições brasileiras: 1937*, op. cit., p. 17.
[25] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 55.
[26] Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 316.
[27] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 52.

"a") e da liberdade religiosa (alínea "b"), bem como da imunidade tributária recíproca (alínea "c"). Outras vedações impostas ao município implicavam, *contrario sensu*, os seguintes deveres: reconhecer fé aos documentos públicos (art. 33), conceder extradição de criminosos aos entes públicos (art. 35, "a"), isonomia tributária recíproca (art. 35, "b"), contrair empréstimo externo apenas com prévia autorização do Conselho Federal (art. 35, "c").

4.2 Peculiar interesse e autonomia dos municípios

No art. 26 mais uma vez surge a expressão "peculiar interesse" relacionada à autonomia do município. A forma encontrada na Constituição de 1937 para alcançar essa autonomia era garantir ao município a escolha de seus vereadores (alínea "a"), a decretação dos tributos definidos pela União e pelos estados (alínea "b"), e a organização dos serviços públicos de caráter local (alínea "c").

A autonomia do município, no entanto, era mitigada na escolha do seu governante principal, pois, por mais que o art. 26 conferisse aos "Municípios autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse", o art. 27 determinava que o prefeito deveria ser de livre nomeação do governador do estado.

4.3 Competências e atribuições dos municípios

A responsabilidade pela administração dos cemitérios ressurge como atribuição exclusiva do município (art. 122, § 5º). Outras competências e atribuições, porém, são previstas para os municípios em conjunto com outros entes. O município deveria, assim, atuar no ensino de crianças e jovens, em conjunto com a nação e os estados, caso as instituições particulares não tivessem recursos suficientes para fazê-lo (art. 129). Da mesma forma, o município devia proteger e dispensar cuidados especiais aos monumentos históricos, artísticos e naturais (art. 134).

Além disso, vemos, no art. 29, o embrião das atuais regiões metropolitanas, possibilitando-se aos municípios da mesma região agruparem-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Naquela época, como ocorre hoje com as regiões metropolitanas previstas na Constituição de 1988, também era do estado a competência para organizar esses agrupamentos.

4.4 Os recursos financeiros destinados aos municípios

Em relação à Constituição de 1934, a de 1937 reduziu as fontes de receita municipais.[28] Fazia parte das receitas dos municípios, assim, o imposto de licença (art. 28, I), o imposto predial e o territorial urbano (art. 28, II), os impostos sobre diversões públicas (art. 28, III), as taxas sobre serviços municipais (art. 28, IV), metade do imposto de indústrias e profissões, de competência dos estados (art. 23, § 2º), além de outros tributos transferidos pelo estado (art. 28, *caput*).

5. A Constituição de 1946

5.1 Municípios e Federação

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, a União é formada pelos *estados, o Distrito Federal e os territórios*. Os municípios, ao menos no art. 1º, § 1º, não são vistos como entes integrantes da União. "Embora, portanto, o Município não integre a técnica pura do federalismo, torna-se, como no caso brasileiro, peça essencial do regime".[29] Assim, mesmo sem constar como integrante da Federação,[30] a Constituição de 1946 tratava o município, em alguns casos, ao lado da União e dos estados, esses sim membros nominais da Federação. Esses casos podem ser vistos nos arts. 27, 31, 32 e 33. Nesses dispositivos, o município recebia as mesmas vedações que a União, os estados e o Distrito Federal no que se referia: (1) ao estabelecimento de limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos (art. 27); (2) à igualdade entre brasileiros (art. 31, I); (3) à liberdade religiosa (art. 31, II e III); (4) à fé de documentos públicos (art. 31, IV); (5) à incidência de impostos (art. 31, V e art. 32); e (6) à contração de empréstimo externo, para a qual era necessária prévia autorização do Senado Federal (art. 33).

Destaque-se, ainda, o previsto no art. 195, no qual se percebe que, apesar de não fazerem parte da Federação, aos municípios era permitido ter símbolos

---

[28] Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 316.
[29] RUSSOMANO Rosah. *O princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1965. p. 61 apud Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 319.
[30] Como ensina Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 318: "Em 1946, restaurou-se a forma federativa cooperativa e, consequentemente, a autonomia do Estado-membro como reação ao regime anterior".

próprios, da mesma forma que aos estados, estes nominalmente incluídos na Federação.

5.2 Peculiar interesse e autonomia dos municípios

Na Constituição de 1946 a autonomia do município foi prestigiada "como nenhuma Constituição anterior o fizera".[31] O estado que não respeitasse a autonomia municipal seria objeto de intervenção do Governo Federal (art. 7º, VII, "e"). No entanto, era permitido aos Estados intervirem nos municípios quando seu objetivo fosse a regularização das finanças destes (art. 23). Além disso, alguns mecanismos foram implementados para assegurar a autonomia dos municípios: (1) a eleição de seus prefeitos e vereadores (art. 28, I); (2) a liberdade para atuar de acordo com seu peculiar interesse, especialmente no que se referia à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação das suas rendas e à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II).

A exceção ao previsto no art. 28, I, que garantia aos municípios a eleição de seus prefeitos e vereadores, estava no art. 28, §§ 1º e 2º, que ventilava a possibilidade de os governadores dos estados ou dos territórios nomearem os prefeitos: (1) das capitais; (2) dos municípios onde houvesse estâncias hidrominerais naturais; e (3) dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarasse como bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país.

Outro dispositivo que mitigava a autonomia municipal era o art. 15, § 3º. Apesar de ser assegurada aos municípios a autonomia municipal, a União poderia tributar a renda das obrigações da dívida pública municipal, e, até mesmo, os proventos dos agentes dos municípios.

Mesmo com essa autonomia conferida ao município, Pontes de Miranda entendia que o município, em 1946, não passava de criação legal, e dizia que "só a retórica dos juristas repetidores de velhos comentadores anglo-saxões pode pretender que o Município seja realidade viva".[32]

---

[31] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 59, nota de rodapé n. 41.
[32] Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, op. cit., p. 478.

5.3 Competências e atribuições dos municípios

A Constituição de 1946 repete a atribuição dos municípios de administrar os cemitérios (art. 141, § 10º). Também se deve destacar a competência dos municípios, prevista no art. 28, II, de organizar os serviços públicos locais, entre os quais Pontes de Miranda incluía

> funções tipicamente municipais, como a de fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismo, preparar e regulamentar logradouros públicos, permitir, promover, licenciar, guiar, regulamentar e fiscalizar diversões públicas, cuidar da observância das regras de moral externa, legislar sobre a indigência nas ruas e sobre o alojamento dos indigentes, legislar e cuidar da assistência, principalmente aos acidentados e aos acometidos, nas ruas, de moléstias ou sintomas, legislar sobre o comércio ambulante e o de bebidas, sobre a mendicância, os teatros, as feiras e mercados, os banhos na praia ou em balneários públicos, o transporte de mercadorias e de pessoas, manter ou fiscalizar instituições de beneficência e de caridade, localizar a residência de meretrizes, doentes de moléstias contagiosas, comércio e fábricas de produtos cuja proximidade seja nociva à saúde pública, recensear e fazer estatísticas.[33]

No entanto, "em muitos desses assuntos, a competência fica sujeita ao branco que lhe deixou a legislação federal, ou lhe deixaram as legislações federal e estadual".[34] Assim, o desenvolvimento das atividades do município dependia do espaço não preenchido por leis federais e estaduais, o que demonstra a ausência de uma participação significativa e independente dos municípios e de uma expressa previsão de seu campo de atuação.

Algumas vinculações de receitas previstas na Constituição de 1946 demonstram outras atribuições dos municípios, como aquela prevista no art. 169, que determinava que pelo menos 20% da renda dos municípios resultante dos impostos deveriam ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, o que demonstra a necessidade de os municípios atuarem nessa área.

---

[33] Ibidem, p. 486-487.
[34] Ibidem, p. 487.

Por fim, havia a vinculação de receita prevista no art. 199, direcionada aos municípios localizados na região amazônica, e que tinha como objetivo a valorização econômica dessa região.

5.4 Os recursos financeiros destinados aos municípios

Para a execução de suas atribuições, os municípios contavam com as seguintes receitas: (1) parte do imposto sobre lubrificantes e combustíveis (art. 15, III e § 2º); (2) 10% do imposto de renda[35] (art. 15, IV e § 4º); (3) imposto predial e territorial, urbano (art. 29, I); (4) imposto de licença (art. 29, II); (5) imposto de indústrias e profissões (art. 29, III); (6) imposto sobre diversões públicas (art. 29, IV); (7) imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (art. 29, V); (8) contribuição de melhoria, quando se verificasse valorização do imóvel, em consequência de obras públicas (art. 30, I); (9) taxas (art. 30, II); (10) quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços (art. 30, III); (11) 40% do valor arrecadado em impostos criados pelos estados e não previstos na Constituição (art. 21).

Conforme ressalta Marta Marques Ávila,[36] "o Município participava na arrecadação tributária da União e dos Estados-membros, o que mais fortalecia a importância municipal, comprovando a opção pelo federalismo cooperativo". A crescente importância do município, porém, não foi suficiente para integrá-lo, nominalmente, como integrante da União (art. 1º, § 1º).

6. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969

Neste tópico analisaremos, em conjunto, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967, e a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, tendo em vista que a maioria dos dispositivos relacionados aos municípios e destacados neste texto mantiveram redação semelhante em 1969. Como referido por Marta Marques Ávila, "a previsão referente

[35] Essa distribuição não beneficiava as capitais (art. 15, § 4º).
[36] Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 319.

aos Municípios da Emenda de 69, considerada uma nova Constituição, não se distanciou da Constituição de 1967".[37] As alterações significativas serão mencionadas no decorrer da análise.

6.1 Municípios e Federação

Mais uma vez a Constituição não inclui o município como ente da federação (art. 1º, *caput*), esta sendo composta pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. Apesar disso, no § 3º do art. 1º é feita referência ao município, concedendo-lhe a possibilidade de ter símbolo próprio. Essa situação manteve-se na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Cezar Saldanha Souza Junior ensina que "a Constituição de 1967, mantendo formalmente a Federação, reforçou a posição da União diante dos Estados e dos Municípios."[38] Marta Marques Ávila acrescenta: "na realidade, a federação reduzia-se ao aspecto formal porque, na prática, o poder encontrava-se centralizado na União. Assim, o Município teve seu poder reduzido nos campos administrativo, político e financeiro".[39]

De qualquer forma, como ocorreu em outras Constituições, o município recebeu algumas vedações, previstas nos art. 9º,[40] 20,[41] 21.[42] Assim, mesmo não fazendo parte da Federação, o município recebia as mesmas vedações que os entes que dela faziam parte (estados e Distrito Federal), além da União. Tais vedações envolviam: (1) igualdade entre brasileiros (art. 9º, I); (2) liberdade religiosa (art. 9º, II); (3) não recusa de fé a documentos públicos (art. 9º, III); (4) legalidade tributária (art. 20, I); (5) não estabelecimento de limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos (art. 20, II); (6) regras de imunidade tributária (art. 20, III) e (7) impossibilidade de os municípios, em conjunto com os estados e o Distrito Federal, estabelecerem diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão da sua procedência ou do seu destino (art. 21, III).

---

[37] Ibidem, p. 322.
[38] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 68.
[39] Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 320.
[40] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e a alteração implementada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1980, mantiveram redação semelhante.
[41] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve redação semelhante em seu art. 19, retirando, no entanto, a previsão do pedágio (inciso II).
[42] Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, essa matéria foi tratada com redação semelhante no art. 20.

6.2 Peculiar interesse e autonomia dos municípios

A autonomia dos municípios tinha tamanha relevância no texto da Constituição que o estado que não a atendesse poderia receber intervenção da União (art. 10º, VII, "f").[43] Também receberia a intervenção da União o estado que não entregasse aos municípios as cotas tributárias a eles destinadas (art. 10º, V, "b"). Dois outros mecanismos eram previstos na Constituição de 1967 para assegurar autonomia aos municípios: a eleição de seus governantes (art. 16, I) e a liberdade para exercer administração própria, de acordo com seu peculiar interesse (art. 16, II).

A eleição dos governantes dos municípios era excepcionada pelo § 1º do art. 16, que previa que o governador nomearia, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa, os prefeitos das capitais dos estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual, e, com prévia aprovação do presidente da República, os prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 83, V).[44]

Comentando o art. 15, § 1º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (equivalente ao art. 16, § 1º, da Constituição de 1967),[45] Cezar Saldanha Souza Junior alertava:

> a atividade política, no âmbito dos municípios, deve ser repensada, inclusive a bem do próprio princípio da autonomia municipal. Se a autonomia municipal se destina a prover a administração própria, ou seja, o autogoverno, em tudo o que respeita ao peculiar interesse local (art. 15, II, da Constituição), por que condicionar-se obrigatoriamente as eleições para os governos municipais a terem um caráter partidário em bases políticas nacionais? Parece-nos um despropósito total. Não vemos senão desvantagens na partidarização nacional compulsória a que se submete completamente a atividade política nos Municípios. Não sendo da competência municipal senão a administração relativa

[43] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve a mesma redação. O princípio descrito na alínea "f" em 1967 está disposto na alínea "e" em 1969.
[44] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve redação semelhante no art. 81, VII.
[45] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve redação semelhante ao art. 16 no art. 15. A Emenda Constitucional nº 25, de 1985, alterou a redação do § 1º, que passou a vigorar com a seguinte redação: "§ 1º As disposições deste artigo não se aplicam ao Território de Fernando de Noronha". As hipóteses de intervenção foram ampliadas na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 15, § 3º).

> ao peculiar interesse local, aplicar compulsoriamente os critérios político-partidários nacionais ao processo político municipal não só tende a dividir a comunidade local sobre os problemas que não são os de sua competência, mas da comunidade global, como também, face à partidarização nacional da política e dos políticos municipais, propicia o enfraquecimento do exercício da própria autonomia municipal.[46]

Em outras palavras, quando se submetia a escolha do governante municipal a uma nomeação realizada pelo governante estadual ou federal, eram os interesses destes que eram realçados e, por conseguinte, os interesses regionais ou nacionais que eles representavam, em detrimento do peculiar interesse local dos municípios.

A aplicação do peculiar interesse pressupunha possibilitar aos municípios: a) a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual; b) a organização dos serviços públicos locais (art. 16, II).

A Constituição do estado podia prever a intervenção nos municípios somente: a) quando se verificasse impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo estado; b) se deixasse de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) quando a administração municipal não prestasse contas a que estivesse obrigada na forma da lei estadual (art. 16, § 3º).

Outro dispositivo que reafirmava a autonomia dos municípios era o § 4º do art. 16: "Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais".[47] Verifica-se que esse dispositivo tem semelhança com a atual previsão de criação de regiões metropolitanas.

O art. 13 e seu § 5º[48] também mitigavam a autonomia dos municípios, determinando que o município somente receberia auxílio da União se procedesse a prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de aplicação dos respectivos créditos.

---

[46] SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 50.
[47] Não encontramos dispositivo semelhante na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.
[48] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve redação semelhante.

6.3 Competências e atribuições dos municípios

A Constituição de 1967 criou um Capítulo para tratar "Da Competência dos Estados e dos Municípios"[49] (arts. 13 a 16). O art. 13 tratava mais de matéria estadual, enquanto os arts. 14 e 15 versavam sobre a criação de municípios. Coube ao art. 16 tratar mais especificamente da atuação municipal. No entanto, como visto, esse artigo não trouxe atribuições aos municípios, apenas versou a respeito da autonomia municipal.

Não encontramos, na Constituição de 1967, vinculações de receitas municipais. No entanto, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, instituiu, em seu art. 176, § 4º (artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 24, de 1983), vinculação de receita que pressupunha a atuação do município na educação.

Era da União a competência para a criação de regiões metropolitanas (art. 157, § 10º), e elas seriam formadas por municípios que integrassem a mesma comunidade socioeconômica, para a realização de serviços de interesse comum.

6.4 Os recursos financeiros destinados aos municípios

Estavam inseridas na Constituição de 1967 as seguintes receitas: (1) os impostos previstos nesta Constituição (art. 19, I); (2) taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 19, II); (3) contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram (art. 19, III);[50] (4) 20% da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes (art. 24, II e § 7º);[51] (5) imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (art. 25, I); (6) imposto sobre serviços de qualquer natureza não compreendidos na

[49] Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, esse capítulo é denominado, apenas, "Dos Estados e Municípios".

[50] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, contém redação semelhante ao art. 19 em seu art. 18.

[51] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, contém redação semelhante ao art. 24, § 7º em seu art. 23, § 8º, posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 17, de 1980. Essa Emenda e outras posteriores acrescentaram outros dispositivos ao art. 23 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

competência tributária da União ou dos estados, definidos em lei complementar (art. 25, II); (7) o produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural incidente sobre os imóveis situados em seu território (art. 25, § 1º, "a" e art. 22, III); (8) o produto da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, de acordo com a lei federal, são obrigados a reter como fontes pagadoras de rendimentos do trabalho e dos títulos da sua dívida pública (art. 25, § 1º, "b");[52] (9) 5%[53] do produto de arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, ambos de competência da União (art. 26, II[54] e art. 22, IV e V), (10) parte dos seguintes impostos, de competência da União: (a) sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; (b) sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; (c) sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país (art. 28[55] e art. 22, VIII, IX e X).

A Emenda nº 1, de 1969, como visto nas anotações acima feitas em nota de rodapé, modificou alguns aspectos na distribuição da renda pública que, segundo Hely Lopes Meirelles, provocou uma disparidade "entre os Municípios industrializados e agrícolas em virtude da participação na arrecadação do imposto de circulação de mercadorias".[56]

Em relação à distribuição de recursos financeiros, a Emenda nº 1, de 1969, na opinião de Cezar Saldanha Souza Junior, "concentrou ainda mais poderes e rendas financeiras na esfera da União, enfraquecendo a autonomia de Estados e Municípios".[57] No entanto, a partir da posse do presidente Ernesto Geisel, diversas mudanças foram sendo gradualmente implementadas, entre elas, "no plano financeiro-tributário, uma sucessão de Emendas foi paulatinamente reduzindo a concentração de recursos na esfera federal".[58]

---

[52] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, contém redação semelhante ao art. 25 em seu art. 24.
[53] Direcionado a Fundo de Participação dos Municípios.
[54] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, continha redação semelhante ao art. 26 em seu art. 25. Esse artigo, no entanto, foi constantemente alterado, aumentando o montante de repasse da União.
[55] A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, tinha redação semelhante ao art. 28 em seu art. 26, mas sofreu alterações e acréscimos pela Emenda Constitucional nº 23, de 1983, e pela Emenda Constitucional nº 27, de 1980.
[56] Conforme destacado por Ávila, A Federação brasileira e o município, op. cit., p. 323, com base em Meirelles, *Direito municipal*, op. cit., p. 42.
[57] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 75.
[58] Ibidem, p. 77.

7. O município na Constituição de 1988

7.1. Municípios e Federação

A Constituição de 1988 inicia com uma significativa alteração em relação às outras Constituições da República, definindo a República Federativa do Brasil como a "união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal" (art. 1º). Pela primeira vez, assim, o município consta como integrante da Federação. Ives Gandra da Silva Martins assevera: "Os Municípios deixaram de ser parte dos Estados, que compunham a Federação (...) para ganhar densidade e autonomia, nunca antes possuídas na história constitucional brasileira".[59] Nesse sentido, percebe-se que uma das características mais marcantes da Constituição de 1988 foi a "decisão de desconcentrar as atribuições da União Federal, ampliando a autonomia dos Estados e Municípios".[60]

As vedações impostas aos municípios permanecem semelhantes às contidas nas constituições acima anotadas (arts. 19, 150 e 152). A semelhança entre as vedações incidentes sobre os municípios nas constituições analisadas sugere que o tratamento desses entes públicos como entes da Federação não alterou, ao menos nesse aspecto, a importância dos municípios. Assim, analisando-se somente as vedações aplicadas aos municípios, não houve alteração na aplicação de "interesse local" em substituição a "peculiar interesse".

A alteração que consideramos significativa neste item é a inclusão do município, nominalmente, como ente da Federação. Não entendemos ser mera coincidência o fato de a mesma Constituição que incluiu o município como ente da Federação ter alterado seu campo de atuação para assuntos de *interesse local*, em substituição ao *peculiar interesse*.

7.2 Autonomia dos municípios

Assim como ocorreu em constituições republicanas brasileiras acima analisadas, o município manteve na Constituição de 1988 o direito de ter símbolos próprios (art. 13). Além disso, o município é tão autônomo quanto os

[59] MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Constituição aplicada.* Belém: Cejup, 1990. v. 2, p. 75.
[60] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 81.

demais entes da Federação, integrantes da organização político-administrativa do Brasil (art. 18).

Nas palavras de Ives Gandra da Silva Martins,

> mister se faz lembrar o novo *status* constitucional dos Municípios. Na velha ordem, os Estados formavam a Federação, não os Municípios... Como se percebe, os Municípios, hoje, são entidade da Federação. Sua autonomia não é apenas relativa, nos termos do artigo 15 do texto anterior, mas é ampla, com os artigos 29 a 31 dedicados à sua atuação, assim como uma secção da ordem econômica (reforma urbana) ofertada a seu peculiar interesse.[61]

E, como previsto no art. 34, incisos II, IV, V, "b" e VII, "c", a autonomia do município leva a União a intervir no estado que não a assegura. No entanto, mesmo sendo assegurada a autonomia ao ente municipal, o estado pode intervir nos municípios localizados em seus territórios em caso de desorganização financeira desses ou em caso de não observância dos princípios indicados na Constituição Estadual (art. 35).

Interessante notar que as constituições republicanas anteriores a 1988 tratavam o "peculiar interesse" do município quando se referiam à sua autonomia: Constituição de 1891, art. 68; Constituição de 1934, art. 13; Constituição de 1937, art. 26; Constituição de 1946, art. 28; Constituição de 1967, art. 16; Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 15.

Na Constituição de 1988, o "peculiar interesse" foi substituído por "interesse local", passando a constar no art. 30, ao tratar de sua competência, como será analisado abaixo.

7.3. Interesse local, competências e atribuições dos municípios

Na análise do tratamento dado aos municípios pela Constituição de 1988, percebe-se que esta lhes concedeu *status* em muito superior ao conferido pelas outras constituições brasileiras. Inicialmente, ressalte-se que foi destinado um capítulo próprio (CAPÍTULO IV — Dos Municípios) detalhando diversos aspectos de sua organização político-administrativa: lei orgânica (art. 29, *caput*),

[61] Martins, *A Constituição aplicada*, op. cit., v. 2, p. 74-75.

eleição, posse, remuneração e outras regras relacionadas aos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (incisos I a III, V a X e XIV), composição e organização das câmaras municipais (IV e XI), entre outras.

A Constituição de 1988 é a primeira a conferir aos municípios a possibilidade de criação de uma "Constituição" própria, denominada Lei Orgânica (art. 29). E o art. 29-A, incluído na Constituição pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, chegou ao pormenor de tratar do limite de despesa do Poder Legislativo Municipal.

O mais importante no presente estudo, no entanto, é o aumento de competências exclusivas do município previsto no art. 30. Assim, enquanto as Constituições anteriores limitavam-se a conferir ao município a atribuição de administrar cemitérios e outras competências concorrentes, a Constituição de 1988 estabeleceu competências específicas para os municípios, no que se refere à esfera legislativa (incisos I e II), financeira (III), territorial (IV e VIII), administrativa (V), educativa (VI), sanitária (VII) e do patrimônio histórico-cultural local (IX).

O que chama a atenção no art. 30 é a ênfase à palavra "local", de forma que compete ao município: (a) legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I); (b) organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (V); (c) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (IX).

Ainda outros dispositivos do art. 30 referem-se a assuntos locais, mesmo sem trazer essa expressão: (a) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (IV); (b) manter programas de educação infantil e de ensino fundamental (VI); (c) prestar serviços de atendimento à saúde da população (VII); (d) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (VIII).

Mas, como alertam Anelise Domingues Schuler e Márcia Rosa de Lima, "a leitura do artigo 30 não pode gerar a impressão de uma grande autonomia, pois alguns dos temas ali listados sofrem a 'restrição' das 'normas gerais' (...) cuja competência de edição é da União".[62]

Além do art. 30, o art. 182 também traz uma competência privativa do município, determinando que a política de desenvolvimento urbano seja executada pelo poder público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno

[62] SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Márcia Rosa de. Competências exclusivas e compartilhadas na federação brasileira. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). *Direito do Estado*: estudos sobre Federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. v. 1, p. 345. (Coleção Direito do Estado).

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A importância do município é realçada pela previsão do controle externo (Poder Legislativo Municipal e Tribunais de Contas) e de controle interno, de modo a conferir transparência às contas públicas municipais (art. 31).

A Constituição de 1988 previu, ainda, competências comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (arts. 23, 144, 179, 180, 196, 198, 204, 205 e 211). Dessa forma, os municípios devem atuar em conjunto com os demais entes da Federação nos seguintes temas: guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (art. 23, I); conservação do patrimônio público (art. 23, I); saúde e assistência pública das pessoas com deficiência (art. 23, II); patrimônio histórico, artístico e cultural (art. 23, III e IV); cultura (art. 23, V); educação (art. 23, V; art. 205 e art. 211); ciência (art. 23, V); meio ambiente (art. 23, VI, VII); agricultura (art. 23, VIII); habitação (art. 23, IX); saneamento básico (art. 23, IX); assistência social (art. 204) e combate às causas da pobreza (art. 23, X); pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI); educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII); segurança pública (art. 144, § 8º); incentivo às microempresas e às empresas de pequeno porte (art. 179); turismo (art. 180); saúde em geral (arts. 196 a 198), com vinculação da receita do município para atender essa área (art. 198, § 2º). Assim, além de o município ter suas atribuições específicas, voltadas ao interesse local, precisa desenvolver diversas outras atividades em conjunto com os demais entes da Federação.

A abertura do conceito de interesse local e a grande quantidade de competências partilhadas entre o município e os demais entes da Federação têm resultado no constante aumento de atribuições provenientes de leis federais, como a Lei da Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990), o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) e o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997).[63]

As regiões metropolitanas voltam a ser tema da Constituição, dessa vez acompanhadas das aglomerações urbanas e microrregiões, "constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (art. 25, § 3º). Tais organizações regionais permitem aos municípios maior organização e alcance mais facilitado de interesses comuns.

[63] Ibidem, p. 344-345.

7.4 Os recursos financeiros destinados aos municípios

Para a realização de tantas atribuições definidas pela Constituição de 1988, foram destinadas aos municípios algumas fontes de receita. De forma geral, a Constituição prevê quatro espécies de tributos passíveis de serem cobrados pelos municípios: impostos (art. 145, I), taxas (art. 145, II), contribuição de melhoria (art. 145, III) e contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A).

Especificamente, pertencem aos municípios: a) o imposto sobre a propriedade territorial rural[64] (art. 153, VI e § 4º, III) ou 50% desse imposto (art. 158, II); b) 70% do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, quando incidente sobre ouro (art. 153, V e § 5º, II); c) o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (art. 156, I); d) o imposto sobre transmissão "inter vivos" de bens imóveis (art. 156, II); e) o imposto sobre serviços de qualquer natureza (art. 156, III); f) o produto da arrecadação do imposto de renda retido na fonte, sobre rendimentos pagos pelos municípios (art. 158, I), além de parte do imposto de renda entregue pela União ao Fundo de Participação dos Municípios; g) 50% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (art. 158, III); h) 25% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (art. 158, IV).

Ives Gandra da Silva Martins entende que o constituinte de 1988 pretendeu "fortalecer as receitas dos Estados e Municípios (...) com o aumento de participação, acompanhado de aumento de receita".[65] Cezar Saldanha Souza Junior complementa que a Constituição de 1988 aumentou a parcela dos municípios "no conjunto total das receitas tributárias".[66]

8. Considerações finais

As Constituições republicanas do Brasil anteriores a 1988, em um panorama geral, tratavam o município de forma subordinada aos reais integrantes

[64] Esse imposto é de competência da União, mas pode ser cobrado pelos municípios, caso em que o produto da arrecadação lhe pertencerá.
[65] Martins, *A Constituição aplicada*, op. cit., v. 2, p. 99.
[66] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 82.

da Federação, *grosso modo*, a União e os estados. Nessas constituições, ao município era conferido atuar em tudo que dissesse respeito ao seu peculiar interesse.

A respeito da expressão "peculiar interesse", Maurício Cardoso relacionava-a ao direito consuetudinário, àquelas prerrogativas que são secularmente respeitadas. Considerava impossível enumerar, uma por uma, todas as funções que se deveriam permitir às cidades, sob pena de esquecer coisas importantes.[67]

Maurício Cardoso entendia que

> a autonomia se conceitua, como ensina Posada, no reconhecimento, ao Município da faculdade: 1º de dirigir-se e outogar-se sua carta; 2º de afirmar-se pela representação genuína de seu povo (corpo eleitoral); 3º de reger seu governo segundo a carta (...); 4º de gestionar as atividades, interesses, serviços que se estimam, circunstancial ou essencialmente, como notoriamente locais e, de uma forma ou de outra, se definem com funções próprias da cidade.[68]

Com essas afirmações percebe-se que a gestão realizada pelos municípios circunscrevia-se aos serviços "notoriamente locais", de acordo com sua "circunstância" ou com a sua "essência". A nosso ver, o alcance da expressão "peculiar interesse" corria o risco de ser interpretado subjetivamente, já que dependia do costume (e quem diria qual era o costume?), da circunstância (a quem competia definir uma circunstância "notoriamente local"?) e da essência (quais regras hermenêuticas seriam utilizadas para se definir a essência de um serviço para concluir que o mesmo é "local"?).

Além disso, naquelas Constituições o Estado federal era um Estado composto, com poderes "partilhados entre a União e os Estados-membros".[69] O município era visto como uma "pessoa de Direito Político", nas palavras de Francisco Brochado da Rocha: "Em nosso Estado-Federal, três são as pessoas de Direito Político: a União, os Estados-membros e os Municípios".[70]

---

[67] Cardoso, *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, annotada por M.C.*, op. cit., p. 20-21.
[68] Ibidem, p. 21. Na citação feita, optamos por utilizar a grafia do português atualmente utilizada, levando-se em conta que o texto citado foi publicado em 1935.
[69] ROCHA, Francisco Brochado da. *Arquivos de Direito Constitucional*: ideias e pronunciamentos. Porto Alegre: Of. Graf. da Livraria do Globo S.A., 1966. p. 113.
[70] Ibidem, p. 131.

Essencial, de qualquer forma, o ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em análise da Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

> A organização e a criação de municípios, todavia, pertence ao estado federado que sobre ele conserva poder de intervenção (...). De fato, cabe aos Estados organizar os municípios, seja por dispositivos de sua constituição, seja por leis orgânicas, seja por cartas, observando o mínimo de competência a eles deixado pela Constituição Federal.[71]

A autonomia que se concedia aos municípios nas "Constituições do peculiar interesse", que deveria estar traduzida, por exemplo, na eleição de vereadores e de prefeito,[72] era mitigada pela vontade estadual ou federal. Tome-se como exemplo o texto da Constituição de 1967: a eleição dos governantes dos municípios era excepcionada pelo § 1º do art. 16, que previa que o governador nomearia, (1) com prévia aprovação da Assembleia Legislativa, os prefeitos das capitais dos estados e dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual, e, (2) com prévia aprovação do presidente da República, os prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 83, V).

Vale repetir o alerta de Pontes de Miranda: "A jurisprudência, que em torno das expressões 'autonomia municipal', ou 'peculiar interesse', se constituiu, pecou pela base: dependia de leis estaduais que definissem o que, dentro do Município, constitui interesse deste, com exclusão do interesse do Estado".[73]

Assim, o desenvolvimento das atividades do município dependia do espaço não preenchido por leis federais e estaduais, o que demonstrava a ausência de uma participação significativa e independente dos municípios e de uma expressa previsão de seu campo de atuação.

A Constituição de 1988 inseriu o município como membro da Federação, atribuiu-lhe o poder de elaborar uma constituição municipal (lei orgânica), ampliou e esclareceu a competência municipal e aumentou sua participação no conjunto de receitas tributárias.[74] Para coroar essa nova fase do município,

---

[71] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 150.
[72] Ibidem, p. 149.
[73] Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, op. cit., p. 380.
[74] Souza Junior, *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 82-83.

a Constituição alterou a expressão que retratava seu campo de atuação: anteriormente os municípios atuavam nas matérias que fossem de seu "peculiar interesse"; agora, a atuação do município passou a ter o enfoque no "interesse local".

Não parece sem propósito, assim, a alteração de expressões. Parece que o constituinte decidiu ampliar a atuação e importância do município e optou por traduzir essa ampliação na utilização de "interesse local", já que "peculiar interesse" estava identificado com uma série de constituições republicanas que não deram o devido valor aos municípios.

Assim, se, de um lado, surgem divergências a respeito do significado semântico de "peculiar interesse" e de "interesse local", a análise das Constituições nos campos destacados neste texto demonstra que a Constituição que introduziu o "interesse local" foi significativamente mais atuante ao lado do município, enquanto as constituições que utilizavam a expressão "peculiar interesse" sequer tratavam o município como ente da Federação. O "interesse local", portanto, em virtude da Constituição em que está inserido, é mais abrangente que "peculiar interesse". Tais conclusões deveriam, ao menos, servir de base para reverter a realidade atual de grande acumulação das receitas públicas nas mãos da União.

Referências

ÁVILA, Marta Marques. A Federação brasileira e o município. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). *Direito do Estado*: estudos sobre Federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. (Coleção Direito do Estado). v. 1, p. 305-331.

CARDOSO, Maurício. *Constituição do estado do Rio Grande do Sul, annotada por M.C*. Porto Alegre: Edição da Livraria do Globo, 1935.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1978.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Constituição aplicada*. Belém: Cejup, 1990. v. 2.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal*. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*, v. 1, arts. 1-36. Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947.

_____. *Comentários à Constituição de 1967*, com a emenda n. 1, de 1969. Tomo I (arts. 1º - 7º). 2 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

ROCHA, Francisco Brochado da. *Arquivos de direito constitucional*: ideias e pronunciamentos. Porto Alegre: Of. Graf. da Livraria do Globo S.A., 1966.

RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1965.

SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Márcia Rosa de. Competências exclusivas e compartilhadas na federação brasileira. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). *Direito do Estado*: estudos sobre Federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. v. 1, p. 332-366. (Coleção Direito do Estado).

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.