XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

JOSE LUIS BOLZAN DE MORAIS

LEONARDO DA ROCHA DE SOUZA

KARINE SALGADO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teoria e filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Jose Luis Bolzan De Morais, Leonardo da Rocha de Souza, Karine Salgado – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-134-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

CONPEDI 2015-MG

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

PREFÁCIO

Os livros que abordam Teoria e Filosofia do Estado têm o grande desafio de enfrentar questões teóricas, relacioná-las a questões práticas e realizar propostas de avanços ou de soluções para os problemas enfrentados. Tudo isso nem sempre atingido. O livro que organizamos a partir dos trabalhos selecionados e apresentados no GT CONPEDI Teoria e Filosofia do Estado -, e ora apresentamos, pretende dar conta de tudo isso.

Dos textos apresentados, percebemos uma grande preocupação nas discussões sobre os tipos de Estado. Nessa temática, um dos textos deste livro trata do Estado de Bem-Estar Social, com uma análise das suas origens até os dias atuais. Outros cinco textos abordam o Estado de Direito, relacionando esse tema à esfera pública, à soberania e à pós-modernidade, além de analisar sua evolução histórica e as relações de poder presentes nesse projeto, sempre inacabado.

O livro também conta com trabalhos relacionados à soberania dos Estados e suas relações transnacionais. São textos que estudam: a relativização da soberania quando necessária para garantir a proteção ambiental, os desafios da nação na globalização, bem como os exércitos privados e os diplomatas independentes em uma realidade cosmopolita.

Outro bloco de artigos se preocupou com temas que envolvem a Constituição e a democracia. São propostas de reconstrução da teoria deliberativa, da relação entre democracia e Estado na América Latina, e entre democracia e crise, bem como sobre os fundamentos da representação política. Além desses temas, dois trabalhos abordaram o novo constitucionalismo na América Latina, um deles envolvendo o surgimento do Estado Plurinacional e outro estudando a busca pela libertação da diversidade.

Três outros trabalhos apresentaram temas relacionados à federação, um deles mais teórico, voltado à jurisdição constitucional, e dois abordando a autonomia e as atribuições dos Municípios no modelo federativo brasileiro.

Por fim, tivemos textos com temas mais diversificados, tratando de: separação de poderes e função judiciária, natureza humana e origens do Estado, direito de resistência, servidão voluntária e a questão das massas, concepções de justiça, humanismo e segurança jurídica.

Percebemos, assim, com os trabalhos constantes neste livro, a riqueza de temas e de abordagens que podem ser feitas quando se estuda a Teoria e a Filosofia do Estado. Aqui se apresentam as grandes dificuldades e os imensos desafios para aqueles que se dedicam a (re) pensar as circunstâncias que envolvem as instituições político-jurídicas, em particular na sua expressão moderna, projetando-as para o futuro. Um futuro incerto que nos leva a termos presente a necessidade de revisitar o conhecimento jurídico para que possamos dar conta dos dilemas que incidem nas experiências da modernidade.

Uma boa leitura a todos!

Prof. Dr. José Luis Bolzan de Morais - UNISINOS

Prof.ª Dra. Karine Salgado - UFMG

Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza - UCS

A EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS SOB A PERSPECTIVA DE SUA AUTONOMIA

THE EVOLUTION OF THE MUNICIPALITIES IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONS FROM THE PERSPECTIVE OF THEIR AUTONOMY

Wilson Francisco Domingues

Resumo

No presente trabalho fazemos uma análise sobre a figura dos Municípios, desde o seu surgimento ainda na Antiguidade, seguindo por todo o período histórico nacional, que compreende a época em que o Brasil ainda era colônia de Portugal, passando por todas as nossas Constituições Federais, da Imperial de 1824 até a atual Constituição de 1988. O estudo tem como enfoque principal a autonomia reservada aos Municípios, como atributo próprio das Ordens parciais integrantes de um modelo de Estado Federal, como é o caso do brasileiro, que lhes garante uma maior ou menor independência política e de governo com relação a Ordem Central do nosso Estado. Nesse sentido, examinamos como se deu a evolução dessa idéia de autonomia concedida aos Municípios, como partes integrantes da nossa Federação, e como isso restou disciplinado em cada uma das Constituições Federais. Não temos a pretensão de inovar, mas sim apresentar um retrato fiel sobre a parcela do Poder do Estado concedido, realmente ou não, aos Municípios, em cada momento da história do país. O método utilizado é o dialético, comparando-se entendimentos e, ao final, apresentando conclusões sobre a perspectiva atual da autonomia outorgada aos Municípios no padrão contemporâneo da Federação nacional.

Palavras-chave: Município, Constituições brasileiras, Autonomia municipal

Abstract/Resumen/Résumé

In this paper, we make an analysis of the Municipalities image, since their origins, still in the Ancient Times, following all the national historic period, that comprises the time in which Brazil was still a Portugal colony, comprising all the Federal Constitutions, since the Imperial Constitution to the actual Constitution of 1988. The study focuses on the autonomy reserved to the Municipalities, as a proper attribute of the integrating partial Orders in a Federal State model, as is the case of Brazil, which guarantees them a greater or lesser political and government independence from the Central Order of our state. Therefore, we investigated the development of this idea of granted autonomy to the Municipalities as integrating parts of our Federal Constitutions, and how it was fostered in each one of Federal Constitutions. We do not intend to innovate, but present a realistic picture of the granted, or not granted, shared Power of State to the Municipalities, in each moment of the countrys

history. We used the dialectic method, comparing understandings and, eventually, presenting conclusions on the current perspective of bestowed autonomy upon Municipalities in the contemporary norm of the National Federation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipalities, Brazilian constitutions, Municipal autonomy

INTRODUÇÃO

Antes de iniciarmos o estudo sobre a evolução dos Municípios nas Constituições brasileiras apresentamos, preliminarmente, o que seria o surgimento desta figura, ainda na Antiguidade, como integrante de um Estado.

Em seguinda, fazemos a análise dos Municípios desde o período do Brasil Colônia até os dias atuais, já sob a vigência da Constituição Federal de 1988, dando ênfase à questão da autonomia destes perante a Ordem Central (União) do nosso Estado Federal.

A autonomia dos Municípios está representada por sua capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação dentro do Estado brasileiro. Importa, portanto, na independência dessas Ordens Parciais, em face da Ordem Central, na gestão de seus próprios negócios.

Ao traçarmos a evolução pelo qual os Municípios atravessaram a partir de seu surgimento, dentro de cada modelo de organização estatal adotado no país, constatamos também a verdadeira natureza jurídica deste ente, considerando já ultrapassada a antiga discussão doutrinária, mas até hoje existente, se estes seriam ou não um membro típico da Federação nacional. Igualmente, verificamos a importância que foram ganhando os Municípios no desenho organizacional contemporâneo do Estado brasileiro.

Cabe logo, então, comerçarmos a examinar o histórico dos Municípios e de sua autonomia de poder, tomando como referência os períodos, de vigência, das nossas Constituições.

1 Os Municípios ainda na Antiguidade

Os primeiros Municípios surgiram preliminarmente em Roma, como um padrde organização política imposto pelos romanos em algumas regiões, com a finalidade de manter a dominação pacífica de algumas áreas por eles conquistadas.

Como menciona Og Dória (1992, p. 21) os Municípios teriam nascido quando Roma estabeleceu sua hegemonia sobre a Itália central e “as populações submetidas podiam manter sua própria administração local, além de gozar de alguns direitos da cidadania romana (o direito comercial e o direito familiar) [...]”.

Naquele tempo as cidades se caracterizavam como verdadeiras Repúblicas no aspecto da economia interna e se dividiam em duas categorias principais de povoações: os Municípios e as Colônias.

Sobre isso Odair Rodrigues Alves (1986, p. 15) explana que:

> As colônias eram o produto da conquista que Roma foi estabelecendo sobre os povos vizinhos, ficando seus moradores subordinados às leis da metrópole. Faziam, portanto, jus ao nome, pois eram realmente verdadeiras colônias de conquista. Já os Municípios eram regiões habitadas por populações não originárias de Roma, mas as comunidades passavam a gozar, com algumas restrições, que aliás variam de município para município, da condição de cidadania romana. Mas regiam-se por suas próprias leis e podiam preservar suas instituições originais.

Lembra também Hely Lopes Meirelles (2013, p. 33) que os povos vencidos eram sujeitados, desde a derrota, as imposições colocadas pelo Senado, todavia, em contrapartida de sua sujeição e fiel obediência ás leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados como o "jus connubi" e o "jus commerci", até o privilégio político de eleger seus próprios governantes para dirigir a cidade – "*jus suffragii"*. Como explica o autor:

> As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia federata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*)."

Destarte, vêmos que os Municípios romanos, na antiguidade, tinham certa independência política e possuíam seus próprios códigos de conduta.

Ainda dentro dessa classificação do domínio romano, existiam as localidades de menor importância, batizadas de "*fora*", "*conciliabula*", "*castela*" e "*civi*", que faziam parte das grandes povoações.

Com o começo do Império Romano as liberdades garantidas, aos munícipes, na economia interna, na independência política, na possibilidade de estabelecerem seus códigos de conduta próprios, foram sendo limitadas, ficando o poder concentrado nas mãos dos "decuriões", posteriormente chamados de "curiais", que, juntamente com outros magistrados, desempenhavam um poder "supremo" que englobava o Poder Executivo e o Judicial nos Municípios.

Ressalta Odair Rodrigues Alves (1986, p. 18) que havia em Roma, naquela época, uma diversidade de magistrados:

> Os '*duumviros*' ou '*quatuoviros*' que eram aqueles que, em número de dois ou quatro, eram trocados anualmente. Os que exerciam o poder judicial eram denominados de 'jurisdicionais'. Haviam os 'curadores' ou 'qüinqüenais', que exerciam mandatos de cinco anos e também eram chamados de 'censores' porque exerciam a censura. Havia também os 'edis' que se dividiam em 'curiais' e 'plebeus'. Os primeiros tinham poder como magistrados de julgar em sua jurisdição própria. Já os segundos eram ministros sem jurisdição própria. Existia ainda o 'questor' que tinha a missão de arrecadar as contribuições públicas.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 34) comenta, ainda, a existência dos "*actuarri*", que seriam uma espécie de notários; dos "*defensor civitatis*" que eram os defensores da cidade; e dos "*scribae*" que auxiliavam os outros magistrados.

Com o fim do Império Romano a "ordem dos decuriões", ou "curiais", passou por um momento de uniformização, mantendo-se, porém, algumas diferenças entre os Municípios, em razão do citado processo de interação entre as normas locais e as normas que eram estabelecidas pelos romanos, nas áreas conquistadas.

Os Municípios conseguiram sobreviver às invasões bárbaras, mantendo-se, nos primeiros séculos após a decadência do Império Romano, sob o manto da Igreja, que passou a ter grande importância haja vista o papel decisivo que tinha na designação das autoridades locais (DÓRIA, 1992, p. 22).

Já no ano de 79, uma lei de Júlio César, a "*lex julia municipalis*", estendeu esse regime de administração a todas as colônias da Itália, tendo, depois, o regime municipal chegado à França, Espanha e Portugal, modificando-se, sucessivamente, sob a dominação bárbara que sucedeu à hegemonia romana.

Esse modelo de Município, que surgiu inicialmente na Roma antiga, foi então se espalhando pelo continente europeu, influenciando, muito, a forma de organização administrativa de Portugal.

Da mesma forma que os Municípios romanos, a Comuna Portuguesa passou a desempenhar funções políticas e a editar suas próprias normas, consoante com as atribuições administrativas e judicantes que lhe eram outorgadas pelos senhores feudais na época (MEIRELLES, 2013, p. 34).

Sobre o surgimento dos Municípios portugueses ressalta Og Dória (1992, p. 23) que:

> O Município português, antepassado direto do Município brasileiro, nasceu temperado pela Reconquista, isto é, pelo esforço religioso e militar para expulsar os mouros muçulmanos da Península Ibérica e ocupar e colonizar os territórios tomados a eles [...]. Esse quadro de guerra quase permanente marcou a formação do Município português, e segundo alguns historiadores, favoreceu sua autonomia. A reconquista, de certa forma, teria contribuído para dar mais poder aos governos locais: eles estavam envolvidos no mesmo esforço bélico e compartilhavam com El Rei o custo da guerra, um padrão que, de certa forma, se repetiria nos primeiros anos de ocupação e colonização portuguesa no Brasil.

Destarte, observamos que a idéia de Municípios, existente desde a antiguidade em Roma, foi transplantada para toda a Europa e ganhou o mundo na época dos descobrimentos, tendo o Brasil, em razão da colonização portuguesa, sido totalmente influenciado por essa forma de organização administrativa.

2 Os Municípios no Brasil Colônia

É sabido que o Brasil surgiu, inicialmente, como uma colônia de povoamento de Portugal e seu sistema de administração era, após o descobrimento, o de um governo centralizado.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2013, p. 36): "O Município português foi transplantado para o Brasil-Colônia com a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino".

No período imperial vigia a ideia centralizadora das Capitanias, que não permitia qualquer aspiração de autonomia por parte dos povoados que se fundavam na época.

Pela doação das capitanias hereditárias, cada donatário administrava, diretamente ou por meio de prepostos, as terras que recebia da coroa portuguesa (ALVES, 1986, p. 58).

No fim do século XVII é então iniciada uma política de criação de vilas pelo Governo Geral, sob a recomendação direta da coroa portuguesa.

Menciona Og Dória (1992, p. 27) que durante a colonização "as atribuições políticas dos Municípios são progressivamente transferidas para o governo central", havendo assim o que ele chama de "centralização colonial".

Afirma ainda o autor que:

> A implantação da nova ordem não foi pacífica. Dos conflitos econômicos e políticos entre os colonos e a metrópole decorre uma série de revoltas que se iniciam no século XVII e deságuam no movimento da Independência, no começo do século XIX. Nesse movimento as Câmaras tiveram papel de relevo. Embora movida por preconceitos autonomistas locais, sua atuação foi decisiva na luta contra o domínio português.

Assim, notamos que os Municípios do Brasil Colônia tinham um formato parecido com o dos Municípios portugueses e gozavam de muito pouca autonomia, por conta do enorme centralismo imposto pelo governo português.

Como destaca José Afonso da Silva (2012, p. 640), "autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios" e isso, portanto, os Municípios daquela época praticamente não tinham.

Essa falta de autonomia era, aliás, a principal característica dos Municípios que começavam a se formar naquele tempo.

3 Os Municípios na Constituição Imperial de 1824

Pela primeira vez na nossa história, a Constituição Imperial de 25 de março de 1824 previu, de forma expressa, em seu art. 167,[1] que seriam instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes e nas que mais se criassem. Trazia também a previsão de estas Câmaras possuíam caráter eletivo e eram presididas pelo vereador mais votado (art. 168[2]).

Portanto, podemos até dizer que é neste art. 167 da Constituição Imperial de 1824 que se encontra a origem constitucional dos Municípios brasileiros, mas estes, naquela época, igualmente gozavam de muito pouca autonomia.

Como afirma Hely Lopes Meirelles (2013, p. 38):

> O centralismo provincial não confiava nas administrações locais que, distantes do poder central e desajustadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento. [...] as municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses [...]. Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastavam gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades.

De acordo com cada assunto pertinente, os Municípios ficavam sob a tutela dos Presidentes das Províncias, do Conselho Geral, do Ministro do Império ou da Assembleia Geral.

As Câmaras, nessa época, foram reduzidas a órgãos com funções meramente administrativas,[3] controladas pelo Governo Central Provincial.

Em 1º de outubro de 1928 restou publicada a primeira Lei Orgânica dos Municípios, denominada de Regimento Interno das Câmaras Municipais. Este Regimento determinava que as Câmaras ficassem subordinadas aos Conselhos Gerais, aos Presidentes Provinciais e ao Governo Geral.

O regime restritivo aos poderes municipais ficou conhecido, nesse tempo, como a "doutrina da tutela", como ressalta Og Dória (1992, p. 29):

> A Constituição outorgada pelo Imperador em 1824 previa a existência de Câmaras em todas as cidades e vilas. Dizia ainda que a elas competia o governo municipal. Mas dizia também que o exercício das funções municipais, a formação das posturas policiais, a aplicação das rendas e todas as demais atribuições deveriam ser definidas por lei regulamentar. Em suma, fazia o reconhecimento vago do princípio de autonomia municipal que a interpretação posterior, a ser fixada em lei, poderia confirmar ou limitar.

---

[1]Art. 167: Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.

[2]Art. 168: As Câmaras são electivas, e compostas do número de Vereadores que a lei designar, e o que obtiver o maior número de votos, será Presidente.

[3] Art. 24 da Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828: As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdicção alguma contenciosa.

Essa Lei regulamentar de 1828 perdurou até a República, deixando claro seu caráter centralizador e de sufocamento aos Municípios, posto que não lhes apresentava uma forma uniforme de organização, com órgãos adequados e funções bem definidas. Não havia também, nesse período, a figura dos Prefeitos.

Para Eugênio Franco Montoro (1975, p. 28):

> Durante essa primeira fase de nosso regime imperial, as Câmaras Municipais, como órgãos do governo local, não puderam se desenvolver. Presas ao unitarismo e centralismo que inspirava o regime político, não tiveram oportunidade de exercer, com autonomia, suas funções.

Em 12 de agosto de 1834 foi baixado o Ato Adicional – Lei nº 16, que estabelecia normas para a eleição do príncipe regente, diante da menoridade do Imperador, vindo este ato reformar a Constituição Imperial de 1824 ao estipular a criação das chamadas Assembleias Legislativas Provinciais, ao lado da, já existente, Assembleia Geral.

Desse modo, eram duas as características fundamentais das instituições municipais no período imperial, como afirma Eugênio Franco Montoro (1975, p. 33):

> A primeira consiste na previsão constitucional das Câmaras Municipais como órgãos do governo local, a quem competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas, Câmaras estas eletivas. A segunda consiste na atribuição, às Assembleias Legislativas, de competência para organizar os governos locais, inovação trazida pelo Ato Adicional. Esta matéria deixa de ser objeto de legislação regulamentar. Permite-se, desta maneira, que as Províncias atendam às peculiaridades próprias na organização do governo local.

Com essa mudança ocorrida naquela Constituição pensava-se que ia aumentar a autonomia municipal na organização de seu governo, no entanto isto não aconteceu de forma efetiva.

Essas eram as características principais dos Municípios na vigência da Constituição Imperial, que perdurou de 1824 até 1891 com o advento da República.

Não existiam Prefeitos e, por outro lado, haviam Câmaras Municipais instituídas, porém estas tinham muito pouco poder. Os Municípios então gozavam de pouquíssima autonomia governamental, uma vez que se encontravam subordinados aos mandos do Imperador. O padrão de governo no Brasil era o monárquico e o modelo de Estado era o unitário centralizador.

4 Os Municípios na Constituição Republicana de 1891

Com a proclamação da República o Brasil logo adota a forma federativa de Estado, tendo na primeira Constituição Federal dessa nova era constado, em seu Título III, denominado "Do Município", que os Estados se organizassem "de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse" (art. 68).

A amplitude do que seria este "peculiar interesse" era tarefa atinente aos Estados que, por meio de Leis Estaduais, vinham a circunscrever a órbita de atuação cabível aos Municípios.

Pontua Eugênio Franco Montoro (1975, p. 40) que: "Como decorrência lógica deste entendimento, o próprio conceito de autonomia deveria ficar subordinado à definição legal do peculiar interesse. O Município seria autônomo no exercício das atribuições que fossem determinadas pela lei estadual."

As Leis Orgânicas Municipais também estabeleciam, explicitamente, essa autonomia outorgada aos Municípios, no entanto esta era prevista mais no papel do que efetivadamente concretizada, posto que as municipalidades ficavam limitadas pela Lei Estadual. E o que se observava era um enorme centralismo por parte dos Estados.

Até existiam Prefeitos, porém estes eram indicados ou, quando não, eleitos de acordo com a vontade do Governo Estadual.

Sobre isso Hely Lopes Meirelles (2013, p. 40) afirma que:

> Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão, o coronelismo e incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos 'seus distritos' de influência [...]. Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual [...]. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do coronel.

Na época esse era o retrato dos Municípios brasileiros.

Segundo Odair Rodrigues Alves (1986, p. 70) a Constituição Imperial de 1824 foi, aparentemente, mais liberal que a Constituição Republicana de 1891, que "também tratou de forma muito genérica o tema municipalista", quando deixou a cargo do Estado assegurar a autonomia dos Municípios.

Para o autor por conta da mentalidade centralista das Administrações estaduais da época foi sendo eliminada a autonomia municipal. Não havia, no Brasil, um federalismo verdadeiro e sim um regionalismo dominado pelas grandes Oligarquias.

Lembra ainda Eugênio Franco Montoro (1975, p. 41) que, ao tempo da implantação da nossa República Federativa, os Estados e os Municípios brasileiros se mostravam legítimos feudos dos poderosos. Nesse cenário de opressão, então, as instituições locais não puderam encontrar campo para se desenvolverem.

Portanto vemos que, na vigência da Constituição de 1891, o país viveu uma era de enorme centralismo político por parte dos Estados, que tinham sob seu comando os Municípios e lhe outorgavam autonomia da forma como bem entendiam.

5 Os Municípios na Constituição Federal de 1934

Por entenderem necessário, naquela época, estabelecer limites à atuação do Estado na organização dos Municípios, a Constituinte de 1934 colocou a autonomia do Município como um princípio constitucional (art. 7º, inc. I, alínea "d" da Constituição Federal de 1934).[4]

Para Raul Machado Horta (2010, p. 584) a Constituição de 1934 deu início a um processo emancipador dos Municípios com relação a tutela do Estado-Membro.

> É claro o sentido retificador da nova técnica constitucional, inspirada no propósito de criar condições necessárias ao florescimento do municipalismo, e fundada na decisão de corrigir os abusos cometidos na organização plena do Município pelo Estado, no período da primeira República, responsáveis pelo cancelamento da autonomia municipal, não obstante a afirmação desta garantia na Constituição Federal de 1891.

Como bem pondera Eugênio Franco Montoro (1975, p. 49), analisando o texto da Constituição Federal do regime de 1934 podemos dizer que são oito as características mais importantes relacionadas à autonomia municipal, que merecem ser apontadas:

1ª) Manteve-se a cláusula do peculiar interesse como delimitadora da competência dos Municípios (art. 13, *caput*);[5] 2ª) A eletividade dos Prefeitos e Vereadores passou a ser obrigatória, com exceção das Capitais e das Estâncias Hidrominerais nas quais o Prefeito era nomeado pelo Governo do Estado (art. 13, inc. I e §1º); 3ª) Fez-se pela primeira vez a previsão da autonomia financeira dos Municípios, caracterizada pela liberdade de decretação de seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas (art. 13, inc. II); 4ª) Restou estabelecida a faculdade dos Municípios de organizar os serviços de sua competência (art. 13, inc. III); 5ª) Atribuiu-se aos Municípios a competência para decretar e arrecadar tributos, além dos que lhe fossem transferidos pelos Estados (art. 13, § 2º); 6ª) Criou-se a faculdade, aos Estados, da criação de um órgão de assistência técnica da Administração Municipal e de fiscalização de suas finanças (art. 13, § 3º); 7ª) O processo de intervenção nos Municípios,

---

[4] Art 7º: Compete privativamente aos Estados: I – decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...] d) autonomia dos Municípios.

[5] Art. 13: Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I – a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II – a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III – A organização dos serviços de sua competência. § 1º – O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais. § 2º – Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I – o imposto de licenças; II – os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III – o imposto sobre diversões públicas; IV – o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V – as taxas sobre serviços municipais. § 3º – É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças. § 4º – Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

pelos Estados, passou a ser prescrito na Constituição, porém só podendo ocorrer com o fim de regularizar as finanças municipais (art. 13, § 4º); 8ª) Previu-se a possibilidade de intervenção federal nos Estados que não respeitassem o princípio da autonomia municipal (art. 7º, inc. I, alínea "d" combinado com art. 13, inc. V).[6]

Desse modo notamos que passou-se a dar uma maior atenção a questão da autonomia dos Municípios em todos esses aspectos ora apontados, mas em especial pela liberdade de aplicação de suas rendas e pela faculdade de organizar seus serviços e não mais, somente, pela questão da eletividade de Prefeitos e Vereadores.

Raul Machado Horta (2010, p. 584) afirma que o Poder Constituinte de 1933/1934 tinha a convicção de que não bastava, ao Município, a autonomia política vinculada a escolha eletiva dos representantes locais. Impunha-se, ainda, acrescentar-lhes a autonomia financeira, por meio de receitas próprias, a fim de se alargar a substância dessa autonomia.

Pondera o autor que: "A inovação substancial da Constituição Federal de 1934 residiu na explicitação da autonomia municipal pela revelação de seu tríplice conteúdo – a autonomia política, a autonomia financeira-tributária e a autonomia administrativa [...]." (HORTA, 2010, p. 585)

Vemos a Constituição Federal de 1934 deu um maior delineamento à autonomia municipal, no entanto, a breve vigência da mesma não permitiu uma boa apreciação dos resultados dessas inovações introduzidas na esfera municipal (MEIRELLES, 2013, p. 40).

De qualquer forma mostra-se indiscutível a contribuição dada por esse texto constitucional a noção de autonomia municipal, em seus aspectos político, financeiro e administrativo.

6 O Município na Constituição Federal de 1937

A Constituição Federal de 1937 trouxe inovações à questão da autonomia trazida pela Constituição de 1934, prevendo a nomeação de todos os Prefeitos pelos Governadores dos Estados (art. 27)[7] e dando poder político às Câmaras Municipais, que passaram a participar do processo de escolha dos membros da Câmara dos Deputados (arts. 46 e 47).[8-9] Os únicos eleitos por sufrágio eram os Vereadores, na forma do art. 26, alínea "a".[10]

[6]Art 12: A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: [...] V – para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras "a" a "h", do art. 7º, I e a execução das leis federais.
[7] Art. 27: O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.
[8] Art. 46: A Câmara dos Deputados compõe-se por representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto.

Para Hely Lopes Meirelles (2013, p. 41) a Constituição de 1937 "[...] feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores (arts. 26 e 27)".

Foi mantida a possibilidade de decretação, pelo Município, de seus impostos próprios (art. 26, alínea "c", c/c. art. 28 da Constituição Federal de 1937), porém a autonomia na aplicação de suas rendas foi retirada. Do mesmo modo, restou mantida a competência para organização de seus serviços públicos de caráter local (art. 26, alínea "c" da Constituição Federal de 1937).

As atribuições estavam todas nas mãos do Prefeito, mas acima dele havia o Conselho Administrativo Estadual, que era o órgão controlador de toda atividade municipal e acabava entravando todas as iniciativas locais.

Eugênio Franco Montoro (1975, p. 54) expõe que:

> A administração dos Estados e dos Municípios foi regulamentada por legislação especial. Esta legislação não seguiu os princípios adotados pelas Constituições anteriores. Restringiu a autonomia dos Municípios, que passaram a viver sob a tutela dos Conselhos Administrativos estaduais e dos Departamentos de Assistência aos Municípios.[11]

Assim, no regime de 1937 as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, uma vez que na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governantes (Lei de 1828) ou das Assembleias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834) que proviam a respeito. Já no sistema interventorial de 1937 não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, uma vez que os Prefeitos nomeados governavam sem qualquer participação de um órgão local de representação popular e sob a tutela dos Conselhos Administrativos Estaduais e dos Departamentos de Assistência aos Municípios (MEIRELLES, 2013, p. 41).

Ainda restou previsto na da Constituição Federal de 1937 a possibilidade de alguns Municípios, com a anuência dos Estados, se agruparem para a instalação, exploração e

---

[9] Art. 47: São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara da Câmara Municipal.

[10] Art 26: Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

[11] Refere-se ao Decreto-Lei nº 1.202, de 08 de abril de 1939; Decreto-Lei nº 5.551, de 21 de março de 1943 e Decreto-Lei nº 7.518, de 03 de maio de 1945.

administração de serviços públicos comuns, formando um novo ente dotado de personalidade jurídica (art. 29).[12] Seria esta a primeira aparição das chamadas Regiões Metropolitanas.

Desse modo, considerando os avanços da Constituição Federal de 1934 pensamos que houve um verdadeiro retrocesso no que diz respeito à autonomia municipal na Constituição Federal de 1937, voltando-se à antiga tutela feita sobre os governos locais, existente na época do Império.

7 O Município na Constituição Federal de 1946

Como a realidade política do país, no período que antecedeu a Constituição Federal de 1946, impedia o exercício pleno da autonomia municipal, este novo texto constitucional procurou revitalizar a figura do Município assegurando sua autonomia como nenhuma outra Constituição havia feito.

Eugênio Franco Montoro (1975, p. 56) explica que aos poucos foi-se cedendo aos reclamos do municipalismo, destacando-se a Constituição de 1946 pelo cuidado que teve com o regime municipal, ao colocar o Município numa posição de destaque, o que levou inúmeros autores a sustentarem a existência de um federalismo *sui-generis* no Estado Brasileiro.

Com a reconstitucionalização do país na Constituinte, o municipalismo ganhou força e acabou refletindo na Constituição Federal de 1946, novamente sob o tríplice aspecto da autonomia: político, administrativo e financeiro.

Isto é exposto por Hely Lopes Meirelles (2013, p. 42) quando assevera que:

> [...] ficou assegurada autonomia política, administrativa e financeira: pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, bem como a organização dos serviços públicos locais (art. 28, II). Além das rendas exclusivas do Município (art. 29), a Constituição de 1946 deu lhe participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União (arts. 15, §§ 2º e 4º; 20; 21 e 29).

Pensdamos que a Constituição Federal de 1946 ampliou a competência tributária atribuída ao Município pela Constituição de 1934, uma vez que, além de prever os tributos de sua competência, instituiu também a participação destes na arrecadação da União (art. 15, §§ 2º e 4º)[13] e do respectivo Estado (art. 20),[14] o que teria dado, naquele momento histórico,

[12] Art 29: Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único – Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

[13] Art. 15: Compete à União decretar impostos sobre: [...] § 2º – A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície,

segundo Eugênio Franco Montoro (1975, p. 60), "um aspecto cooperativo ao nosso federalismo".

A respeito da participação na arrecadação federal destaca o autor que esta seria concedida, aos Municípios, em forma de percentagem sobre o imposto de renda e proventos de qualquer natureza e sobre os impostos únicos existentes na época. (MONTORO, 1975, p. 61)

Com relação à participação na arrecadação estadual ainda explana Eugênio Franco Montoro que esta seria feita por meio da devolução, ao Município, de trinta por cento do excesso de arrecadação, quando esta ultrapassasse o total das rendas locais.

Todavia, essas duas fontes de receitas eram vinculadas e limitavam a autonomia financeira dos Municípios, como também esclarece o autor:

> Observe-se que a própria Constituição fixava certas condições para aplicação desses recursos, sendo outras estabelecidas em lei federal. Eram, assim, receitas em parte vinculadas, pois não cabia ao Município determinar livremente em que atividades ou para que fins seriam aplicadas [...]. Determinou-se a obrigatoriedade da aplicação de vinte por cento da receita de impostos na 'manutenção e desenvolvimento do ensino' (MONTORO, 1975, p. 62).

Restou mantido o princípio trazido na Constituição de 1934, de cabimento de intervenção federal nos Estados com o objetivo da garantia da autonomia municipal, quando necessária para fins de regularização das finanças municipais (art. 23).[15]

Pelo que é possível perceber, durante a Constituição Federal de 1946 o regime municipal não foi alterado substancialmente, tendo melhorado, um pouco, em alguns aspectos relacionados a autonomia municipal, considerando-se o regime anterior.

8 O Município na Constituição Federal de 1967

A Constituição Federal de 1967 manteve igual a posição do Município na Federação, todavia trouxe algumas inovações que merecem ser pontuadas.

Além da possibilidade de intervenção federal nos Estados para a garantia da autonomia municipal, criou-se uma nova hipótese de intervenção quando o Estado deixasse

---

população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal [...]. § 4º – A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais, e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.

[14] Art. 20: Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente trinta por cento do excesso arrecadado.

[15] Art. 23: Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando: I – se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; II – deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

"de entregar aos Municípios as quotas tributárias a ele destinadas" (art. 10, inc. V, alínea "b" da Constituição Federal de 1967).[16]

Previu-se também a possibilidade de intervenção do Estado nos Municípios, caso estes não prestassem as contas a que estavam obrigados, nos termos da legislação estadual (art. 16, § 3º da Constituição Federal de 1967).[17]

Nessa época os Municípios não detinham o poder de auto-organização, uma vez que deviam organizar-se de acordo com a Constituição e com as Leis Estaduais, cabendo aos Estados observar as peculiaridades locais conforme preconizava o art. 15 daquela Constituição.[18]

Igualmente, restou restringida a autonomia política municipal, pois foram ampliados os casos de nomeação de Prefeitos pelos Estados, tornando obrigatória a designação dos Prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse nacional (art. 16, § 1º, alíneas "a" e "b" da Constituição Federal de 1967).[19]

Foi mantida a proibição, antes colocada pelo Ato Institucional nº 02, de 27 de outubro de 1965, de remuneração dos Vereadores, exceto nas Câmaras das capitais e das cidades com mais de cem mil habitantes (art. 16, § 2º da Constituição Federal de 1967).[20]

Passou a haver, ainda, um limite máximo para o número de Vereadores nas Câmaras Municipais, que foi para vinte e um membros, levando-se em consideração a proporção de eleitores existentes no Município (art. 16, § 5º da Constituição Federal de 1967).[21]

Conforme aduz Eugênio Franco Montoro (1975, p. 75), a autonomia administrativa, da mesma forma, teria sido cerceada pela determinação de um limite para as despesas com pessoal, conforme preconizado no art. 19, § 1º da Constituição Federal de 1967.[22]

---

[16] Art. 10: A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...] V – reorganizar as finanças do Estado que: [...] b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a êles destinadas.

[17] Art. 16: [...] § 3º – A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer: a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.

[18] Art. 15: A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

[19] Art. 16: A autonomia municipal será assegurada: I – pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa [...]. § 1º – Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

[20] Art. 16: [...] § 2º – Somente terão remuneração os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar.

[21] Art. 16: [...] § 5º – O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

[22] Art. 19: [...] § 1º – A despesa com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios não poderá exceder cinqüenta por cento das respectivas receitas correntes.

A Constituição Federal de 1967 também ofendeu a autonomia municipal ao permitir à União decretar isenção de impostos municipais atendendo a "relevante interesse social ou econômico nacional", de acordo com seu art. 20, § 2º.[23]

Ademais, a Carta Magna de 1967 previu a possibilidade da realização de acordos ou convênios entre Municípios para a realização de serviços comuns, embora isto dependesse da aprovação das respectivas Câmaras Municipais, de acordo com o art. 16, § 4º.[24] Esta pode ser considerada a primeira previsão constitucional sobre a formação de Consórcios Municipais para a solução de problemas comuns, enfrentados por Municípios de uma mesma região.

Como ocorreu na Constituição de 1937, a Constituição Federal de 1967 estabeleceu, em seu art. 157, § 10,[25] a alternativa para a União formar Regiões Metropolitanas, constituídas por Municípios que integrassem a mesma comunidade sócio-econômica, com vistas à realização de serviços comuns.

Com isso, "procurava-se uma forma de racionalizar a administração dos centros urbanos, criando-se um novo organismo governamental" (MONTORO, 1975, p. 77).

Para Eugênio Franco Montoro (1975, p. 78) foi "minucioso o tratamento dado pela Constituição de 1967 ao regime municipal", porém este tinha caráter centralizador e ocasionava prejuízos sérios ao desenvolvimento dos Municípios.

Conforme explica o autor, o tratamento constitucional, que se alargou com o objetivo de impedir uma interpretação restritiva da autonomia municipal, dado pelos governos estaduais, veio a sufocar os próprios Municípios.

Assim percebemos que, de certa forma, a Constituição Federal de 1967 deu um tratamento mais minucioso aos Municípios, contudo isto não diminuiu o caráter centralizador de suas normas, tendo, em alguns aspectos, até mesmo reduzido a autonomia municipal.

9 O Município na Emenda Constitucional de 1969

Com a edição do Ato Institucional nº 05, a partir de dezembro de 1968 alguns preceitos da Constituição Federal de 1967, relacionados ao regime e exercício da autonomia municipal, restaram modificados.

---

[23] Art. 20: [...] § 2º – A União, mediante lei complementar, atendendo, a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais.

[24] Art. 16: [...] § 4º – 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.

Certas inovações foram incorporadas ao texto da Emenda Constitucional nº 01, de 1969, que, para alguns doutrinadores como Hely Lopes Meirelles, não se tratava de uma verdadeira emenda e sim de uma nova Constituição.

Opiniões à parte, pelo exame do texto da Emenda Constitucional nº 01, de 1969, notamos que restou mantida a autonomia municipal pela: (1) eleição direta dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores (art. 15, inc. I);[26] (2) administração própria no que dissesse respeito ao peculiar interesse do Município (art. 15, inc. II); (3) decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas (art. 15, inc. II, alínea "a"); e (4) organização dos serviços públicos locais (art. 15, inc. II, alínea "b").

Contudo, a referida Emenda Constitucional de 1969 restringiu outros aspectos da autonomia municipal quando: (1) colocou como obrigatória a nomeação dos Prefeitos das Capitais, das Estâncias Hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da Segurança Nacional (art. 15, § 1º, alíneas "a" e "b"); (2) sujeitou a remuneração de Vereadores só para as capitais e para Municípios com, no mínimo, duzentos mil habitantes (art. 15, § 2º); (3) manteve limitado o número de Vereadores em vinte e um, na proporção do eleitorado local (art. 15, § 4º); (4) ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (art. 15, § 3º, alíneas "a" a "f"); (5) determinou a fiscalização financeira e orçamentária pelo controle interno da Prefeitura e pelo controle externo da Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual incumbido

---

[25] Art. 157: [...] § 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando a realização de serviços de interesse comum.

[26] Art. 15: A autonomia municipal será assegurada: I – pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultâneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais; II – pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interêsse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e b) à organização dos serviços públicos locais. § 1º – Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; e b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interêsse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo. § 2º – Somente farão jus a remuneração os vereadores das capitais e dos municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar. § 3º – A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, sòmente podendo ocorrer quando: a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) não forem prestados contas devidas, na forma da lei; d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados não Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade; e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal. § 4º – O número de vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do município.

dessa missão (art. 16, § 1º),[27] podendo o parecer prévio da Corte de Contas ser derrubado pela maioria de dois terços dos Vereadores que compunham a Câmara (art. 16, § 2º); (6) limitou a criação de Tribunais de Contas somente para Municípios com mais de dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros (art. 16, § 3º).

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2013, p. 43) a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, ainda trouxe inovações no campo financeiro: (1) reduziu o número de impostos de competência dos Municípios, que passou a ser só o IPTU (art. 24, inc. I)[28] e o ISS (art. 24, inc. II); (2) manteve a faculdade de instituição e arrecadação de taxas e contribuições de melhoria (art. 18, incs. I e II);[29] (3) proibiu a utilização da mesma base de cálculo do imposto para a taxa (art. 18, § 2º); (4) criou a vedação de instituição, pelos Estados e Municípios, de empréstimo compulsório (art. 18, § 3º); e impôs restrições ao endividamento, externo e interno, de Estados e Municípios, sujeitando-os ao controle do Senado Federal (art. 42, incs. IV e VI).[30]

O autor ressalta ainda que a mudança no sistema tributário introduzida pela Constituição de 1969:

> [...] teve o mérito de distribuir melhor a renda pública entre as três entidades estatais, mas a atribuição de percentagem fixa na participação do ICM criou uma gritante disparidade entre Municípios industrializados e Municípios de predominantemente

[27] Art. 16: A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante contrôle externo da Câmara Municipal e contrôle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei. § 1º – O contrôle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fôr atribuída essa incumbência. § 2º – Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1º, sôbre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente. § 3º – Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

[28] Art. 24: Compete aos municípios instituir impôsto sôbre: I – propriedade predial e territorial urbana; e II – serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar [...].

[29] Art. 18: Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir: I – taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; e II – contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. §1º – Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sôbre os conflitos de competência nesta matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder de tributar. §2º – Para cobrança de taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos. §3º – Somente a União, nos casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimo compulsório [...].

[30] Art. 42: Compete privativamente ao Senado Federal: [...] IV – autorizar empréstimos, operações ou acôrdos externos, de qualquer natureza, de interêsse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal; [...] VI – fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por êles emitidas; e proibir ou limitar temporàriamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades.

> atividade agrícola, fincado aqueles em situação privilegiada em relação a estes (MEIRELLES, 2013, p. 44).

De todas essas previsões trazidas pela Emenda Constitucional nº 01, de 1969, Eugênio Franco Montoro (1975, p. 82) julga que as mais importantes foram: (1) a remuneração de Vereadores que passou a ser admitida somente nos Municípios com população superior a duzentos mil habitantes; (2) o estabelecimento de regras especiais para a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios; e (3) o acréscimo, por meio das alíneas "d", "e" e "f", do art. 15, § 3º, de novas hipóteses de intervenção estadual nos Municípios.

Cabe mencionar, do mesmo modo, que na vigência da Emenda Constitucional nº 01, de 1969, foi editada a Lei Complementar nº 14, de 18 de junho de 1973, que esclareceu as dúvidas e discussões existentes, naquela época, sobre a natureza jurídica das Regiões Metropolitanas, seu relacionamento com os governos locais integrantes e sobre a estipulação do que seriam os serviços comuns.

Dessa forma, constatamos que a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, trouxe algumas novidades à Constituição Federal de 1967, todavia manteve-se, de forma bem semelhante, a visão que antes se havia sobre a autonomia municipal.

10 O Município na Constituição Federal de 1988

Em seu artigo inaugural a Constituição Federal de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (art. 1º), colocando, do mesmo modo, em seu art. 18, que a organização político administrativa da nossa República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos independentes entre si.

Mas antes de adentrar ao estudo do Município na vigência da atual Constituição Federal, mostra-se importante assinalar, mesmo que de forma superficial, já que este não é um dos pontos principais do presente trabalho, a visão de alguns publicistas mais presos ao modelo clássico de federalismo, como é o caso do Ministro do Sumpremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, dos doutrinadores Paulo Gustavo Gonet Branco (2012, p. 876), José Afonso da Silva (2012, p. 640) e José Nilo de Castro (1998, p. 53), que defendem que, apesar da consagração constitucional, os Municípios não estariam preenchendo algumas condições imprescindíveis para virem a ocupar a categoria de legítimo ente federado.

Duas delas seriam: (1) a não participação na formação da vontade geral, já que o Senado não tem representantes dos Municípios, e (2) a não existência de um Poder Judiciário

próprio para a realização de um controle de constitucionalidade das normas municipais, já que isso é feito pelos Tribunais de Justiça estaduais.

Como não apresentam essas características típicas da doutrina clássica dos Estados Federais, não poderiam ser os Municípios considerados legítimos entes desse modelo de organização estatal.

Por outro lado, defensores da corrente contrária de que os Municípios integram a nossa Federação, Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2008, p. 297) explicam que:

> Realmente o Município não tem tais característicos, mas inegavelmente integra a Federação brasileira. O Município integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida sua autonomia, como se verifica do art. 18 da Constituição Federal. Ademais a autonomia municipal é tema prestigiado pelo Constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo Constituinte decorrente (art. 34, VII, 'c') e cuja inobservância implica em decretação de intervenção no respectivo Estado-membro. Assim sendo, afigura-se-nos indisputável a natureza federativa dos Municípios dentro dos parâmetros da Carta de 1988.

Hely Lopes Meirelles (2013, p. 46) também sempre foi um dos defensores, mais enfáticos, dessa segunda corrente, lecionando que o Município "é peça essencialíssima da nossa atual Federação, que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município Brasileiro em entidade estatal político administrativa de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo".

Não obstante os robustos argumentos dos federalistas clássicos que defendem o contrário pensamos ser mais acertado esse último entendimento de que, certamente, os Municípios têm natureza jurídica de típico ente federado, de acordo com a Constituição Federal de 1988, integrando o padrão de organização do Estado Federal brasileiro juntamente com a União, com os Estados e com o Distrito Federal, nos termos do que dispõe o art. 1º c.c. art. 18 do atual texto constitucional vigente.

Assim, acreditamos que indiscutivelmente a Constituição Federal de 1988 integrou o Município, na Federação, como uma verdadeira "entidade de terceiro grau", na forma definida por Hely Lopes Meirelles (2013, p. 44), ampliando ainda, consideravelmente, sua autonomia no tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro.

A autonomia municipal mostrou-se amplamente assegurada na Constituição Federal de 1988 pelos arts. 18 e 29 e garantida, contra os Estados, no art. 34, inc. VII, alínea "c".

A autonomia política do Município refere-se a sua capacidade de auto-organização por meio de suas Leis Orgânicas, conforme prevê o art. 29 da Constituição Federal de 1988. A Lei Orgânica é uma espécie de "constituição municipal", tendo a Constituição indicado, de forma

explícita, o conteúdo básico que deve integrar esta norma maior considerada fundamental para os Municípios.

Outra característica da autonomia política do Município, além da auto-organização por meio de sua Lei Orgânica, é o seu autogoverno, por meio de representantes eleitos diretamente pelos munícipes para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito (Poder Executivo) e de Vereadores (Poder Legislativo), nos termos do art. art. 29, I.

A Constituição Federal de 1988 extinguiu-se, assim, a nomeação de Prefeitos para qualquer Município, manteve a eleição direta de Vereadores e vedou a criação de novos Tribunais de Contas Municipais (art. 31, § 4º), deixando a fiscalização do ente municipal a cargo dos Tribunais de Contas dos Estados.

Para Hely Lopes Meirelles (2013, p. 94) a autonomia política do Município compreende, também, o poder de legislar sobre sua auto-organização, sobre assuntos de interesse local, bem como sobre todas as demais competências previstas nos incs. I, II, III, IV, VIII e IX do art. 30 da Constituição Federal de 1988.

Além da competência privativa para "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, inc. I) relacionados a algumas matérias, em substituição às expressões "peculiar interesse" consagradas nas Constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 veio outorgar, ao Município, também competências comuns com a União, com os Estados e com o Distrito Federal (art. 23).

Vemos, então, um aumento também da autonomia normativa ou capacidade de autolegislação do Município, no que se refere a sua competência para a elaboração de Leis municipais sobre assuntos que lhe são afetos.

O art. 30 da Constituição Federal de 1988 traz a base da autonomia normativa dos Municípios, ou de suas competências, ao dispor que cabe a estes legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e ainda suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II).

O Legislador Constituinte, nesse referido art. 30, elencou um rol de competências materiais (administrativas) e de competências legislativas cabíveis aos Municípios.

Além das autonomias política e normativa, a Constituição Federal de 1988 também prevê uma administração própria para o Município, no que concerne ao interesse predominantemente local, bem como estipula a organização e execução de serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território (art. 30, incs. IV, V, VI, VII, VIII e IX). Nisto se traduz a autonomia administrativa das municipalidades.

Mostra-se inerente às autonomias administrativa e financeira municipal a faculdade de aplicar suas rendas, oriundas da arrecadação dos tributos de sua competência (art. 30, inc. III) e das transferências constitucionais. Esta aplicação deve ser regulada através de lei municipal.

Por rendas, na verdade, devemos entender todas as espécies de receitas auferidas pelo Município, tais como as tributárias, as patrimoniais, as industriais, as de serviços, as próprias dele ou as que lhe sejam constitucionalmente transferidas.

Outro princípio assegurador da autonomia municipal é a garantia que a Constituição oferece, ao Município, de decretar e arrecadar os tributos de sua competência sem a tutela ou dependência de qualquer Poder, não obstante deva prestar contas e publicar seus balancetes nos prazos fixados em Lei (art. 30, inc. III da Constituição Federal de 1988).

No que concerne aos tributos, então, a Constituição Federal de 1988 ampliou a competência impositiva dos Municípios (art. 156) e aumentou a participação destes nos impostos partilhados (art. 158 e art. 159, § 3º) pela União e pelo Estado.

Como pode ser visto a Constituição Federal de 1988 ampliou, bastante, a autonomia outorgada, pelo Estado brasileiro, aos Municípios, em todos os seus aspectos, passando este ente a ser uma peça muito importante dentro do formato de organização da nossa Federação. Com essa maior autonomia o Município passou a cumprir, melhor, seu papel de enorme relevância dentro do Estado Federal.

CONCLUSÃO

Feitas todas essas considerações podemos concluir que os Municípios sempre existiram na história da humanidade, tendo surgido ainda na Antiguidade pela experiência da civilização romana e, a partir daí, se espalhado por toda Europa e chegado ao Brasil por conta da nossa colonização durante o período de submissão do país ao Império de Portugal.

No passado, os governos costumavam adotar um perfil de Estado muito mais centralizador e os Municípios que se formavam, naquele tempo, gozavam praticamente de nenhuma autonomia política, administrativa ou financeira.

Essa pouca autonomia e sufocamento dos Municípios que surgiam se manteve, por todo nosso território, durante a vigência da Constituição Imperial de 1824 e da primeira Constituição Republicana de 1891, já que era típico do centralismo dos governos da época.

A Constituição Federal de 1934 veio dar ênfase à autonomia municipal, colocando-a na categoria de princípio constitucional. Daí em diante deu-se, portanto, início ao processo emancipador dos Municípios com relação à tutela da Ordem Central do nosso Estado.

A autonomia reservada aos Municípios, sob a égide da Constituição 1934, passou a ser vista sob novos aspectos, como a liberdade de aplicação de suas rendas e a faculdade de organizar seus próprios serviços, e não mais, apenas, com relação à eletividade dos Prefeitos e Vereadores, que sempre foi o ponto central da idéia de autonomia até então. Porém, a breve cvigência desse diploma constitucional não permitiu uma apreciação, muito efetiva, dos resultados trazidos por essas inovações.

Já na Constituição Federal de 1937 diminiu-se a autonomia dos Municípios, cassando a eletividade dos Prefeitos e colocando seus governos sob a tutela dos Conselhos Administrativos Estaduais e dos Departamentos de Assistência. Destarte, nesse regime, face ao controle total do governo, podemos dizer que as municipalidades foram menos autônomas do ainda no período do centralismo imperial português.

Com a reconstitucionalização do Brasil, o movimento municipalista começou a ganhar força e isso veio repercutir, positivamente, no texto da Constituição Federal de 1946. Passou-se a dar, novamente, destaque ao tríplice aspecto da autonomia municipal: político, com o retorno da previsão de eleição dos Prefeitos e Vereadores; administrativo, pela administração própria no que se referia ao seu peculiar interesse; e financeiro, pela possibilidade de decretação, arrecadação e liberdade de aplicação dos tributos de sua competência e, ainda, pela participação no produto da arrecadação dos demais entes.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1967 trouxe algumas modificações na questão da autonomia dos Municípios, passando a prever, pela primeira vez no ordenamento pátrio, um limite máximo para o número de Vereadores nas Câmaras Municipais e um teto para as despesas com pessoal. Abriu-se, também, a possibilidade da União conceder isenção sobre impostos municipais.

Com a edição do Ato Institucional nº 05, em 1968 algumas disposições trazidas na Constituição 1967, relacionadas à autonomia municipal, restaram alteradas, entretanto, podemos dizer que restou mantido, de forma bem semelhante, a visão que se tinha naquele momento.

Passado o período de instabilidade política por conta do regime militar vivido no país, a Constituição Federal de 1988 veio ampliar, de maneira muito significativa, a autonomia dos Municípios em todos os seus aspectos.

Dentre os vários pontos, vemos um aumento na capacidade de auto-organização do Município mediante a elaboração de uma Lei Orgânica própria que lhe dá estrutura.

Da mesma forma, ampliou-se a capacidade de autolegislação pela outorga de competência para a elaboração de leis municipais relacionadas às áreas que lhes são

reservadas, bem como a capacidade de autoadministração pela garantia da manutenção e prestação dos serviços de interesse local.

Não podemos nos esquecer de mencionar o aumento da autonomia financeira, pela capacidade de decretação, pelos Municípios, de seus tributos e aplicação de suas rendas.

Assim, observamos que a atual Constituição Federal de 1988 deu bastante destaque a figura dos Municípios dentro do nosso padrão de Estado federal e concedeu, a estes, uma ampla autonomia em todas as suas vertentes, passando as municipalidades, desde então, a representar um papel muito importante dentro do padrão de organização da nossa Federação.

Enfim, verificamos com a presente pesquisa que a autonomia dos Municípios brasileiros, levando em conta os momentos históricos vividos durante cada uma das Constituições Federais vigentes no país, passou por momentos de altos e baixos, considerando seu ápice agora na constância da Constituição Federal de 1988.

Entendemos, desse modo, que a Constituição Federal de 1988 deu o destaque necessário ao ente municipal, concedendo-lhe uma ampla autonomia para, assim, no exercício de suas competências, conseguir cooperar com os demais entes da Administração na busca e consecução dos fins e objetivos almejados pelo Estado nacional.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *In*: **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº 03, p. 03-10. São Paulo, jul./set. 1996.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência Política, Estado e Direito Público:** uma introdução ao direito público da contemporaneidade. São Paulo: Verbatim, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2010.

ALVES, Odair Rodrigues. **O Município:** dos romanos à Nova República. São Paulo: Nacional, 1986.

ARAUJO, Luiz Alberto David. **O Federalismo Brasileiro**. São Paulo: CPC, 1996.

_____; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

AZAMBUJA. Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 41. ed. São Paulo: Globo, 2001.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. A Derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. *In*: **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, nº 53, p. 107-113. Rio de Janeiro, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade:** por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 16ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. ***Dizionario di Politica***. 2. ed. Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1983.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Consotitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CALMON, Pedro. **Curso de Teoria Geral do Estado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

COELHO, Marcus Filipe Freitas. A Carta Constitucional de 1824: por que se pode afirmar que esta constituição tinha os olhos voltados tanto para o passado quanto para o futuro. *In*: **Cadernos de Iniciação Científica da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, vol. 10, p. 80-86. São Bernardo do Campo, 2013. Disponível em: <http://www.direitosbc.br/Data/Sites/2/arquivos_servidor_fdsbc/revista_caderno/volume_10_2013/08_carta_constitucional.pdf>. Acesso em: 14. jun. 2014.

COSTA, João Bosco Araújo da. A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. *In*: **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº 3, p. 113-118. São Paulo, jul./set. 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Viver em Sociedade**. São Paulo: Moderna, 1985.

_____. **O Futuro do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIETRICH FILHO, José Alberto. Centralização de Recursos do Governo Federal Prejudica Municípios. *In*: **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. São Paulo, 2005. Disponível

em:<http://www.conjur.com.br/2005-mar17/divisao_bolo_tributario_centra_lismo_tipico_ditadura >.Acesso em: 21. jun. 2014.

DÓRIA, Og Roberto. **Município:** o Poder Local – quinhentos anos de conflitos entre o Município e o Poder Central. S.l.: Scritta Editorial, 1992.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa:** Poder Local e Cidade-Estado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERREIRA, Pinto. **As Eleições Municipais e o Município na Constituição de 1988:** comentários à Lei nº 8.214, de 24 de junho de 1991, que estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1992. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional:** teoria da Constituição – as Constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas:** regime jurídico. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1974.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo. *In*: **Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais**, vol. 01, p. 713-740. Fortaleza, jan./jul. 2003.

_____. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. O Município como Ente Federado: uma nova perspectiva para a questão da participação. *In*: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, nº 06, p. 304-330. São Paulo, jul./dez. 2005.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. Regionalização ou Municipalização no Brasil. *In*: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 63/64, p. 171-184. Belo Horizonte, jul. 1986 e jan. 1987.

MALUF, Sahid. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1967.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Sugestões Literárias S.A., 1972. 1 vol.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. tomo IV.

_____. **Formas e Sistemas de Governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade Católica, 1975.

NUNES, Edison. Poder Local, Descentralização e Democratização: um encontro difícil. *In*: **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº 03, p. 32-39. São Paulo, jul./set. 1996.

OLIVEIRA, Thiago de. **O Poder Local e o Federalismo Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. Os Municípios no Estado Federal Brasileiro: algumas considerações ante a nova Lei de Diretrizes Urbanas (Lei nº 10.257, de 10/07/2001). *In*: **Revista de Direito Administrativo**, nº 228, p. 149-176. Rio de Janeiro, abr./jun. 2002.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. Experiências Municipais e Desenvolvimento Local. *In*: **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, nº 03, p. 48-52. São Paulo, jul./set. 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

TAVARES, Coronel A. de Lyra. **Território Nacional:** soberania e domínio do Estado. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1955.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

VECCHIO, Giorgio Del. **Teoria do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1957.

_____. Giorgio Del. **Lições de Filosofia do Direito**. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1979.