



O Município brasileiro: aspectos históricos sobre sua formação até o reconhecimento como ente federado

The Brazilian Municipality: historical aspects about its formation until its recognition as a federated entity

Jorge Heleno Costa*

Lucas Augusto Tomé Kanno Vieira**

RESUMO

Este estudo visa aprofundar a compreensão acerca dos contornos históricos da formação identitária do Município como ente federado no Brasil, desde sua formação, baseando-se em fatos históricos e, também, na análise histórica dos textos das Constituições brasileiras a partir de 1824 até 1988. Por meio de metodologia dedutiva, baseada em referencial bibliográfico e fontes, o objetivo é fazer uma breve incursão nas bases históricas do processo de formação do Município Brasileiro e dos motivos que possivelmente levaram os constituintes de 1988 a inserirem o Município como ente federado, ao lado da União e Estados-membros. Partindo do marco teórico da ideia da história das instituições brasileiras, na visão de Gilda Cardoso de Araújo (2005), esta pesquisa se desenvolverá por meio de metodologia dedutiva, baseada em referencial bibliográfico e fontes, sendo fomentada pelo seguinte problema: o Município brasileiro foi criado a partir de qual Constituição? Tendo como hipótese a ideia de que o Município não foi criado por uma Constituição específica, mas sim formou-se a partir da modelagem portuguesa desde o “descobrimento”, a qual, por sua vez, teve influência romana, o objetivo geral deste trabalho é demonstrar como os arranjos locais, existentes antes da chegada dos

* Cursante del Programa de los Cursos Intensivos válidos para el Doctorado em Derecho Constitucional - UBA. Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC (Linha de pesquisa: Esfera Pública, Legitimidade e Controle). Especialista em: Gestão Pública e Controle com Foco em Resultados pela Escola de Contas e Capacitação "Professor Pedro Aleixo" do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Gestão Pública Municipal pela UFSJ - Universidade Federal de São João del-Rei; Direito Público pela PUC-MG - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Direito Municipal pela Universidade Anhanguera. Graduado em Direito pelo Instituto de Ensino Superior "Presidente Tancredo de Almeida Neves". Advogado. Coordenador do Curso de Direito do UNIPTAN/AFYA (Centro Universitário "Presidente Tancredo de Almeida Neves). Professor no UNIPTAN/AFYA (Centro Universitário "Presidente Tancredo de Almeida Neves"), no UNIDEP/AFYA - Centro Universitário de Pato Branco e nos Cursos de Pós-Graduação do IED - Instituto Elpídio Donizete e ESD - Escola Superior de Direito. Assessor Jurídico do Setor de Licitações e Contratos do Município de Barroso/MG.

** Professor junto a Faculdade do Futuro no curso de Direito, nas cadeiras de Direito Empresarial I e II; Foi coordenador e Professor do Curso de Pós Graduação do Instituto DH(2016;2018-2019); Foi professor na Faculdade de Ciências Gerenciais UNIFACIG - Manhuaçu, nas cadeiras de Direito Penal I, Direito Tributário II, Prática Processual Civil e Direito Ambiental (2017). Advogado; Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara com a distinção acadêmica magna cum laude.(2016), atuando principalmente nos seguintes temas: participação democrática, direitos humanos, processo legislativo, exploração sustentável de energia elétrica, mineração, petróleo e gás, Direito do Mar, impacto ambiental e responsabilidade civil e criminal. Pós Graduando em direito Tributário pela AVM. Possui graduação em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (2011) Técnico em Administração de Empresas pela Escola Técnica de Formação Gerencial - SEBRAE-MG (2006). Advogado Militante.





portugueses em 1500, foram fortemente influenciados pela cultura jurídica lusitana e deram forma ao Município mesmo antes da primeira Constituição, de 1824, e foi se consolidando ao longo do tempo, até chegar a ser considerado ente federado em 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Município; Federação; Ente Federado; Constituição; História Constitucional.

ABSTRACT

This study aims to deepen the understanding about the historical contours of the identity formation of the Municipality as a federated entity in Brazil, since its formation, based on historical facts and also on the historical analysis of the texts of the Brazilian Constitutions from 1824 to 1988. By means of a deductive methodology, based on bibliographical references and sources, the objective is to make a brief incursion into the historical bases of the process of formation of the Brazilian Municipality and the reasons that possibly led the constituents of 1988 to insert the Municipality as a federated entity, alongside the Union and the Member States. Starting from the theoretical framework of the idea of the history of Brazilian institutions, in the view of Gilda Cardoso de Araújo (2005), this research will be developed by means of deductive methodology, based on bibliographical referential and sources, being fomented by the following problem: the Brazilian Municipality was created from which Constitution? Having as hypothesis the idea that the Municipality was not created by a specific Constitution, but was formed from the Portuguese model since the "discovery", which, in turn, had Roman influence, the general objective of this work is to demonstrate how the local arrangements, existing before the arrival of the Portuguese in 1500, were strongly influenced by the Lusitanian juridical culture and shaped the Municipality even before the first Constitution of 1824, and was consolidated over time, until being considered a federated entity in 1988.

KEYWORDS: Municipality; Federation; Federal Entity; Constitution; Constitutional History.

1 INTRODUÇÃO

A história da criação dos Municípios brasileiros parece ser pouco discutida e difundida de modo geral e, por esta razão, pouco se sabe a respeito da inserção do Município como ente federado a partir da Constituição da República de 1988.

Os cidadãos brasileiros parecem conviver de forma harmoniosa com a estruturação organizacional do Estado, sem questioná-la. Entretanto, conhecer as raízes históricas de formação do Município provavelmente pode fomentar a conscientização não somente sobre o histórico de origem, mas também sobre o modo como atualmente os entes federados se relacionam entre si e, assim, o Estado se relaciona com os cidadãos.

Academicamente, os cursos jurídicos não se ocupam dos aspectos históricos da formação dos Municípios e, como consequência, os livros jurídicos possuem, de maneira geral, poucas informações sobre a história municipal.

Esta pesquisa, portanto, que se desenvolverá por meio de metodologia dedutiva, baseada em referencial bibliográfico e fontes, será fomentada pelo seguinte problema: o Município brasileiro foi criado a partir de qual Constituição?





Como hipótese tem-se a ideia de que o Município não foi criado por uma Constituição específica, mas sim formou-se a partir da modelagem portuguesa desde o “descobrimento”, a qual, por sua vez, teve influência romana.

Tendo como marco teórico a ideia da história das instituições brasileiras, na visão de Gilda Cardoso de Araújo (2005), o objetivo geral deste trabalho é demonstrar como os arranjos locais, existentes antes da chegada dos portugueses em 1500, foram fortemente influenciados pela cultura jurídica lusitana e deram forma ao Município mesmo antes da primeira Constituição, de 1824, e foi se consolidando ao longo do tempo, até chegar a ser considerado ente federado em 1988.

Desta forma o trabalho se desenvolverá a partir das discussões sobre a análise histórica da formação do Município brasileiro partindo do seu conceito geral para depois verificar a formação do Município português, fonte histórica para a formação do Município brasileiro, a qual será abordada adiante, passando-se, finalmente, à análise das Constituições de 1824 até 1988.

2 ANÁLISE HISTÓRICA DA FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

O Município brasileiro, ao que parece, não é uma criação jurídico-política em sua essência, mas pelo contexto histórico, foi adquirindo essa conformação ao longo do tempo a partir das características intrínsecas do próprio território brasileiro e os respectivos arranjos locais.

Neste aspecto apresenta-se necessário o estudo histórico de sua formação, desde os antecedentes portugueses, para poder compreender a sistematização da formação até a Constituição de 1988. Para isso, é necessário verificar, inicialmente, o conceito de Município.

2.1 CONCEITO DE MUNICÍPIO

Para aprofundar sobre a discussão terminológica do ponto de vista normativo, dois conceitos serão transcritos para análise conceitual. O primeiro, mais antigo, com aporte na Constituição do Estado de Alagoas de 1947, define o Município como “[...] a circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura” (MEIRELLES, 1957, p.70).

Anos mais tarde, o Estado de São Paulo também definiu em sua Constituição o que seriam os Municípios, enquadrando-os como “[...] circunscrições territoriais com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição do Brasil, por esta Constituição e pela Lei Orgânica dos Municípios” (SÃO PAULO, 1967).

A contraposição entre os dois dispositivos permite que se faça uma análise temporal do conceito de Município, sendo que na medida em que o tempo foi passando o entendimento sobre a base conceitual dessa unidade territorial foi diminuindo, ao menos semanticamente. Por um lado, pode ser que a tendência foi de incorporação do citado conceito, sendo talvez desnecessário seu detalhamento. Por outro lado, é possível que, muito embora tenha adquirido mais autonomia com a Constituição da República de 1988, o ato de decotar o conceito de Município represente, em verdade, uma tendência de



oferecer menos precisão terminológica e, com isso, haja subtração da sua vontade e representatividade política perante os demais entes da federação.

Diante da impossibilidade de se precisar qual a real intenção dos constituintes derivados com o decote do conceito legal de Município ao longo do tempo, por ora faz-se necessário revisitar a sua conceituação abstraída da clássica literatura especializada, já que pode ser analisado a partir de três vieses distintos: sociológico, político e legal:

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts.18, 29 e 34, VII, “c”).

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art.41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art.37, §6º) (MEILRELLES, 2008, p.128).

Por óbvio que essas exposições conceituais não esgotam a probabilidade de se buscar uma conformação conceitual do que venha a ser, efetivamente, um Município. Mas diante dos elementos apresentados é possível cogitar que, perante o ordenamento jurídico vigente no Brasil, o Município seja, de fato, pessoa jurídica de direito público interno com poderes civis e estatais para agir em nome de determinada porção de povo em nome próprio ou perante a federação.

Diante dessa ideia passa-se ao estudo sobre a sua formação iniciando-se a partir da formação do Município português.

2.1.1 A formação do Município português

Como o Brasil foi colonizado pelos portugueses faz-se necessária breve reminiscência sobre a formação do Município português, haja vista que seu modelo foi incorporado na conformação do Estado brasileiro.

Historicamente, portanto, os municípios portugueses surgiram a partir do domínio do Império Romano na Península Ibérica, já que para estruturar a organização político-administrativa dos territórios conquistados estabeleceu em cada um desses uma unidade administrativa, a qual originou o município (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

O Município português, portanto, tem sua formação inspirada no sistema romano, sendo que ao longo da história sofreu mutações variando de acordo com as transformações sócio-políticas de cada época.

Há que se considerar, também, que houve influência do modelo árabe, mediante a longa ocupação da península ibérica. Assim, a partir da transformação de Portugal em reino, ocorrida em 1140 e posteriormente reconhecida em 1179, o Estado português avançou para, anos mais tarde, instituir as Ordenações (Afonsinas, Manuelinas e



Filipinas), a partir das quais o Estado como um todo, mas, sobretudo o Município português, adquiriu formatação político-jurídica (ARAÚJO, 2005).

Não se pode olvidar que a formação do Município tem ligação direta e indireta com a influência de dominação da Igreja Católica, podendo-se destacar que no caso português não houve confronto direto com essa pelo fato de a instituição municipal ter origem a partir do meio rural (ARAÚJO, 2005).

Com as Ordenações Afonsinas de 1446 é que os Municípios portugueses sofreram consideradas transformações no que diz respeito à sua estruturação e nas respectivas competências, podendo-se destacar a substituição dos denominados “homens bons” pelos vereadores em diversas funções, em especial concedendo-lhes poderes administrativos. Já no início do século XVI o Rei D. Manoel deu início à revisão das Ordenações Afonsinas, denominando esse processo de Ordenações Manoelinas, as quais, embora sem muitas alterações no escopo geral, merecem destaque pelo fato de terem sido as primeiras a vigorarem no Brasil e, assim, introduzir uma série de normas para a organização das câmaras municipais (ARAÚJO, 2005).

Foi ainda sob a égide das Ordenações Manoelinas que ocorreu a centralização das competências municipais, movimento este que limitou a atuação dos “concelhos” no que diz respeito à administração dos seus bens (COSTA, 2014).

Mas, de fato, as Ordenações Filipinas, em 1595, é que introduziram uma série de alterações que, naquele momento, transformaram a configuração do então município. Nesse sentido, especialmente o Livro I, Título LXVI, das Ordenações Filipinas ampliou as competências dos agentes reais e previu várias funções locais de benfeitorias públicas, bem como instituiu competências básicas de julgamento (COSTA, 2014).

Percebe-se, dessa forma, que o Município, a partir dessa roupagem, começa a ter configuração jurídica, isto é, reveste-se de características de órgão de governo mais assemelhadas à estruturação conhecida hodiernamente, já que passou a ter cargos e funções mais bem definidos.

Com base nessa compreensão acerca da formação do Município português é que será abordada a formação do Município brasileiro.

2.1.2 A formação do Município brasileiro

Para se falar sobre a formação do Município no Brasil não se pode olvidar que a colonização do território brasileiro, iniciada a partir da atracação da esquadra portuguesa em 22/04/1500, além de aos poucos introduzir os modelos oriundos de Portugal, se deparou com um povo que já habitava essas terras, mas que, ao que tudo indica, não detinha conformação jurídico-política.

Aliás, sobre o período anterior ao “descobrimento” há pouca narrativa histórica e científica. Como os movimentos de saída dos países da costa leste da Europa tinham por objetivo explorar novas terras, algumas expedições alcançaram a América como um todo, do norte ao sul. Assim, no que diz respeito ao Brasil, há relatos de que antes da chegada dos portugueses havia, sobretudo na região amazônica, vários povoados indígenas, com características de cidades (LOPES, 2017).

Não se pode afirmar, no entanto, em seu aspecto jurídico, que as configurações encontradas no solo brasileiro detinham, naquele momento, conformações de estrutura



hierárquica organizada, de tal modo que fosse possível traçar paralelos com a estrutura portuguesa.

Cogita-se, ainda, que a influência da colonização espanhola na América do Norte, associada à colonização portuguesa na América do Sul, mais precisamente no Brasil, tenha sido um marco no que diz respeito à organização sócio-política, já que ambos – espanhóis e portugueses – traziam consigo a experiência de já viverem em sociedades organizadas em forma de Estado (LOPES, 2017). E nesse aspecto, em particular, percebe-se, o nascedouro do movimento centrípeto de formação da federação brasileira, haja vista que os ideais de concepção de Estado já estavam enraizados nos colonizadores e, na medida em que foram se relacionando com o povo que ocupava o solo brasileiro, foram impondo sua cultura e modo de organização social e política.

A par dessas premissas pré-colonizadoras, mas voltando o olhar para a influência portuguesa, constata-se que no período de colonização brasileira prevaleceram as Ordenações reinóis, já que essas estabeleceram vários marcos organizacionais para o esboço de Município a ser implementado no Brasil. (COSTA, 2014).

A identidade de características entre o modelo já utilizado pelos portugueses e aquele que aos poucos estava sendo implantando no Brasil demonstrava que os então colonizadores pareciam querer, de fato, implantar a referida ordem jurídica à revelia do modo de organização social existente.

Assim, a origem do Município no Brasil foi marcada pela transposição, quase que inalterada, do modelo português, sendo que até meados do século XVII o mesmo teve papel quase que exclusivamente de contribuir com o processo de dominação, ao passo que na segunda metade do mesmo século a Metrópole, impulsionada pelo término do domínio da Espanha sobre Portugal, o enfraquecimento do comércio português com os indianos e, ainda, a expulsão dos holandeses de seu território, passou a concentrar sua atenção nas terras outrora “descobertas” tentando evitar atos rebeldes e de possível tentativa de independência (COSTA, 2014).

O percurso histórico de conformação do Município do Brasil é reforçado algum tempo depois, notadamente no alvorecer do século XIX, com a promulgação da primeira Constituição, a do Império, em 1824. Seguindo a linha de raciocínio traçada por Costa (2014), portanto, além desse, é possível destacar os recortes históricos acerca do Município em outros três blocos de tempo: nas Constituições de 1891, 1934 e 1937, logo depois nas Constituições de 1946 e 1967 e, por fim, na Constituição de 1988.

2.1.2.1 A Constituição do Império de 1824

Promulgada em 25/03/1824, a “Constituição Política do Império do Brasil” representou um marco para a história brasileira, pois embora ainda não tenha sido instituída a República oficialmente, os contornos jurídicos dados ao Estado brasileiro rascunharam a forma de governo que adiante seria adotada.

Conforme observa Nelson Nery Costa o Município, naquela época, ainda estava fortemente influenciado pela moldura portuguesa, sendo limitada por essa. No entanto, é inegável a participação do Município no processo que culminaria futuramente na independência do país (COSTA, 2014).

O Título 7º da Constituição de 1824 cuidou de elencar algumas prerrogativas municipais, dentre elas, a obrigação de criar Câmaras em todas as cidades e vilas que já



existiam à época, sendo-lhes incumbido o governo econômico e municipal, conforme previsto no art. 167² (BRASIL, 1824).

Apenas quatro anos após a promulgação daquela Constituição foi sancionada a Lei de 1º/10/1828, a qual tinha por escopo dar nova forma às Câmaras Municipais, bem como elencar suas atribuições e, ainda, fixar regras para o processo de eleição das Câmaras e dos Juizes de Paz. Enquanto o art.1^{o3} da referida lei tratava da composição das Câmaras (nas cidades com nove membros e nas vilas com sete membros e um secretário), o art.24 dispunha que “as Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (BRASIL, 1828).

Apesar de a referida lei ter ampliado a autonomia das Câmaras Municipais, as quais à época detinham poderes meramente administrativos, as mesmas “[...] sofreram profundo desprestígio político, frente às Províncias, inclusive sendo despojadas do poder judicante, evidenciado pelo Ato Adicional, Lei n.16, de 12.08.1834, que reformou a Constituição imperial” (COSTA, 2014, p.46).

Ainda sobre essa forma de esvaziamento do poder municipal

[...] a Lei n.105, de 12.05.1840, deu interpretação mais ampla às disposições do Ato Adicional, restituindo algumas das competências perdidas. Não existia o cargo de prefeito na organização municipal, sendo introduzido pela Lei n.18, de 11.04.1835, da Província de São Paulo, com caráter de “delegado do Executivo”, e depois recomendado pelo Decreto de 9 de novembro do mesmo ano, da Regência, para as demais Províncias (COSTA, 2014, p.46).

Como visto, em um curto espaço de tempo o Município no Brasil adquiriu robustez perante o sistema então vigente, mas, em seguida, sofreu declínio e desprestígio, supostamente pelo temor do Império em perder o controle sobre o povo, já que durante o século XIX é que se formaram os movimentos tendentes a romper definitivamente com o governo imperial português.

2.1.2.2 As Constituições Republicanas de 1891, 1934 e 1937

Antes de ser promulgada a primeira Constituição republicana brasileira foi editado o Decreto nº1, de 15/11/1889, o qual provisoriamente decretou como “[...] fórmula de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes” (BRASIL, 1889).

Muito embora a República tenha sido decretada, mesmo que provisoriamente, pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, somente os Estados, então denominados de Províncias, é que foram nominados para compor a recém-criada federação, como previsto no art.2^{o4}.

² “Art.167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (BRASIL, 1824).

³ “Art.1º As Camaras das cidades se comporão de nove membros, e as das villas de sete, e de um Secretario” (BRASIL, 1828).

⁴ “Art.2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil” (BRASIL, 1889).



Entretanto, em seguida, foi editado outro Decreto, de nº510, de 22/07/1890, o qual cuidou por apresentar o esboço do texto constitucional que seria apreciado pelo primeiro Congresso Nacional, convocado nos termos do art.1º⁵. O referido texto constitucional vigorou até a promulgação da Constituição de 1891, sendo que a redação do art.67 já previa a organização dos Estados sob o regime municipal, prevendo, ainda, autonomia e eletividade da administração municipal⁶ (BRASIL, 1890).

A Constituição de 1891, a primeira republicana do Brasil, promulgada em 24/02/1891, culminou com a redução do texto alusivo ao Município, previsto no art.67, como destacado acima. O novel dispositivo, agora de número 68, asseverou que “os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891). Sobre essa alteração do texto constitucional alusivo aos Municípios sabe-se que durante a Assembleia Constituinte da época a manifestação em favor da liberdade para auto-organização dos Estados-Membros foi fator decisivo para a supressão daquele texto, por imposição da bancada positivista, encaminhada por meio da emenda Lauro Sodré (COSTA, 2014). Em virtude desse posicionamento constituinte da República coube às Constituições estaduais definir os limites da autonomia municipal, sobretudo no que diz respeito à eleição dos chefes do Executivo Municipal (COSTA, 2014).

Como pode ser observada, a tendência constitucional esposada no art.68, refletia o interesse do governo central em avocar para si as funções estatais, tratando os Municípios e os respectivos representantes locais como meros “funcionários” desse modelo de governo centralizador.

Anos mais tarde, com a Revolução de 1930, a autonomia política municipal foi suspensa por meio do Decreto nº19.398, de 11/11/1930, o qual, por força do disposto no art.11, §4º⁷, determinou que o interventor fosse quem teria poderes para nomear e exonerar um prefeito para cada Município. No entanto, o art.12⁸ do mesmo Decreto acenou positivamente para o futuro municipalista ao determinar que os direitos dos Municípios não poderiam ser restringidos (BRASIL, 1930).

⁵ "Art.1 Se convoca el primer Congreso Nacional de representantes del pueblo brasileño para el 15 de noviembre del año en curso, y su elección tendrá lugar el 15 de septiembre siguiente" (BRASIL, 1890).

⁶ Art.67. Os Estados organizar-se-hão, por leis suas, sob o regimen municipal, com estas bases:

1º Autonomia do município, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse;

2º Electividade da administração local.

Paragrapho unico. Uma lei do Congresso organizará o municipio no Distrito Federal” (BRASI, 1890).

⁷ “Art. 11. [...]”

§ 4º O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais” (BRASIL, 1930).

⁸ “Art. 12. A nova Constituição Federal manterá a forma republicana federativa e não poderá restringir os direitos dos municípios e dos cidadãos brasileiros e as garantias individuais constantes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891” (BRASIL, 1930).



Com o advento da Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) o Município recuperou sua autonomia (art.7º, I, “d”⁹ c/c art.13¹⁰) “[...] em linhas de firmeza e amplitude, fundando-a no *peculiar interesse*, na eletividade do Prefeito e da Câmara Municipal, na decretação de seus tributos, na arrecadação e aplicação das suas rendas e, ainda, na organização dos serviços de sua competência” (COSTA, 2014, p.47).

Os municipalistas da época não tiveram muito tempo nem para celebrar, nem para colocar em prática, efetivamente, as referidas regras, já que em 1937 o Estado brasileiro sofreu um golpe ditatorial, do qual resultou a subversão democrática no país, concentrando-se os poderes no Executivo federal. Nessa toada a autonomia política municipal foi subtraída, sendo que a nomeação do governante local passou a ser de livre escolha do Governador (art.27¹¹). A esse respeito afirma-se que “os Municípios tiveram menos autonomia durante o Estado Novo, do que durante o período colonial ou imperial, porque não havia qualquer eletividade local ou órgão que servisse de canalização das reivindicações populares” (COSTA, 2014, p.48).

Ainda no que diz respeito ao tímido quesito da autonomia, o art.26¹² da Constituição de 1937 trata dessa em seu aspecto organizacional (serviços públicos locais), eleição para vereadores e a respeito da competência tributária local (BRASIL, 1937). No mais, esse texto constitucional se referiu aos Municípios em outros artigos apenas no sentido complementar normativo, mais especificamente quando se referia às atribuições materiais dos Estados-membros.

2.1.2.3 As Constituições de 1946 e 1967

A construção do texto da Constituição de 1946 foi marcada pela reconquista da democracia, a qual foi resultado do fim do período ditatorial no país, logo após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Especialmente quanto aos Municípios houve clamor no sentido de ser-lhes garantida a autonomia política e, também, a confirmação da separados dos poderes, porém sem a instituição do Poder Judiciário (COSTA, 2014, p.48).

⁹ “Art. 7.º Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

[...]

d) autonomia dos Municípios;

[...]” (BRASIL, 1934).

¹⁰ “Art 13. Os Municípios serão organizados de fôrma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: [...]” (BRASIL, 1934).

¹¹ “Art. 27. O prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado” (BRASIL, 1937).

¹² “Art.26. Os Municípios serão organizados de fôrma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) á escolha dos Vereadores pelo suffragio directo dos municipes alistados eleitores na fôrma da lei;

b) á decretação dos impostos e taxas atribuidos á sua competencia por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) á organização dos serviços publicos de character local” (BRASIL, 1937).



O art.28¹³ daquela Constituição, em seus incisos I e II, garantiu o restabelecimento da autonomia municipal, tanto política, quanto administrativa, sendo mantida a autonomia em face dos interesses locais no que diz respeito às finanças (BRASIL, 1946).

No entanto, as bases democráticas desta retomada da autonomia municipal perdurou por menos de vinte anos, já que em 1964 ocorreu novo golpe de estado e uma nova constituição foi outorgada em 1967, a qual manteve a federação e a autonomia municipal, entretanto, de maneira bem limitada (COSTA, 2014, p.49).

A Constituição de 1967 teve, dentre outros objetivos, reinstalar a ditadura no país, sendo que apesar de ainda afirmar que todo o poder emanava do povo (art.1º, §1º)¹⁴, muitos direitos e garantias fundamentais foram suprimidos em favor do então regime de exceção, o qual perdurou por pouco mais de duas décadas (BRASIL, 1967).

Contudo, a referida Constituição não foi totalmente perniciosa em relação ao municipalismo brasileiro, já que no seu art.26¹⁵ assegurou o valor de dez por cento da arrecadação com imposto de renda e com imposto sobre produtos industrializados para o Fundo de Participação dos Municípios, sendo que esse regramento também foi replicado na Emenda Constitucional nº18, de 1º de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965).

No ano de 1969 foi ainda promulgada uma Emenda Constitucional, de nº1, a qual alterou consideravelmente o texto da Constituição de 1967, fazendo com que, dentre outras consequências, o sistema relativo aos Municípios sofresse poucas alterações. Entretanto, o art.16, §1º¹⁶, cuidou de atribuir aos Tribunais de Contas dos Estados, especificamente, a incumbência de auxiliar as Câmaras Municipais no que tange ao controle externo a ser exercido sobre as finanças e orçamentos dos Municípios (BRASIL, 1969).

Vistas as Constituições e respectivas emendas mais relevantes no que diz respeito ao contexto do municipalismo brasileiro faz-se necessário verificar a que está vigorando.

2.1.2.4 A Constituição de 1988

¹³ “Art.28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

[...]” (BRASIL, 1946).

¹⁴ “Art.1º [...]”

§1º Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido.

[...]” (BRASIL, 1967).

¹⁵ “Art.26. Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art.22, n.ºs IV e V, oitenta por cento constituem receita da União e o restante distribuir-se-á, à razão de dez por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dez por cento, ao Fundo de Participação dos Municípios” (BRASIL, 1967).

¹⁶ “Art.16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei. §1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fôr atribuída essa incumbência.

[...]” (BRASIL, 1969).



Em 05/10/1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil sob a alcunha de “Constituição Cidadã”, a qual trouxe em seu bojo elementos flagrantes de rompimento com o então sistema ditatorial, em que pese ainda existirem normas de transição previstas, sobretudo, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A referida Constituição tornou-se importante para o contexto brasileiro tendo em vista que foram restabelecidos direitos fundamentais dos brasileiros, podendo-se afirmar, inclusive, que a ordem jurídica brasileira foi humanizada (MORAIS, 2009).

Entretanto, o ponto de relevância para a presente discussão é justamente o trato que a Constituição de 1988 deu ao Município, sendo que especificamente no art.1º, ao contrário de todas as outras Constituições brasileiras, o Município foi considerado ente federativo, já que o texto é explícito ao considerar a República Federativa do Brasil como “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988).

Adiante, em seu art.18, ao tratar da organização político-administrativa do Estado brasileiro, a Constituição reafirmou textualmente a inclusão do Município como ente federativo, uma vez que afirmou que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]” (BRASIL, 1988).

No ponto é importante o referido destaque tendo em vista a trajetória histórica apresentada até então, sendo que a partir de 1988, com essa alteração textual, a Constituição conferiu aos Municípios brasileiros não apenas *status* de ente federativo, mas, sobretudo, responsabilidades em nível constitucional.

Desta forma, indiscutivelmente a Constituição de 1988, nos dizeres de Nelson Nery Costa, inovou ao reconhecê-lo como “[...] célula territorial e política da Federação brasileira [...]” e, mais do que isso, considerou-o como “[...] fundamental para assegurar o sistema democrático-representativo” (COSTA, 2014, p.52).

As palavras de Nelson Nery Costa são expressivas, eis que a partir dessa análise histórica é possível perceber que o Município sempre teve importante papel na federação brasileira, mas sem ser, de fato, reconhecido da forma como atualmente é. E nesse aspecto, afirmar que o Município tem a missão, considerada como fundamental, para assegurar o sistema democrático-representativo, implica em reconhecer que na condição de ente sua atuação é muito mais do que simplesmente executar alguns serviços administrativos de forma descentralizada.

Com base nesse entendimento talvez seja possível considerar que o Município, a partir das prescrições dos arts.1º e 18 da Constituição de 1988, passou a ter papel preponderante nas instâncias do poder do Estado, mesmo que ainda sendo limitada sua atuação em decorrência de outros fatores. Mas é inegável que os atuais contornos constitucionais delegam ao Município funções e responsabilidades constitucionais, jurídicas, administrativas e legislativas em condições de aparente igualdade formal com os demais entes federados, sendo reservado a cada um o atributo da autonomia a ser exercida materialmente nos limites das respectivas competências constitucionais.

Seguindo essa linha de raciocínio, a partir da leitura dos dispositivos constitucionais vigentes, parece não haver controvérsia em relação à admissão dos Municípios enquanto entes federados, eis que não foi indicada nenhuma condição para tanto; obviamente que há delimitação de competências municipais, assim como há em relação aos Estados, mas condições para não ser considerado ente da federação não existem.



Contudo, há quem advogue pela dignidade constitucional do Município, mas sem reconhecer a sua natureza de ente federado em razão de não possuir alguns elementos que a Constituição atribuiu à União e aos Estados-membros (CASTRO, 2006). No mesmo sentido existe defesa de que o constituinte se equivocou ao incluir o Município no rol de entidades federativas, já que seria mero componente da federação (SILVA, 2005).

Tal concepção provoca reflexão sobre o fato de que possivelmente os Municípios integram a Federação, mas não a formam. Sem polemizar, é discutível tal posicionamento, uma vez que se assim prevalecerem tais argumentos, não poderiam os Municípios ser responsabilizados, portanto, por atitudes e obrigações de ente federativo. Como é público e notório, os Municípios brasileiros cumprem agenda política e administrativa assim como os Estados e a própria União, sobretudo perante os órgãos de controle. Portanto, admitir que não sejam entes federativos demandaria mais consistência argumentativa do que, simplesmente, dizer que não há representação municipal no legislativo federal ou que não existe Poder Judiciário instalado nos Municípios, dentre outras possíveis pseudo-justificativas.

Apesar da discussão doutrinária acerca da admissão ou não do Município como ente da federação brasileira não se pode simplesmente ignorar as previsões contidas, essencialmente, nos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988. Embora o Município ainda não tenha simetricamente todos os elementos constituintes à semelhança dos Estados-membros e União, ignorar sua condição de ente é menosprezar todo o trabalho realizado pela Assembleia Constituinte de 1988, bem como desconsiderar que o Município representa a instância de poder mais próxima do cidadão, afinal

É inegável que a inovação constitucional aproximou o governo do cidadão: não só porque o governante local é tendencialmente mais sensível às prioridades de alocação de recursos, mas também porque a difusão do poder tende a fortalecer as organizações populares de base, isto é, a autoridade municipal está muito mais apta a mobilizar a comunidade para a satisfação das demandas locais (SILVEIRA, 2007, p.101).

Como visto, o texto constitucional vigente garantiu aos Municípios brasileiros o fortalecimento perante o federalismo, sendo que a sua admissão como ente federativo decorre de garantias constitucionais e que pode redundar em benefícios locais, bem como confere aos cidadãos o exercício mais palpável da cidadania.

3 CONCLUSÃO

O Município é onde o cidadão experimenta a vida social em todas as suas nuances e, sobretudo, percebe a existência, ou não, do Estado mediante a prestação de serviços públicos das mais variadas naturezas. Diante desta constatação se justifica, uma vez mais, estudar o contexto de formação dos Municípios brasileiros.

Assim, esta pesquisa buscou se basear em fatos históricos que, na maioria das vezes, não constam nos livros jurídicos. Inicialmente foi visto o conceito de Município a partir de dois dispositivos constitucionais de Estados-membros brasileiros para que fosse possível formular uma conceituação própria.

Adiante a análise perpassou pela formação do Município português, já que o Brasil tem histórico de colonização lusitana e a compreensão daquela formação é importante para entender o início do processo de formação do Município brasileiro, o qual foi analisado na sequência. Assim foi visto que, no Brasil, o Município se formou



muito antes de a primeira Constituição ser concebida, já que ainda no período imperial as formações municipais foram submetidas a várias tarefas de organização estatal.

Posteriormente foi visto que o processo de constitucionalização do Brasil, a partir de 1824, foi cambiante no que diz respeito aos Municípios, ou seja, em alguns momentos lhe dava autonomia e confirmava sua importância para a federação, mas já em outros lhe suprimia tais condições. Até que, em 1988, os constituintes garantiram ao Município a condição de ente federado, ao lado da União e Estados-membros, colocando fim, ao menos por enquanto, à celeuma secular.

Diante de tais premissas é possível confirmar a hipótese inicialmente aventada no sentido de se poder afirmar que o Município não foi criado por uma Constituição específica, mas sim formou-se a partir da modelagem portuguesa desde o “descobrimento”, a qual, por sua vez, teve influência romana.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 332p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php>. Acesso em: 13 set. 2022.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 03 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição do Brasil (1967)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.





BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (1946). Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil** (1824). Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1**, de 15 de novembro de 1889. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 510**, de 22 de junho de 1890. Disponível em:
<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=388004&id=14448663&idBinario=15722625&mime=application/rtf>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18**, de 1º de dezembro de 1965. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-18-1-dezembro-1965-363966-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Lei**, de 1º de outubro de 1828. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-1-10-1828.htm. Acesso em: 27 ago. 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOPES, Reinaldo José. **1499: a pré-história do Brasil**. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2017.

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E. **Município: palco da vida**. Brasília: CNM, 2012.





MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1957.

MORAIS, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. **O conceito de justiça distributiva no estado democrático de direito**: uma compreensão da justiça distributiva e do acesso à justiça no estado constitucional democrático brasileiro. 2009. 172p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica – PUC, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg_ConItem.html. Acesso em: 13 set. 2022.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo** (1967). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1967/>. Acesso em: 04 set. 2022

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida Souza da. **Cooperação e compromisso constitucional nos estados compostos**: estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Coimbra: Almedina, 2007.

