

A posição do Município no Direito Constitucional federal brasileiro

RAUL MACHADO HORTA

Professor Catedrático da Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Minas
Gerais

SUMÁRIO

1. *Duas constantes do Direito Constitucional federal*
2. *O desdobramento da concepção constitucional de 1891*
3. *Autonomia municipal, princípio constitucional da União*
4. *O conteúdo da autonomia municipal na Constituição Federal*
5. *A defesa judiciária da autonomia municipal*
6. *O Município no período constitucional pós-1964*
7. *Uniformidade e diversificação da organização local*
8. *O Município e a competência de auto-organização*
9. *Município e região*
10. *União Federal, Estados, Municípios e Regiões Metropolitanas*
11. *Redefinição da posição constitucional do Município*

1. Em quase um século de experiência constitucional republicana, a partir do texto clássico de 24 de fevereiro de 1891, o Município tornou-se uma presença constante no quadro de nossas instituições e converteu-se em grande tema de debates e estudos constitucionais. O tratamento dispensado a esse importante

— Conferência proferida no VIII Encontro Nacional de Procuradores Municipais, em 4 de janeiro de 1982.

nível de governo local tem comportado variações de concepções, ora mais restritas, ora mais amplas na edificação jurídico-constitucional do Município, sem prejuízo, todavia, de sua presença nos textos constitucionais federais. Identificando a presença crescente do Município nos documentos constitucionais, pela expansão normativa da matéria a ele consagrada nas Constituições federais e estaduais do período republicano, assinalo, de início, a exclusão do Município entre os entes que compõem a União Federal, a Federação ou a República Federativa. Essa exclusão é outra constante e revela a coerência de princípio da doutrina federal que as nossas Constituições sempre acataram. Esse comportamento do constituinte federal, que é incensurável no plano da estrutura jurídico-constitucional da forma de Estado, contrasta com a absorção ascendente do Município pela Constituição Federal, o qual se tornou objeto de numerosas normas constitucionais relativas à organização, ao funcionamento, à competência e até à criação de Municípios, indicando a expansão do enquadramento normativo do Município pela Constituição Federal, com a correspondente limitação da autonomia constitucional do Estado-Membro na sua função organizatória do Município, no exercício dos poderes reservados.

O contraste entre a ausência do Município no grupo dos entes públicos constitutivos da Federação e a progressiva dilatação das normas constitucionais federais relativas aos entes locais configuram duas tendências constantes na posição do Município no quadro do Direito Constitucional brasileiro. Essa exclusão, que tem a intensidade de regra definidora da concepção federal de Estado, realizou-se, originariamente, na Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 (art. 1º) e prosseguiu, sem interrupções, nas Constituições Federais de 1934 (art. 1º), 1937 (art. 3º), 1946 (art. 1º e § 1º) e 1967 (art. 1º). A ausência do Município na composição da União Federal não constitui originalidade do Direito Constitucional brasileiro. Trata-se de regra geral nas Constituições dos Estados federais, o que confere singular eficácia a esse princípio universal da organização federativa. A Federação ou a União Federal sem a presença dos Municípios na sua composição está consagrada na Constituição Federal dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1917 (art. 43); na Constituição Federal da Argentina, de 1º de maio de 1853; na Constituição Federal da Venezuela, de 23 de janeiro de 1961 (art. 9º); na Constituição Federal da Áustria, de 1º de outubro de 1920; na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 20); no Ato Constitucional do Canadá, de 1867 (arts. 3º e 5º); na Constituição Federal da Índia, de 26 de janeiro de 1950 (1.1(2).(3)); na Constituição Federal da Suíça, de 29 de maio de 1874 (art. 2º); na Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, de 21 de fevereiro de 1974 (arts. 1º e 2º); na Constituição Federal da Austrália, de 1º de janeiro de 1901 (art. 106), e na Constituição Federal da União Soviética, de 7 de outubro de 1977 (art. 70). A Constituição norte-americana, de 17 de setembro de 1787, que assinalou a passagem da Confederação para "uma união mais perfeita", como se declara nas suas palavras introdutórias, preocupou-se com as relações entre os Estados e o Governo da União (art. IV), e nos 7 artigos de seu texto originário, quase bissecular, não se contém uma só referência aos Municípios ou ao governo local, tema estranho ao documento que se transformou, graças à interpretação judiciária da Suprema Corte e ao funcionamento das instituições, no modelo mais antigo de organização federal do mundo moderno.

2. O desdobramento lógico da concepção constitucional que desconhecia o Município no plano da União Federal ou da Federação — por ser a União, historicamente, como no caso brasileiro, a resultante da aglutinação de províncias que se tornaram Estados-Membros — deveria conduzir à exclusão do Município do domínio da Constituição Federal. Dentro dessa perspectiva, o Município seria “assunto doméstico das províncias”, retomando-se na República Federal a versão liberal do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834. Daí adveio a retraída posição da Constituição Federal de 1891, que, concebendo a Federação como o produto da união indissolúvel das antigas províncias, deferiu aos Estados a organização dos Municípios, tarefa apenas limitada pelo respeito “ao peculiar interesse”, que o famoso artigo 68 da Constituição de 1891 não definiu. Os Estados esgotaram na amplitude de sua autonomia a organização municipal, submetendo o governo local aos rigores do controle hierárquico, como é visível na permitida “anulação das deliberações, decisões ou quaisquer outros atos das Câmaras Municipais” por órgãos do Estado, prática que se generalizou no Direito Constitucional estadual da Primeira República (cf. FELISBELLO FREIRE — *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal* — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1898, pág. 69).

Práticas desse estilo geraram “o confisco geral da municipalidade” pelo Estado, a que se referiu RUI BARBOSA, ao analisar a legislação ordinária do Estado do Ceará, em matéria de organização municipal (*Obras Completas de Rui Barbosa* — vol. XXV — 1898 — tomo II — A Imprensa, pág. 190). Reeditava-se a versão monárquica das Câmaras Municipais, corporações meramente administrativas, para cuidar do “governo econômico das cidades e vilas”, sem dispor de função legislativa própria e confinadas, as Câmaras, à edição de posturas sobre matérias de alcance reduzido, para cada caso, como detalhavam as minuciosas atribuições administrativas da Lei Imperial de 1º de outubro de 1828, também chamada de Regimento das Câmaras Municipais do Império. A organização vertical do Município, que é dominante no período republicano, admitiu abrandamentos, para autorizar na Constituição do Estado o princípio da auto-organização municipal, mediante a elaboração pelas Câmaras locais das *cartas próprias* ou *leis orgânicas*, como nos casos isolados das Constituições Estaduais do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, na Primeira República (cf. JOSÉ DE CASTRO NUNES — *Do Estado Federado* — Editores Leite Ribeiro e Maurillo — 1920, págs. 129-30). Com essas leis orgânicas locais criava-se verdadeira comunidade jurídica descentralizada, um ordenamento jurídico parcial, responsável pela expedição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local.

3. A indiferença da Constituição Federal de 1891 pela organização municipal provinha da rejeição pela Constituinte de 81 das soluções que propuseram a fixação prévia das bases do regime municipal (cf. AGENOR DE ROURE — *A Constituinte Republicana* — vol. II — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1918, págs. 205 e 208). Preferiu-se o enunciado genérico do artigo 68:

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

A neutralidade dogmática do texto começou a ceder quando se passou a questionar na tribuna parlamentar, na doutrina publicística e no Supremo Tribunal Federal, se a autonomia municipal não seria um princípio constitucional da União, beneficiário dos instrumentos de defesa compatíveis com essa relevância. As dúvidas foram vencidas e, para aplacá-las definitivamente, a reforma constitucional de 1926 incluiu a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União (art. 6º, II, alínea f), cuja eficácia ficaria assegurada pelo mecanismo drástico da intervenção federal da União no Estado. Doravante, a autonomia municipal sem conteúdo e impregnada pelo critério jusnaturalístico do peculiar interesse, para nos valermos da análise kelseniana ao conceito apriorístico do "poder municipal" (cf. HANS Kelsen — *Teoria General del Estado* — Editorial Labor S.A. — 1934, pág. 246), passaria a dispor, pelo menos no plano normativo da Constituição, de poderoso instrumento material para coibir usurpações de sua competência.

A intervenção federal no Estado, para proteger a autonomia municipal, deslocava para o domínio dos órgãos da União a tarefa de interpretar a autonomia municipal, pelo preenchimento federal do campo indefinido da norma constitucional. A autonomia local passaria a comportar interpretação federal, e não mais, de forma exclusiva, a interpretação que lhe desse o Estado-Membro no exercício do poder de organização do Município, no plano autônomo da Constituição estadual e no desdobramento da legislação ordinária. A qualificação da autonomia municipal como princípio constitucional da União representava uma limitação à plenitude da autonomia do Estado-Membro e traduzia claro rompimento com a concepção ortodoxa do federalismo republicano de 1891. O processo não se interromperia. Ao contrário, o princípio limitador se expandiria para explicitar na Constituição Federal o conteúdo da autonomia municipal, inibindo a liberdade organizatória do Estado.

4. A Constituição Federal de 16 de julho de 1934 iniciou o processo emancipador do Município da tutela organizatória do Estado-Membro. É claro o sentido retificador da nova técnica constitucional, inspirada no propósito de criar as 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. O constituinte de 1933-1934 firmou a convicção de que não bastaria ao Município a autonomia política, vinculada a escolha eletiva dos representantes locais — Prefeitos e Vereadores —, mas se impunha acrescentar-lhe a autonomia financeira, as receitas próprias, de modo a alargar a substância da autonomia. A Constituição de 1934 não chegou a contemplar o Município, de forma destacada, no campo da discriminação de rendas, a qual se limitava a definir as grandes competências tributárias da União (art. 6º) e dos Estados (art. 8º). O Município ingressava indiretamente nessa grande discriminação, sob a forma oblíqua do reconhecimento de que a ele pertenceria metade do imposto sobre indústrias e profissões, incluído na competência tributária privativa dos Estados (art. 8º), tributo lançado pelo Estado, mas arrecadado por este e pelo Município, em partes iguais (art. 8º, § 2º). Reconhecia-se ao Município a eventual participação no imposto novo, dentro da competência concorrente da União e dos Estados (art. 10), quando se reservaria ao Município a quota de 20% da arrecadação (art. 10, VII, parágrafo único). A inovação substancial da

Constituição Federal de 1934 ⁽¹⁾ residiu na explicitação da autonomia municipal pela revelação de seu tríptico conteúdo — autonomia política, autonomia financeiro-tributária e autonomia administrativa — e na fixação das categorias da tributação municipal, em desdobramento específico da autonomia financeira. E a essa inovação de conteúdo de natureza material seguiu-se uma inovação formal, de larga significação, que vem sendo mantida nas Constituições Federais posteriores. Inseriu-se o Município, com o seu conteúdo autônomo e a matéria a ele atribuída, no campo larguíssimo do Título I da Constituição Federal, que trata *Da Organização Federal*, no setor do Capítulo I, que contém as *Disposições Preliminares*, enunciadoras das decisões constitucionais fundamentais relativas às formas de Estado e de Governo (art. 1º), à origem popular dos poderes (art. 2º), à designação dos órgãos da soberania nacional (art. 3º), com as regras de sua convivência harmônica e independente (art. 3º, §§ 1º e 2º), à enumeração dos poderes delegados à União (art. 5º), à discriminação da competência tributária da União e dos Estados (arts. 6º, 8º e 10), ao reconhecimento do poder de auto-organização dos Estados, dentro da cláusula dos poderes reservados (art. 7º, I, letras *a* até *h*, e incisos II, III e IV) e outras decisões fundamentais que definem a estrutura constitucional da Federação brasileira (arts. 12, 14, 15, 17, 19, 20 e 21). O conjunto das medidas inovadoras estendeu-se à colocação dos Municípios como destinatários de vedações (art. 17, I a X) e de proibições (art. 19, I a V), no mesmo nível e equiparados aos entes públicos que integram a União Federal (União — Estados — Distrito Federal).

Presumo que ainda não se refletiu adequadamente sobre a colocação do Município no campo material e formal da Constituição Federal. A técnica introduzida pela Constituição de 1934, que vem sendo iterativamente reproduzida nas Constituições ulteriores, encerra, de forma implícita, pelo menos, a inserção do Município no plano da Federação. A permanência do Município no Título *Da Organização Federal* contradiz o princípio da concepção federal de Estado, que analisamos no tópico inicial, segundo a qual o Município não é ente constitutivo da Federação, pois esta adveio, no caso brasileiro, como no de outras federações, da aglutinação ou associação de províncias ou de estados confederados. A consequência lógica do tratamento iniciado na Constituição de 1934 é o esvaziamento da substância conceitual do princípio, para dar-lhe nova configuração. A preservação do princípio parece recomendar a colocação do Município em título constitucional autônomo, separado da organização federal, dedicado à autonomia municipal e sua competência definidora.

A Constituição de 1934 manteve a autonomia municipal na categoria eminente dos princípios constitucionais da União (art. 12, V, *c/c* art. 7º, I, *d*),

(1) Constituição de 16 de julho de 1934

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, e a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III — a organização dos serviços de sua competência.

protegendo-a duplamente. De um lado, pelo uso do instrumento repressivo da intervenção federal no Estado (art. 12, V), e, do outro, pela imposição ao Estado-Membro da observância, em sua organização constitucional e elaboração legislativa, do princípio da autonomia municipal (art. 7º, I, d), que a Constituição demarcou, no seu conteúdo material (art. 13, I, II e III). A autonomia municipal, norma central da Constituição Federal, se sobrepunha à autonomia do Estado-Membro, seja pela deflagração coercitiva da intervenção federal, seja pelo controle normativo que limitava previamente a competência da constituinte estadual na tarefa de organizar o Município.

É sabido que a Constituição de 1937 conservou o título *federal* apenas no nominalismo da apresentação exterior (art. 3º). Constituição Federal no nome, mas Constituição unitária na realidade. É a Constituição *semântica*, a que se refere KARL LOEWENSTEIN⁽²⁾. Na vigência do Estado Novo, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, dispoendo sobre a administração dos Estados e dos Municípios, desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura do Estado unitário com órgãos descentralizados nos Estados. Com a isenção da perspectiva histórica, resta-lhe pelo menos o mérito de ter antecipado, em norma constitucional federal que permaneceu ineficaz, a solução do agrupamento de Municípios da mesma região, para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns⁽³⁾.

A Constituição Federal de 1946 retirou o Município da situação de marasmo e de abandono em que o deixou o sistema centralizador e autocrático de 1937. Abriu-lhe novas perspectivas pela fixação autônoma da competência tributária (art. 29, I, II, III, IV e V). Introduziu o Município no processo de alimentação de novos recursos, além das rendas locais, pela participação nos percentuais da receita federal dos impostos especiais e da arrecadação do imposto de renda (art. 15, VI, §§ 2º e 4º). Essas formas embrionárias de participação de outras unidades de Governo no produto da receita federal desenvolveram-se sob a vigência da Constituição de 1946 para alcançar o estágio mais evoluído e sistemático dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, concebido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Para assegurar a eficiência do processo de participação, impunha a Emenda nº 18 o mecanismo da entrega obrigatória, independentemente de ordem das autoridades superiores, sob pena de demissão das autoridades federais arrecadoras (Emenda nº 18, art. 20, parágrafo único), fazendo-se o depósito nos estabelecimentos oficiais de crédito (Emenda nº 18, art. 21, § 1º). A intervenção estadual no Município passou a constituir matéria da Constituição Federal, para definir os seus casos, limitando a iniciativa estadual (Const. de 1946, art. 23, I e II). O conteúdo da autonomia municipal não sofreu modificação, mantendo-se as formas de autonomia já consagradas na Constitui-

(2) *Teoría de la Constitución* — Ediciones Ariel — Barcelona — 1970, págs. 218/220.

(3) Constituição de 10 de novembro de 1937.

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.

ção de 1934 (Constituição Federal de 1946, art. 28, I e II, letras *a* e *b*) (4). A restrição ao princípio da eletividade do Prefeito, além da competência facultativa de nomeação dos Prefeitos das Capitais e dos Municípios das estâncias hidrominerais, que se criou na Constituição Federal de 1934, recebeu acréscimo novo, para autorizar a nomeação dos Prefeitos dos Municípios declarados bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País, nas condições estabelecidas pela Constituição Federal.

Alargava-se o campo material das limitações à autonomia. A princípio, limitação à autonomia do Estado-Membro, para preservação da autonomia municipal, que passava a ser tema da Constituição Federal. Em seguida, limitação da própria autonomia municipal, criando as exceções à autonomia eletiva e política do Município. As exceções não se generalizaram, e a autonomia municipal não sofreu novos abalos sob a Constituição Federal de 1946. Ao contrário, foi ela consideravelmente reforçada naquele período, como frisamos ao examinar os mecanismos da autonomia financeira e tributária. E esse reforçamento da autonomia ganhou instrumento novo de defesa, largamente empregado na contensão judiciária das ofensas ao princípio.

5. Mantendo a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União (art. 7º, VII, *e*), a Constituição de 1946 deu-lhe a defesa coercitiva da intervenção federal (art. 7º) e igualmente a defesa judiciária do Supremo Tribunal Federal, por iniciativa do Procurador-Geral da República, quando convocada a Suprema Corte para apreciar as representações fundadas na arguição de inconstitucionalidade do ato estadual lesivo da autonomia municipal (Const. de 1946, art. 8º, parágrafo único). A defesa judiciária da autonomia municipal proporcionou ao Supremo Tribunal o exercício de fecunda atividade protetora, sob a Constituição Federal de 1946, depurando o ordenamento estadual de regras constitucionais violadoras da concepção da Lei Fundamental do País, em matéria de autonomia municipal. No domínio da representação de inconstitucionalidade, vem-se desenvolvendo e aprimorando a técnica brasileira do controle da constitucionalidade das Constituições estaduais, que se iniciou sob a vigência da Constituição Federal de 1946. Ela é um marco imponente na história da jurisprudência constitucional brasileira.

A título ilustrativo dessa atividade judiciária de defesa da autonomia municipal pelo Supremo Tribunal Federal, nesse período inaugural, cito os casos das Representações n.ºs 295, 314 e 350. Na Representação n.º 295, o Supremo Tri-

(4) 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.

§ 1º — Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º — Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou postos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

bunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 34 e 104 da Constituição do Ceará. No artigo 34, a Constituição autorizava suspender a execução das leis, posturas e atos da administração municipal. No artigo 104, a Constituição estadual conferia à Assembléia Legislativa competência para anular leis, resoluções e atos municipais, nos casos que indicava. Na Representação nº 314, o Supremo firmou a inconstitucionalidade do artigo 104 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, a exemplo da Constituição do Ceará, admitia a anulação de deliberações e de atos das Câmaras Municipais pela Assembléia Legislativa. Na Representação nº 350, o alvo da declaração de inconstitucionalidade do Supremo incidiu no artigo 91 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Nele se previa o recurso, com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas ou a Assembléia Legislativa, de decisão da Câmara Municipal que impusesse a perda do cargo do Prefeito. Nos três casos, o fundamento comum da inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições estaduais assentou-se na defesa da autonomia municipal, incompatível com a tutela hierárquica de órgãos estaduais. Naquele período de reconstitucionalização do País, quando se deveria construir o novo edifício constitucional da República Federal, o Supremo Tribunal Federal destacou-se na função revisora das Constituições estaduais, de modo geral, para harmonizá-las com o modelo federal, e distinguiu-se, de modo particular, pela energia que colocou na função protetora da autonomia municipal. A representação de inconstitucionalidade, na via da ação direta de defesa da Constituição Federal e de seus princípios, foi o grande instrumento que permitiu ao Supremo o notável exercício de sua competência constitucional de tribunal da Federação.

6. A análise da posição do Município no período constitucional posterior a 1964 revela a atuação de tendências contraditórias. A Constituição de 24 de janeiro de 1967 manteve muitas regras da concepção sedimentada na Constituição de 1946: a autonomia municipal, princípio constitucional da União (art. 10, VII, *f*); a auto-organização constitucional do Estado devendo respeitar a autonomia municipal (art. 13, I); a intervenção federal no Estado para assegurar a autonomia municipal (art. 10, VII, *f*) e sua preservação mediante a deflagração substitutiva da representação de inconstitucionalidade pelo Procurador-Geral da República, seu provimento pelo Supremo Tribunal Federal e o decreto do Presidente da República de suspensão do ato impugnado, se essa medida bastar (art. 11, § 1º, *c*, e § 2º); a explicitação do conteúdo da autonomia municipal (art. 16, I e II, *a* e *b*).

A Constituição de 1967 afastou-se da Constituição de 1946 em duas inovações que acrescentou à concepção do Município. A primeira, de natureza formal, criando a competência dos Municípios na Constituição Federal, em seu Capítulo II. A inovação foi puramente formal, pois não só deixou intocada a composição da Federação sem a presença do Município (art. 1º), como também não concebeu a introdução do Município na distribuição de competências dos níveis de governo. A Constituição permaneceu no meio do caminho, sem extrair as conseqüências materiais de sua inovação formal. A outra inovação desencadeou conseqüências mais profundas. A Constituição Federal de 1967 deu início ao movimento de alargamento da matéria de interesse municipal no plano originário da norma constitucional federal com reflexos negativos no campo da autonomia constitucional do Estado-Membro, que passa a sofrer nova ampu-

tação de competência. A Constituição Federal retira da Constituição e de leis estaduais, para entregar à lei complementar federal, a competência de estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios (art. 14); dispõe que 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 (art. 16, § 2º); estabelece o número máximo de Vereadores municipais (art. 16, § 5º); torna obrigatória, e não mais facultativa, como se admitia na Constituição Federal de 1946 (art. 28, § 1º), a nomeação dos Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual (art. 16, § 1º, *a*) e amplia aos Municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 16, § 1º, *b*) outro caso de nomeação obrigatória de Prefeitos, precedida de aprovação do Presidente da República, quando a Constituição de 1946 limitara essa obrigatoriedade aos Municípios declarados bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País (Const. Federal de 1946, art. 28, § 2º) sem a intromissão ostensiva do Presidente da República.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que certamente transpôs os limites da competência de segundo grau do poder constituinte de revisão, para imprimir ao texto revisto as concepções conjunturais de verdadeiro poder constituinte originário, aprofundou o movimento de dilatação da matéria municipal na Constituição Federal. Esse movimento de absorção foi igualmente intenso nas duas direções que ele adotou. A direção no rumo da federalização de temas municipais pela sua retirada da área das Constituições estaduais, ou dos poderes reservados, e sua conversão em temas da Constituição Federal e da legislação federal, conforme tendência consagrada no texto constitucional originário e já anotada. Intensificou-se o controle da autonomia municipal na Constituição Federal, prevendo-se os instrumentos adequados. Além das exigências do plano de aplicação, para concessão de auxílio federal ao Município (art. 13, § 5º), da nomeação obrigatória dos Prefeitos das Capitais, das estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 15, II, § 1º, *a* e *b*), da remuneração dos Vereadores municipais, obediente a limites e critérios de lei complementar federal (art. 15, § 2º), que a Emenda nº 1 manteve, coube à Constituição revista alargar os casos de intervenção estadual no Município, através de ocorrências novas, como a da observância de *princípios indicados na Constituição do Estado*, e a da aplicação obrigatória de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal no ensino primário. A Emenda nº 1 transformou em tema da Constituição Federal a disciplina da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, designando os seus órgãos de controle externo (Câmara Municipal) e de controle interno (Executivo Municipal), e o órgão auxiliar da Câmara, Tribunal de Contas ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência (art. 16, § 1º), responsável pela emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Prefeito. Limitou a autonomia administrativa dos Municípios, proibindo a instituição de Tribunais Municipais de Contas, salvo nas exceções raríssimas dos Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros (art. 16, § 3º).

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda nº 1 mantiveram o Município ao lado dos entes públicos da Federação — União, Estados, Distrito Federal —, para torná-lo destinatário das normas tributárias de vedação (Const. de 1967, arts. 20 e 21; Emenda nº 1, arts. 19 e 20, III). A Constituição originária e a Constituição revista, prosseguindo nesse processo de equiparação, localizaram os Municípios no centro da competência tributária nacional (Const. de 1967, art. 19; Emenda nº 1, art. 18), o que as Constituições anteriores não fizeram explicitamente, por refletirem, de certo modo, as reservas tradicionais da doutrina federalista, que sempre recusou consagrar a recepção do ente local no domínio da repartição federal de competências.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 introduziram na concepção constitucional do Município brasileiro o alargamento da matéria municipal no texto federal, com sacrifício da autonomia do Estado-Membro, e impuseram restrições mais numerosas ao princípio da autonomia municipal, as quais não só participam do alargamento material, com a conseqüente presença mais significativa do Município na Constituição Federal, como também assinalam e realizam limitações ao conteúdo da autonomia. O modelo constitucional contemporâneo consagrou soluções que tornam distantes as inspirações dos textos constitucionais de 1891, 1934 e 1946, na modelagem da concepção municipal que prevaleceu naqueles textos.

Atingimos o alto da montanha. É hora de pensar no regresso às origens. Estamos no momento propício para empreender a viagem de retorno, deixando de lado o que não é mais útil ao caminhante. Ele conhece os caminhos que o conduzirão com segurança a sua morada. Do alto da amadurecida experiência constitucional brasileira, vislumbrando o horizonte constitucional do passado e do presente, não é difícil apontar o que deve permanecer, o que deve ser aprimorado e o que deve ser abandonado em relação ao Município.

7. O alargamento da matéria do interesse do Município na Constituição Federal e o desenvolvimento que a organização municipal atingiu na Constituição e nas leis estaduais, dentro da normatividade dos poderes reservados, convergem na caracterização de uma tendência constante, no Império e na República, que TAVARES BASTOS, com a clarividência do homem público e do pensador, qualificou de “organização simétrica” dos Municípios, “o vício da uniformidade” (*A Província* — 2ª edição — Companhia Editora Nacional — 1937, págs. 141 e 145). Condenando com veemência essa concepção uniformizadora, dizia o grande liberal do Império:

“A uniformidade nos mata. Não! Não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais providente, que depende ressuscitar o Município; depende isto de leis promulgadas em cada província, conforme as condições peculiares de cada Município. Leito de Procusto, a legislação simétrica é um sonho enganoso: efeito da paixão niveladora, ela só gera decepções” (obra citada, pág. 143).

TAVARES BASTOS antecipava a organização municipal nas Cartas locais, ficando a legislação provincial com a competência de fixar “certos princípios

gerais do regime municipal”, sem tolher as particularidades das células municipais, tão diversificadas na grandeza, na população, na economia e nas necessidades urbanas e rurais.

Ainda permanece isolada a concepção das Cartas Próprias Municipais, reduzida, no momento, ao modelo do Rio Grande do Sul, cuja Constituição positivista, de 14 de julho de 1891, já deferia ao Conselho Municipal a competência de elaborar a lei orgânica municipal, na qual seria “determinado o número dos membros do Conselho, estabelecido o processo para as eleições de caráter municipal e prescrito tudo o que for da competência do Município” (Constituição do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891, art. 64). A competência municipal para elaborar as leis orgânicas locais continua assegurada na vigente Constituição Estadual do Rio Grande, que amorteceu a competência local com o abrandamento da fixação prévia dos princípios na própria Constituição do Estado, *verbis*:

“Os Municípios do Rio Grande do Sul regem-se pelas Leis Orgânicas e demais leis que adotarem, respeitadas os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição” (Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 27 de janeiro de 1970, art. 143).

Sem possuir a consistência do sistema constitucional do Rio Grande, ensaios fragmentários de diversificação municipal vêm sendo autorizados nas Constituições estaduais, reveladores, pelo menos, da preocupação do constituinte estadual com esse fundamental aspecto da organização municipal. Alongaria demasiadamente esta exposição a referência a cada Constituição estadual e o confronto de suas soluções. Apenas com o propósito de localizar a questão e propor, no final, uma indicação a respeito, partirei do modelo mais próximo, que é o do Estado de Minas, para citar depois outras Constituições, em número ilustrativo, mas igualmente revelador da preocupação comum de superar a organização simétrica e o vício da uniformidade, que identificam a centralização normativa da organização municipal nas duas fontes dessa centralização: a Constituição do Estado e a legislação estadual, na solução clássica do federalismo brasileiro; a Constituição Federal e a legislação complementar federal, na versão unitarizante pós-1964.

A Constituição do Estado de Minas, de 14 de julho de 1947, autorizou o agrupamento regional de Municípios e sua personificação jurídica, *verbis*:

“Os Municípios da mesma região, pelo voto de dois terços dos membros componentes das respectivas Câmaras, poderão agrupar-se, constituindo-se em pessoa jurídica, para instalação, exploração e administração de serviços comuns” (art. 95).

A Constituição do Estado de Minas, de 13 de maio de 1967, procurou explorar, dentro do filão dos poderes reservados, a diversificação da organização local chegando a conceber as linhas gerais da administração regional e local, para prever a organização de Conselho Regional (art. 201, § 2º), eleito por Prefeitos e Vereadores; a criação de Conselho Distrital da Comunidade, em cada Distrito (art. 204, §§ 1º, 2º e 3º), cujas atribuições podem constituir objeto de lei municipal; a figura dos Subprefeitos Distritais, auxiliares do Prefeito

(art. 206). Inspirando-se na concepção norte-americana do Administrador Municipal – *Council Manager Form* (Cf. WILLIAM VERNON HOLLOWAY – *State and Local Government in the United States* – McGraw-Hill Book Company – 1951, pág. 345) –, a Constituição autoriza a delegação a engenheiro ou a técnico de administração de notória competência dos encargos de coordenação e supervisão geral dos serviços locais (art. 196, § 3º). A Constituição do Estado, na sua redação atual, em decorrência de adaptações à Emenda Constitucional Federal nº 1, transferiu a organização da Região Administrativa para a área do Poder Executivo (arts. 113/115), retirando-a do capítulo reservado ao Município, sem alterar-lhe a finalidade, e manteve o Administrador Municipal (art. 177, § 3º), os Subprefeitos Distritais (art. 181) e o Conselho Distrital da Comunidade (arts. 182, 183, 184). A Lei Complementar de Organização Municipal, de 28 de dezembro de 1972, desdobrando a matéria constitucional, conferiu apreciável desenvolvimento à competência do Conselho Distrital da Comunidade (art. 80, I, II, III, IV, V e VI); deferiu à lei municipal a definição das atribuições, impedimentos e responsabilidades dos Subprefeitos Distritais (art. 81); destacou o Administrador Municipal como decisão puramente local (arts. 82 e 83) e fixou a Administração Regional no Município da Capital do Estado, no de população superior a cem mil habitantes ou no de localização de expressiva área industrial, cabendo à lei municipal definir as áreas, os cargos e os recursos financeiros da zona local de administração regional (arts. 84 e 85) e ao Prefeito regulamentar o exercício das atribuições do Administrador Regional, de sua livre nomeação e demissão (art. 86).

A preocupação diversificadora da organização municipal, com maior ou menor profundidade, alcança outras Constituições estaduais, de modo geral, como assinalei. São ilustrativas dessa tendência a Constituição do Estado de Pernambuco, de 25 de março de 1970, que faculta aos Municípios a organização de consórcios intermunicipais, aprovados pelas respectivas Câmaras, para a realização de obras, serviços e atividades de interesse comum (art. 110); a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 23 de julho de 1975, que prevê, para solução global de problemas de uma região, o agrupamento de Municípios interessados, de modo a criar entidade intermunicipal, regida por acordo administrativo (art. 162 § 3º), e a Constituição do Estado do Ceará, de 25 de novembro de 1970, favorecendo convênios e acordos intermunicipais, para realização de obras, serviços e atividades de interesse comum (art. 12, parágrafo único).

As normas constitucionais revelam que é generalizada a percepção de que se deve acrescentar outros instrumentos à organização fundada no dualismo Município/Distrito. Sente-se a necessidade de preencher o espaço que está crescendo e que já transpôs os limites territoriais de cada Município, manifestamente insuficientes para atender a necessidades regionais e plurimunicipais. Recolhe-se da verificação que as normas constitucionais ainda não se transformaram em realidades, de forma a preencher esse espaço supramunicipal com a atuação de órgãos, serviços e mesmo novas unidades de governo local. Há um contraste profundo entre a simétrica organização municipal brasileira irreduzivelmente dual e a pluralidade organizatória da estrutura local norte-americana, por exemplo, que abrange, na sua diversificação, condados, cidades, municipalidades, distritos escolares, distritos especiais. Essas chamadas entidades de gover-

no local atingem a impressionante cifra de 155.067 unidades dentro da Federação norte-americana (cf. WILLIAM VERNON HOLLOWAY, obra citada, pág. 400).

8. O desenvolvimento das peculiaridades locais, que a Constituição Federal considera uma variável da organização municipal (art. 14, parágrafo único), recomenda que se confira ao Município brasileiro, no atual estágio de sua evolução, a competência de auto-organização no plano autônomo da legislação municipal. Sem dispensar a previsão de princípios e regras fundamentais na Constituição Federal, dentro dos antecedentes do federalismo republicano, caberia à Constituição de cada Estado fixar as normas gerais da organização municipal, de modo a não inibir a criatividade local em função das dimensões, natureza e necessidades do Município. É desejável que, ingressando no domínio político da auto-organização, possa a autonomia municipal encontrar novas inspirações para o modelo organizatório do Município, especialmente no domínio das formas diversificadas dessa organização. A auto-organização alargaria o conteúdo da autonomia do Município, acrescentando-se a nova legislação de auto-organização à tradicional administração autônoma dos serviços públicos. A construção do Município como ordenamento jurídico parcial se completaria nessa competência de auto-organização, responsável pelas normas desse ordenamento parcial, uma verdadeira comunidade jurídica infra-estatal, subordinada à Constituição do Estado, como a Constituição do Estado se acha subordinada à Constituição Federal, centro da comunidade jurídica total da Federação.

9. O crescimento da vida urbana e a expansão das necessidades coletivas, em áreas de grande aglomeração demográfica, conduziram ao afloramento de soluções constitucionais visando captar as imposições da realidade supramunicipal que vem desafiando a imaginação de juristas, de políticos, de economistas e de administradores.

As Constituições estaduais, em diferentes épocas, como se assinalou, passaram a exprimir o enunciado de formulações genéricas, oscilando entre as soluções contratuais dos agrupamentos, dos convênios e dos consórcios, até as estruturas mais complexas dos entes regionais e das entidades autárquicas, dotadas de personificação jurídica, para atender a serviços, obras e necessidades de configuração supramunicipal, que é a finalidade comum a todas essas formulações.

Quando se elaborou o Anteprojeto da Constituição do Governo Provisório, em 1933, no âmbito da chamada Comissão do Itamarati, cuidou-se de oferecer aos Estados uma proposta federal para os assuntos de interesse intermunicipal. Com esse propósito, o anteprojeto autorizava os Estados "a constituir em Região, com a autonomia, as rendas e as funções que a lei lhe atribuir, um grupo de Municípios contíguos unidos pelos mesmos interesses econômicos". O Prefeito da região seria eleito pelos Conselheiros Municipais, e o Conselho Regional se comporia dos Prefeitos Municipais da mesma região (LEVI CARNEIRO — *Organização dos Municípios e do Distrito Federal* — Rio de Janeiro — 1953, pág. 50). A Constituição de 1937 retomou a idéia, para conferir ao agrupamento regional personalidade jurídica limitada a seus fins (art. 29), mas a regra autorizativa, endereçada diretamente aos Municípios da mesma região, não passou do nominalismo da Constituição. No período da elaboração preliminar do Projeto de Constituição Federal de 1967, a Comissão de Juristas nomeada pelo Presidente

CASTELLO BRANCO, constituída pelos Srs. LEVI CARNEIRO, OROSIMBO NONATO, MIGUEL SEABRA FAGUNDES e TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, também aventou formulação própria para os problemas intermunicipais, admitindo, de um lado, *áreas regionais de desenvolvimento prioritário* e a *administração conjunta de alguns Municípios*, de outro, sempre visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesses comuns dos Municípios (Anteprojeto, arts. 246 e 247 — in *Correio da Manhã*, de 25 de agosto de 1966 — “Caderno da Constituição”).

10. A Constituição Federal de 1967 (art. 157, § 10), em regra mantida pela Emenda Constitucional nº 1 (art. 164), ao prever a criação de regiões metropolitanas, rompeu com os antecedentes constitucionais do agrupamento regional de Municípios, não obstante a congregação plurimunicipal que a Região Metropolitana pressupõe. Esse rompimento é visível, desde logo, na competência que se defere à União Federal, para, mediante lei complementar, estabelecer Regiões Metropolitanas. Daí o deslocamento da matéria. Nas soluções dos precedentes constitucionais, a figura da Região se integrava no campo constitucional da competência dos Estados e dos Municípios. A Constituição de 1967 preferiu localizar a Região Metropolitana no título constitucional dedicado à ordem econômica e social, impregnado de normas programáticas que dependem do desdobramento do legislador ordinário. A Região Metropolitana não resultou de comando auto-aplicável da Constituição. Ficou na dependência de lei posterior, a juízo da União. O texto constitucional é breve e lacônico. Não encerra quadro da competência constitucional da Região Metropolitana e nem conferiu, explicitamente, à União a competência para legislar sobre matérias do interesse das Regiões Metropolitanas. A competência da União não está consignada no quadro amplíssimo de sua competência legislativa exclusiva (art. 8º, XVII e alíneas), nem na particularização da legislação de normas gerais e de diretrizes e bases (art. 8º, XVII, alíneas *c, d, e, n, q, v*), a qual convive com a legislação estadual de caráter supletivo, como seria adequado às matérias do interesse das Regiões Metropolitanas. Na falta de norma expressa da competência enumerada, a União passou a exercer a competência implícita, para não apenas estabelecer as Regiões Metropolitanas, como se acha previsto na Constituição, mas, também, legislar sobre Regiões Metropolitanas. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece as Regiões Metropolitanas, deu início ao dinâmico processo legislativo da União. A lei federal organiza a Região Metropolitana, designando os seus dois órgãos — Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo (art. 2º); estrutura a composição e a competência de cada órgão (art. 2º, parágrafos 1º e 2º; artigo 3º, I; art. 4º, I e II); define os serviços de interesse metropolitano (art. 5º, I, II, III, IV, V e VI) e indica as formas de unificação dos serviços comuns de interesse metropolitano (art. 3º, parágrafo único). A União não se deteve na organização das Regiões Metropolitanas. Criou, a seguir, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974), para acompanhar a implantação do sistema de Regiões Metropolitanas e propor as diretrizes, a estratégia e os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, dando ao órgão uma estrutura integralmente federal (art. 2º, I, II, III, IV, V e VI). A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas transformou-se, mais tarde, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) — (Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979), res-

ponsável pela política nacional de desenvolvimento urbano, inscrevendo-se nessa finalidade o exercício de amplas atribuições, como as de propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos, a programação do apoio financeiro federal ao desenvolvimento urbano e a definição dos recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, que serão despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os recursos relativos a habitação, saneamento, áreas industriais, transporte urbano e administração metropolitana e municipal. A União Federal, assumindo o comando do desenvolvimento metropolitano, promoveu a criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano — FNDU (Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975), vinculado ao financiamento de serviços municipais e de equipamentos sociais urbanos no território do Município.

O interesse da União pelo desenvolvimento metropolitano conduziu a uma legislação direta sobre os sistemas metropolitanos e municipais dos transportes urbanos (Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975), integrados no sistema nacional de transportes urbanos, e beneficiários dos recursos distribuídos pelo Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos, legislação que, não obstante os benefícios financeiros, põe-se em conflito com a competência nacional da União, em matéria de transporte (Constituição Federal, art. 8º, XV, *d*), de tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 8º, XVII, *n*).

Os Estados não disputam com a União o comando das Regiões Metropolitanas. Submetem-se a esse comando, secundando a ação da União, que se apóia nos abundantes recursos financeiros destinados aos planos de desenvolvimento metropolitano. Se os Estados não legislam com a intensidade da União sobre matéria de interesse metropolitano e desenvolvimento urbano, participam da administração metropolitana, não só pela sua presença nos Conselhos da Região Metropolitana, como também pela implantação do órgão estadual de planejamento metropolitano. A ação conjugada da União e do Estado na Região Metropolitana acaba devassando e se sobrepondo ao próprio Município, tornando assuntos do peculiar interesse local em assuntos metropolitanos. A criação das Regiões Metropolitanas em lei ordinária, sem fundamento no quadro prévio da competência constitucional dessas novas entidades, transformou em terreno movediço o campo de atuação das Regiões Metropolitanas, pois o interesse metropolitano é a soma dos interesses municipais e todo assunto metropolitano constitui, originariamente, assunto de interesse municipal. A solução constitucional das Regiões Metropolitanas, em regra de conteúdo lacônico e deslocada de seu campo próprio, alimenta o dissídio entre interesse municipal autônomo, definido na regra superior da Constituição, e o interesse metropolitano, concebido na regra inferior da lei. Esse conflito conceitual entre interesse municipal e interesse metropolitano deve desaparecer. A Constituição é instrumento de estabilidade e de segurança e não deve converter-se em fonte de incertezas e de polêmicas.

11. Ao concluir esta exposição, permitam-me encarecer a importância que confiro à redefinição da posição do Município nos planos superiores da Constituição Federal e da Constituição do Estado.

A Constituição Federal deve ser expurgada da excessiva matéria municipal que se introduziu no seu texto, especialmente no período do constitucionalismo pós-1964, impregnado de tendência centralizadora. A função da Constituição Federal é a de definir os grandes princípios estruturadores do governo municipal: autonomia municipal e seu conteúdo, inclusive o princípio da auto-organização própria, mediante leis municipais de organização; a competência tributária dos Municípios; a intervenção federal no Estado para preservar o princípio da autonomia municipal; a representação de constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, para defesa judiciária da autonomia municipal, princípio constitucional da Federação; as exceções à autonomia municipal, em casos restritos, deixando à Constituição do Estado a faculdade, e não a obrigatoriedade, de adotar essas exceções.

Deverão ser devolvidas às Constituições estaduais as matérias que foram absorvidas pela versão centralizadora e autoritária da Constituição Federal: critérios para criação dos Municípios; remuneração de Vereadores municipais; fiscalização financeira municipal. Por outro lado, a Constituição do Estado abandonaria a função de texto regulamentador, de forma exaustiva, da organização municipal. A organização do Município passaria a constituir competência de auto-organização de nível local, através de leis municipais dessa natureza. A Constituição do Estado prescreveria os princípios gerais dessa organização, partindo das regras preexistentes da Constituição Federal, de modo a assegurar, no Município, a estrutura republicana, representativa e democrática da organização local, sem aprisioná-la na uniformidade de organização simétrica. O relacionamento entre a União, os Estados, os Municípios e as Regiões Metropolitanas seria objeto de normas da Constituição Federal, partindo das seguintes definições prévias: 1º) A Região Metropolitana seria localizada no capítulo constitucional dos Estados na Constituição Federal. 2º) A criação de Regiões Metropolitanas continuaria na competência da União. 3º) A Constituição Federal disporia sobre a competência, a organização e os recursos financeiros das Regiões Metropolitanas, proporcionando o ingresso das Regiões Metropolitanas nos Fundos de Participação. 4º) Os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Regiões Metropolitanas se estenderiam a todos os impostos federais, sem limitar-se, como no momento, aos impostos sobre produtos industrializados e de renda. 5º) A União receberia a competência para legislar sobre normas gerais de interesse das Regiões Metropolitanas, e os Estados, a de legislar, supletivamente, quando a matéria de interesse metropolitano constituísse objeto de normas gerais da União, e disporia da competência de legislação exclusiva e principal em tudo o que não estivesse contido na legislação de normas gerais da União.

A redefinição da posição constitucional — que se impõe pelas razões aqui resumidas — devolveria ao Município sua fisionomia própria, removendo de sua imagem as marcas deformadoras introduzidas pela centralização normativa atual, e nessa redefinição o preconizado exercício da autonomia local no campo institucional da auto-organização conduziria, certamente, ao refluxo das instituições municipais, tão necessário à consolidação e ao desenvolvimento do governo municipal, cujas raízes históricas se confundem com as origens da Nação brasileira.