

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO**

Matheus Schilling Nunes

**COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR PELO “PECULIAR INTERESSE”
E PELO “INTERESSE LOCAL”:**

uma análise da competência municipal nas Constituições Republicanas do Brasil

PORTO ALEGRE

2021

Matheus Schilling Nunes

**COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR PELO “PECULIAR INTERESSE”
E PELO “INTERESSE LOCAL”:**

uma análise da competência municipal nas Constituições Republicanas do Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Schilling Nunes, Matheus
COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR PELO "PECULIAR INTERESSE" E PELO "INTERESSE LOCAL": uma análise da competência municipal nas Constituições Republicanas do Brasil / Matheus Schilling Nunes. -- 2021.
52 f.
Orientador: Rodrigo Valin de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Competência Municipal. 2. Peculiar Interesse. 3. Interesse Local. 4. Análise Constitucional. 5. Evolução do Município na Federação. I. Valin de Oliveira, Rodrigo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

MATHEUS SCHILLING NUNES

**COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR PELO “PECULIAR INTERESSE”
E PELO “INTERESSE LOCAL”:**

uma análise da competência municipal nas Constituições Republicanas do Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira.

Porto Alegre, ____ de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira
UFRGS

Prof. Dr. Lúcio Antônio Machado Almeida
UFRGS

Prof. Dr. Henrique Mantagner Fernandes
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Impossível não agradecer a minha amada Patrícia pelo apoio moral e emocional para a realização deste Trabalho de Conclusão de Curso, bem como durante toda a graduação na Faculdade de Direito. Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais Fábio e Bárbara, que sempre se mostraram dispostos e presentes para auxiliar nas empreitadas durante este trabalho.

Além disso, devo especial carinho ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira, que demonstrou verdadeiro interesse neste trabalho, auxiliando na indicação de bibliografias que puderem preencher este documento de forma relevante e adequada com o tema escolhido.

Agradeço aos meus amigos, que até durante a pandemia se mostraram dispostos através de chamadas e assemelhados para cooperar com as diversas empreitadas em busca da melhor formatação deste trabalho.

Um agradecimento muito especial à minha irmã Marina que ajudou, do jeito dela e com muito amor, na confecção deste Trabalho de Conclusão de Curso e na minha formação como profissional e desenvolvimento pessoal.

Por fim, imprescindível agradecer ao meu amigo Rafael, ex-estudante desta egrégia faculdade, que me auxiliou durante todo momento com dicas, apoio emocional e muita paciência, bem como a colega e amiga Eduarda Teixeira, essencial para a manutenção do meu estado de espírito nesta empreitada.

Obrigado a todos.

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise histórica e jurídica das constituições republicanas brasileiras, utilizando como ponto de partida a Constituição de 1891 buscando entender e evolução do município nas constituições e sua autonomia. Nesse estudo, houve o enfoque nos termos peculiar interesse e interesse local, buscando determinar qual seria o alcance destes, bem como se sofreram modificações a ponto de alterar o alcance previsto em autonomia municipal e competência legislativa. Para isso, foram utilizados diversos livros e artigos de estudiosos e doutrinadores sobre as constituições estudadas, bem como realizada uma pesquisa para entender o contexto histórico e qual a diferença entre o que efetivamente constava na constituição formalmente escrita e o que era aplicado, na prática, no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, é realizada uma breve recapitulação histórica da evolução do município nas constituições e eventuais desenvolvimentos e reveses que este sofreu, buscando entender qual era a definição dos termos peculiar interesse e interesse local nas Cartas Magnas vigentes à época.

Palavras-chave: Competência Municipal. Peculiar Interesse. Interesse Local. Análise Constitucional; Evolução do Município na Federação.

ABSTRACT

This paper analyzes through a historical and legal perspective the Brazilian republican constitutions, utilizing as a starting point the 1891 Constitution, seeking to understand the municipal evolution in these constitutions, as well as its autonomy. In this study, the main focus was on the peculiar interest and local interest expressions, aiming to determine what were their reach and if they suffered modifications enough to change their definition regarding municipal autonomy and legislative competence. For this, several books and papers of known law scholars were used, as well as conducted research to understand the historical context and the difference between what was formally written on the constitution and what was effectively applied in the Brazilian legal system. Finally, on the conclusion, a brief historical review of the municipality's evolution in these constitutions as well as developments and setbacks it suffered, aiming to understand the differences between the peculiar interest and local interest expressions in the Constitutions in force at the time.

Keywords: Municipal Competence. Peculiar Interest. Local Interest. Constitutional Law Analysis; Municipality's evolution in the legal system.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	CONSTITUIÇÃO DE 1891 – ORIGEM E COMENTÁRIOS.....	12
2.1	MUNICÍPIO – SEU PAPEL E RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO	13
2.2	PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO .	13
3	CONSTITUIÇÃO DE 1934 – ORIGEM E COMENTÁRIOS.....	17
3.1	MUNICÍPIO – SEU PAPEL E RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO	18
3.2	PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO .	20
4	CONSTITUIÇÃO DE 1937 – ORIGEM E COMENTÁRIOS.....	23
4.1	MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO.....	24
4.2	PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO .	25
5	CONSTITUIÇÃO DE 1946 – ORIGEM E COMENTÁRIOS.....	29
5.1	MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO.....	30
5.2	PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO .	31
6	CONSTITUIÇÃO DE 1967 – ORIGEM E COMENTÁRIOS.....	34
6.1	MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO.....	35
6.2	PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO .	37
7	CONSTITUIÇÃO DE 1988 – ORIGEM E COMENTÁRIOS.....	40
7.1	MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO.....	41
7.2	INTERESSE LOCAL, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO	42
8	CONCLUSÃO.....	46
	REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a ordem normativa brasileira está sob a égide da Constituição Federal de 1988 que, dentre as principais inovações ao ordenamento jurídico após a traumática ditadura militar, foi o alargamento do rol taxativo de competências a outros entes da federação. Em virtude disso, a produção legislativa no Brasil aumentou de forma considerável sendo, de acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, até o ano de 2016, produzidas mais de 5,4 milhões de normas desde a promulgação da Constituição de 1988¹.

Com isso, diversos julgados e controvérsias judiciais surgiram sob o pretexto de invasão de competência legislativa, vício de iniciativa e demais problemas diretamente relacionados à constitucionalidade das normas. Um desses questionamentos judiciais mais relevantes no tocante à iniciativa legislativa ou autonomia dos entes da federação diz respeito ao termo interesse comum, determinado pelo art. 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988², pois a limitação desta norma parte, necessariamente, pela limitação determinada por julgados, análise de desenvolvimento histórico da municipalidade e demais orientações doutrinárias.

Essa nova nomenclatura adveio da Constituição Federal de 1988, sendo este termo cunhado de forma diversa em todas as constituições republicanas anteriores, cuja terminologia utilizada foi o peculiar interesse. Para o estudo do que significou essa alteração é necessário compreender a origem e formação dos municípios no Brasil, bem como sua relação com a Federação.

Isso porque, como qualquer linguagem que se encontra na letra da lei e que deve ser analisada de uma perspectiva jurídica, a diferença entre os dois termos não é meramente formal, ou seja, não basta um estudo etimológico a respeito das nomenclaturas para determinar efetivamente a mudança que ocorreu na competência municipal, mas a abordagem a partir de diversos pontos de vista diferentes, como o histórico, filosófico, sociológico e o jurídico.

¹ DO AMARAL, Gilberto Luiz; OLENIKE, João ELOI; DO AMARAL, Leticia M. Fernandes; YAZBEK, Cristiano Lisboa. **Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2016. p. 2-3

² Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local.

O estudo a respeito do tema teve como início a primeira constituição republicana brasileira, com ponderações históricas que facilitam compreender por que foi selecionado, por exemplo, o modelo federativo. Desde esta constituição é possível determinar a atuação do município em relação à Administração da União à época. Além disso, durante este Trabalho de Conclusão de Curso é realizada uma recapitulação histórica para determinar os motivos pelos quais os municípios são tratados de formas diferentes e qual seria a razão pelo qual os termos acabaram tendo interpretações diferentes (ou não) quando em contraste com as constituições anteriores.

A perspectiva histórica é uma das mais importantes para determinar efetivamente qual é a diferença de tratamento entre os termos. Com ela é possível determinar se o objetivo do constituinte ou de quem confeccionou a Constituição à época é a centralização ou descentralização de poder.

Assim, neste projeto é possível compreender a evolução brasileira que, apesar de inclinações centralizadoras advindas de tendências populistas ou mero conforto pela governança monárquica ou ditatorial durante anos, foi possível que o município – com reveses e conquistas – tivesse reconhecida a sua autonomia e, inclusive, sua participação como ente da Federação, onde teve cunhado o termo interesse local pela primeira vez em seu rol de competências.

Para isso foram utilizados, para a realização desse estudo, livros de historiadores e juristas qualificados, complementados com artigos científicos que demonstram capacidade técnica e teórica para a formação deste trabalho. O enfoque principal – somado às ponderações a respeito da história do Brasil e visando explicar a evolução do município que, aos poucos, se tornou um ente federativo – é determinar se há diferenciação suficiente entre esses dois termos, observados se uma perspectiva histórica, jurídica e sociológica.

Com o estudo é possível determinar uma resposta a respeito dos dois termos, traçando uma diferenciação cristalina entre estes e explicando o termo peculiar interesse, que se manteve ao longo das constituições, embora estas sejam muito diferentes entre si. Isso porque cada Constituição acaba sendo, apesar de semelhantes em alguns pontos, muito diferentes, com avanços e retrocessos do movimento municipalista. É necessário analisar se efetivamente essas modificações com a manutenção do mesmo termo – *in casu*, do peculiar interesse – manteve o mesmo sentido durante todas elas.

A pesquisa proposta adotará o método indutivo de raciocínio, através da análise supramencionada. Nas referências bibliográficas encontram-se obras diretamente citadas neste trabalho, bem como demais que serviram como orientação para outras questões abordadas neste estudo e que, de alguma forma, contribuíram para este trabalho de conclusão de curso, sejam elas introduções históricas ou ponderações jurídicas.

2 CONSTITUIÇÃO DE 1891 – ORIGEM E COMENTÁRIOS

O Brasil se encontrava em um momento peculiar, pois monarquia havia sido extinta, dando início ao período republicano. Esta mudança foi realizada de forma violenta e acelerada, de modo que as instituições brasileiras se viram forçadas a adequar à nova ordem legal constitucional. Os legisladores à época notadamente utilizaram como inspiração para a nova Carta Magna a Constituição dos Estados Unidos da América. É possível depreender isso porque pontos importantes de descentralização de poder como a federação eram de extremo interesse à época, sendo considerados um contraponto importante à extinta monarquia no Brasil.

Apesar de parecer um avanço pois tratava de maior delegação dos poderes e descentralização em relação à União, especialmente com a extinção do Poder Moderador, é uma Constituição duramente criticada na história do Brasil por conta de suas normas que não produziram os efeitos esperados. Cezar Saldanha Souza Junior foi certo nesse sentido, sendo sua citação imperativa para melhor compreensão:

Boa parte de suas disposições referentes à ordem política *strictu sensu*, que por natureza gozam de eficácia imediata, não tiveram a devida vigência na realidade. Vale dizer: muito do que estava escrito na Constituição, em matéria política não se cumpria na vida real.³

Apesar de lamentável essa falta de eficácia de normas que deveriam ser, em tese, de eficácia imediata, não foi falta de vontade de aplicá-las pelos servidores ou demais agentes públicos. Essa dificuldade é proveniente da própria forma como surgiu a Constituição de 1891. Isso porque a transição entre o regime democrático e o regime republicano, federativo e presidencialista foi abrupta, sem qualquer preparação gradual que tornasse mais célere e fácil a aplicação das normas.

Por mais que tenha sido necessário à época para a destituição do monarca, isso carregou certos limitadores à aplicabilidade da nova Constituição, principalmente pelo fato de que o país não era particularmente desenvolvido o suficiente para que essa transição não causasse qualquer tipo de abalo à nação ou dificuldade de adequação. Foi uma transição para um regime que ainda não fora visto ou aplicado em qualquer momento na história do Brasil.

³ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 40.

2.1 MUNICÍPIO – SEU PAPEL E RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO

A Federação, conforme descrita na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, era formada pela União das antigas províncias, formalmente designada como Estados Unidos do Brasil, conforme o art. 1º da supramencionada Carta Magna⁴. Dá-se a entender, com essa provocação, que não mais as antigas províncias poderiam dispor livremente de seus destinos, mas estariam vinculados à federação, conforme muito bem salientado pelo reconhecido jurista Pontes de Miranda⁵.

O conceito de federação dos Estados Unidos – utilizado como influência para a formação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil à época – dava ênfase na relação dos Estados com a União, sendo negligenciados, de certa forma, as entidades municipais. Com essa negligência dos constituintes, a suposta união dos estados federados impôs freios ao fortalecimento do poder municipal, conforme apontado por Marta Marques Ávila⁶. Com isso, ficou confuso se os municípios integravam ou não a Federação, conforme provocado por Cezar Saldanha Souza Junior⁷.

A não integração dos municípios como entes federativos implica, mesmo que por omissão ou indiretamente, uma menor autonomia dessas entidades administrativas para legislar ou exercer suas funções. Não sendo reconhecidas como tal, se sujeitaram, necessariamente, ao bel-prazer dos Estados, conforme será comentado posteriormente neste trabalho.

2.2 PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Embora não mencionado no primeiro artigo da Constituição de 1891, a competência municipal foi inaugurada pela primeira vez na história do Brasil, no art.

⁴ Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

⁵ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, v.1, arts. 1-36. Rio de Janeiro: Editora Henrique Cahen Editor, 1947. p. 234.

⁶ ÁVILA, Marta Marques. **A Federação brasileiro e o município**. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). **Direito do Estado: estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Editora Dora Luzzatto, 2007. p. 311 e 312

⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**, op. cit., p. 44.

68 da mencionada Constituição Federal⁸. Assim, apesar de o município não aparecer como parte integrante diretamente da Federação – acarretamento em limitações em sua atuação -, a autonomia era concedida visando respeitar o peculiar interesse.

Entretanto, este dispositivo acabou por danificar o próprio objetivo intrínseco da federação, qual seja, a descentralização do poder e autonomia dos entes administrativos e legislativos. Isso porque este artigo acabava por vincular autonomia dos municípios e a determinação do termo peculiar interesse aos Estados. A determinação dos limites de atuação do município em termos legislativos seria dependente de leis firmadas pelos Estados, individualmente.

Do ponto de vista estritamente jurídico, a autonomia dos municípios deveria ser respeitada perante o seu peculiar interesse. Franco Montoro sustenta que o modelo adotado pela Constituição era criação engenhosa de juristas e dos militares, afastados da realidade política e social então existente⁹.

Ainda, esta questão foi duramente recebida pelos demais juristas do Brasil à época. O notório e até hoje relevante Pontes de Miranda, ao apreciar esse ponto, foi incisivo em sua crítica:

A jurisprudência, que em torno das expressões “autonomia municipal”, ou “peculiar interesse”, se constituiu, pecou pela base: dependia de leis estaduais “que definissem o que, dentro do Município, constitui interesse deste, com exclusão do interesse do Estado”. O Acórdão do Supremo Tribunal Federal, que asseverou tal exegese (13 de janeiro de 1909), não atentou no golpe que desferia, abertamente, contra aquilo que pretendia definir¹⁰.

Com isso, haja vista que a extensão do termo e sua aplicabilidade deveria ser traçada pelo próprio Estado, somado à escassez de recursos destinados ao município ante a sua quase inexistente autonomia, pode-se concluir que não houve, na prática, qualquer autonomia municipal no Brasil à época. A própria Constituição de 1891, que tinha como objetivo a descentralização de poder e um contraste à monarquia, acabou por ceifar a possibilidade de maior autonomia legislativa e administrativa aos entes mais próximos da população: o município.

⁸ Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

⁹ MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição Brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

¹⁰ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, op. cit., p.380.

Além disso, a elaboração das Leis Orgânicas Municipais, conhecidas popularmente como “constituições municipais”, era prerrogativa das Assembleias Legislativas em praticamente todos os Estados, salvo Rio Grande do Sul, Pará e Goiás, que foram exceções nesse ponto especificamente. Isto somava à limitação determinada pela Constituição de 1891, que também delegava prerrogativa aos Estados para determinar o que efetivamente seria o peculiar interesse descrito no art. 68 da Carta Magna. Esta determinação de autonomia do ente municipal que fora delegada aos Estados dificultou qualquer possibilidade do surgimento de um ente político legislativo eficaz e estruturalmente competente. Hely Lopes Meirelles foi certo neste ponto:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder¹¹.

Os municípios, conforme mencionado anteriormente, não tiveram na Carta Magna determinado o seu campo de competência. Esta delegação dos assuntos municipais para cada Estado gerou diversidade entre as dinâmicas e estruturas municipais dentro do território brasileiro, ou seja, dependendo de onde se localizava o município, sua autonomia poderia ser maior ou menor em relação àqueles localizados em outros Estados. Raul Machado Horta comenta que este fato concorreu para distintas compreensões de autonomia municipal, que oscilaram do máximo de autonomia ao mínimo da autonomia ou até à sua completa amputação¹². Ainda, Felisbello Freire concordou com Raul Machado Horta, sustentando que alguns estados anularam por completo a autonomia municipal, por conta da peculiaridade e fragilidade das relações entre as prefeituras dos municípios e as legislaturas

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 40-41

¹² HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 104. Vide trecho do voto do Ministro Pedro Lessa, no Habeas Corpus 5.539, citado por Raul Machado Horta: “A autonomia municipal desaparece, desde que o executivo municipal é imposto pelo Estado. Ao tempo do Império várias vezes se tentou criar um agente executivo municipal, nomeado pelos Presidentes das Províncias ou pelo governo geral; e nunca se aprovou qualquer dos projetos nesse sentido, por se julgarem ofensivos da autonomia municipal.” HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964. p. 117.

estaduais¹³. A autonomia municipal era extremamente dependente das relações políticas entre os municípios e os estados.

É difícil encontrar autores que sustentam uma visão diferente das mencionadas no tocante ao tema autonomia municipal nesta Constituição. Todos foram críticos à esta Carta Magna que, inclusive, mesmo após emendas, pecou em não garantir maior autonomia aos municípios. O termo vago e que necessitava de determinação formal pelos Estados acabou por enfraquecer o que poderia ser uma autonomia municipal que efetivamente lograsse dos efeitos da intenção dos legisladores em descentralizar o poder.

A expressão peculiar interesse foi entendida, à época, como uma forma de determinar que as municipalidades gozam do direito de legislar sobre assuntos de interesse local, conforme afirma Carlos Maximiliano¹⁴. Ou seja, embora a Constituição utilizasse à época o termo peculiar interesse, a expressão interesse local era utilizada para tratar de pontos referentes à autonomia.

Nessa época da história do Brasil, as circunstâncias sociais, políticas e econômicas como a prevalência de exportação do café e coronelismo acabaram por danificar qualquer possibilidade de desenvolvimento urbano das cidades, que se viram “obrigadas” a manter um estilo rural para atender às demandas e interesses dos oligarcas. Com isso, a possibilidade de sobrevir qualquer modificação constitucional que garantisse mais poder aos municípios ficou vazia durante toda a manutenção desses grupos no poder.

Deste modo, durante todo o período em que vigorou a Constituição de 1891, não houve qualquer autonomia municipal no Brasil, que foi limitada, inclusive, pela própria Constituição que visava ampliar a descentralização e delegar poderes aos demais entes e autoridades administrativas da federação.

¹³ FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898. p. 68.

¹⁴ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Globo, 1929. p. 716.

3 CONSTITUIÇÃO DE 1934 – ORIGEM E COMENTÁRIOS

A Constituição de 1934 teve origem com a derrocada da Primeira República no Brasil na Revolução de 1930 e a pressão da Revolução Constitucionalista de 1932. Com a Grande Depressão de 1929, o Brasil sofreu um abalo sísmico em sua economia, principalmente aquela parte vinculada à exportação do café. Com isso, a oligarquia do Estado de São Paulo optou pelo rompimento da aliança com Minas Gerais, dando um fim a chamada Política do Café com Leite. Em apertada síntese, após esse fato e as eleições presidenciais fraudulentas, somado ao assassinato do candidato à vice-presidente do Brasil, João Pessoa, por um adversário político, ocorreu a chamada Revolução de 1930, que acabou por dar um fim à Primeira República.

Com isso, houve a formação do Governo Provisório para que fosse reestabelecida a ordem. Como chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas nomeou um interventor no estado de São Paulo. Em virtude disso, bem como pelo fato de que haviam se passado anos sem que Getúlio houvesse demonstrado qualquer interesse em redigir uma nova Constituição, as oligarquias, insatisfeitas, clamaram pela reconstitucionalização do País, originando a Revolução Constitucionalista em 1932. Getúlio Vargas, cedendo à pressão, convocou Assembleia Constituinte, originando a Constituição de 1934.

Em decorrência disso, principalmente pelo fato de que a supramencionada Constituição surgiu brevemente após a derrocada da Primeira República e ainda havia um forte sentimento anti-oligarquia, acabou sendo fortalecida a presença do município no debate público. Marcos André Melo sustentou que a ideologia municipalista foi forte nesta época justamente por conta da ingerência das oligarquias nas atividades do Estado:

Na década de 30, Alberto Torres e Oliveira Viana enunciavam o municipalismo como algo antagônico ao suposto estadualismo da República Velha que, dentro dessa crítica, era vista como inteiramente oligárquica e corrupta, onde as oligarquias estaduais e o mundo da política imprimiam irracionalidade à esfera pública¹⁵.

¹⁵ MELO, Marcos André B.C. de. **O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia in Subsidiariedade e Fortaleciemnto do Poder Local**. Debates. Fundação Konrad Adenauer Stiftung – Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1996, n. 6. p. 64.

Esta influência, pode-se dizer que “social-democrática”, acabou inspirando a elaboração da Constituição de 1934. Hely Lopes denominou este período como o Renascimento para o Municipalismo¹⁶. Ainda, o professor Cezar Saldanha Souza Junior salienta que três correntes de pensamento se sobressaíram na confecção desta Constituição:

Primeiro, aquela que vem da tradição do liberalismo de 1891 e que ainda é suficientemente forte para servir de pano de fundo da nova construção. Segundo, a vertente das novas ideias sociais vitoriosas na Constituição de Weimar de 1919 e da Espanha de 1931, que colocará o Brasil do Século XX nos padrões do constitucionalismo social. Terceiro, uma corrente de colorido corporativo e autoritário, contaminada pelos modismos do momento, que deixará sua marca especialmente na representação profissional por classes econômicas¹⁷.

Infelizmente, os resultados dessas alterações constitucionais não puderam ser visualizados a longo prazo, haja vista esta Constituição foi revogada pela Carta Magna outorgada por Getúlio Vargas em 1937, conforme lamentou Itiberê de Oliveira¹⁸.

3.1 MUNICÍPIO – SEU PAPEL E RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO

Na Constituição de 1934 foi mantida a forma federativa, porém, sendo-lhe conferido novo sentido, o denominado federalismo cooperativo, conforme discorrido por Manoel Gonçalves¹⁹. Apesar de não ser propriamente citado como membro integrante da federação, sendo mantidos a união dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, o município teve sua relevância elevada. Cezar Saldanha sustenta que foram abertos espaços a ações conjuntas entre União, Estados e Municípios, bem

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p.38.

¹⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**, *op. cit.*, p. 46.

¹⁸ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **A competência e a autonomia municipal**. Trabalho não publicado. p. 9 apud OTERBACH, Daniel Thiago. **A competência legislativa do município decorrente do interesse local: uma abordagem histórica, doutrinária e jurisprudencial**. Conteúdo Jurídico, Brasília: 17 de agosto de 2021. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46089/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>. Acesso em 25 de outubro de 2021.

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 55.

como reforçada a autonomia municipal no art. 13²⁰, com expressa atribuição do poder tributário²¹.

O Município, no supramencionado art. 13, possuía tratamento com mesma relevância que estados e União, como o respeito à igualdade, liberdade religiosa, fé de documentos públicos, regras no tocante à aquisição e alienação de imóveis, mútua cooperação e a supramencionada cobrança de tributos, conforme exposto nos incisos derivados do artigo mencionado anteriormente.

Esta Constituição buscou, notadamente, determinar algumas questões que não foram discriminadas na última Constituição Republicana, como discriminar quais rendas seriam pertencentes aos Municípios, o que restou previsto no art. 13, § 2º²² da Carta Magna. Este fato foi de extrema importância para elevar o Município a outro patamar de “independência”. Hely Lopes leciona nesse sentido, de que, visando assegurar o princípio da autonomia, não bastava o município possuir governo próprio, mas também rendas próprias²³.

Ainda, há vedações que são impostas ao município e, neste caso, possuem tratamento semelhante àquele auferido aos estados, determinado no art. 19 desta Carta Magna. Estas vedações visam determinar que algumas matérias são de competência única e exclusiva da União, devendo os atos e legislações adotadas por este ente serem aplicadas no Município, como a denominação de funções públicas, a moeda estabelecida, a extradição de criminosos e a contratação de empréstimos mediante prévia autorização da União, conforme determinado pelos incisos deste dispositivo. Embora mencionado anteriormente que a Constituição conferiu aos municípios determinada autonomia tributária, o inciso IV determina o tratamento tributário entre bens de qualquer natureza, visando implementar uma unidade entre municípios e estados.

²⁰ Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

²¹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**, op. cit., p. 47.

²² Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: [...] § 2º - Além daqueles de que participam, ex VI dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licenças; II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III - o imposto sobre diversões públicas; IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p.38.

3.2 PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Conforme visto no item anterior, com o advento da Constituição de 1934, foi possível perceber o renascimento do municipalismo brasileiro, com reestabelecimento e ampliação da autonomia municipal. No plano político isso é possível de verificar de forma mais acentuada, pois houve o estabelecimento da eletividade dos prefeitos e vereadores. Este ponto deve ser ressaltado, haja vista que algumas Constituições Estaduais, durante a vigência da Constituição de 1891, determinaram que Prefeitos seriam nomeados pelo Governador do Estado, ou seja, sequer possuíam autonomia política, sendo reféns do poder político estadual. Isso foi inclusive foi muito criticado durante a vigência da Constituição anterior. O autor Pinto Ferreira à época foi enfático em suas críticas ao Supremo Tribunal Federal²⁴, órgão jurisdicional que foi determinante para a manutenção desse sistema que limitava a autonomia municipal.

No tocante à matéria financeira, conforme mencionado anteriormente, essa Constituição inovou em prever rendas próprias para o Município com a atribuição de competência tributária para legislar sobre seus impostos, e possibilitou a capacidade de organizar seus serviços, sendo protegido contra a intervenção dos estados neste sentido.

No tocante ao peculiar interesse no sentido financeiro, Raul Machado Horta foi certo ao fazer um contraste entre a Constituição de 1891 e a Constituição de 1934:

A Constituição Federal de 1934 veio eliminar essa compreensão restritiva da autonomia municipal, tornando integrante do conteúdo definidor do peculiar interesse o auto-governo local, salvo as restrições expressas no texto federal; a auto-organização dos serviços locais e a autonomia financeira, identificada pelo acesso da tributação municipal ao quadro da discriminação constitucional de rendas²⁵.

Marta Marques Ávila concordava com essa assertiva, afirmando que a situação do Município foi largamente alterada uma vez que a autonomia deixou de ser sumariamente instituída e passou a ser preenchida por rendas próprias²⁶.

²⁴ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 1993. p 302.

²⁵ HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: 1964. p. 189.

²⁶ ÁVILA, Marta Marques. **A Federação brasileiro e o município**, op. cit., p.315.

A autonomia municipal restava, além do determinado pelo art. 13 da Carta Magna, amparada pelo art. 7^o²⁷ desta Constituição, que conferia aos estados a competência de decretar suas constituições e leis, desde que observado, entre outros princípios, a autonomia municipal. Entretanto, apesar desta Constituição ter conferido maior autonomia aos municípios, estavam presentes algumas limitações impostas, como o caso previsto no § 1º do art. 13, consubstanciado na possibilidade de o prefeito ser nomeado pelo governador do estado no município da capital e nas estâncias hidrominerais. Ainda, no § 3º do mesmo artigo estava determinada a possibilidade de o governo do estado criar um órgão que fiscalizasse as finanças municipais, e no § 4º do mesmo dispositivo legal estava prevista a intervenção dos estados nos municípios para regularizar as finanças no caso de mora nos empréstimos que tivessem garantia do estado.

Outra inovação prevista na Constituição de 1934 é o respeito à autonomia municipal, inclusive, no tocante à competência da União. Esta determinação estava implícita no art. 116²⁸, que estabelecia que a União poderia deter o monopólio de determinadas atividades, sendo ressalvado sempre os serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais que, no caso, não poderiam ser atingidos pelo monopólio pretendido pela União, mesmo no caso de interesse público.

Foram conferidas, ainda, outras atribuições aos municípios, como a administração de cemitérios, previstas no art. 113. Ainda, no tocante à competência concorrente, ficou determinado que os municípios, em conjunto com a União e os estados, deveriam prestar assistência social, efetuar ações nas áreas do ensino, da saúde e investimento no desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual, conforme previsto no art. 138 e suas alíneas, e o art. 148, todos da Constituição de 1934.

É possível determinar a inovação desta Constituição à época perante a exclamação de Hely Lopes, que sustentou que pela primeira vez uma Constituição desceu a tais minúcias para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto

²⁷ Art. 7º Compete privativamente aos Estados: I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: [...] d) autonomia dos Municípios;

²⁸ Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

esquecido na prática pelos governos anteriores²⁹. Entretanto, em virtude de sua breve existência, não foi possível auferir com profundidade os limites e horizontes do termo “peculiar interesse” além do descrito propriamente na Constituição e demais previsões doutrinárias semelhantes àquelas da Constituição anterior.

Pontes de Miranda utilizou, para melhor analisar esta expressão idiomática na Constituição, do pronunciamento de Maurício Cardoso na Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul, em 1935³⁰:

Os municípios são autônomos em tudo quanto respeite seu peculiar interesse.

Não definimos esse peculiar interesse, e por dois motivos óbvios: em primeiro lugar porque se trata de um conceito que de larga data se vem estratificando em nosso Direito Consuetudinario e, de resto, na matéria durante o período republicano, já mais se suscitaram conflitos apreciáveis; em segundo lugar porque, para fazermos, seria necessária descer a uma regulamentação minuciosa e isso já foi satisfatoriamente atendido com a lei n. 19 de 1897, pelo menos nos pontos substanceaes, e é o certo que ella continuará em vigor, por força do art. 128 do substitutivo, em tudo quanto implicita ou explicitamente não tiver sido atingido pela nova Constituição. Num e noutra assumpto contentamo-nos, pois com o reproduzir textos da Constituição Federal³¹.

A mencionada Lei n. 19, de 12 de janeiro de 1897 discriminava a competência administrativa do Estado e do Município. Esta legislação, embora aprovada em 1891, teve sua vigência prolongada muito além desta, servindo como base para determinar as competências municipais no tocante a seu peculiar interesse inclusive nas Constituições posteriores.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p.38.

³⁰ MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos Pogetti Editores, 1938. P 593-594.

³¹ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Annaes da Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul**. v. II, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1935. p. 157.

4 CONSTITUIÇÃO DE 1937 – ORIGEM E COMENTÁRIOS

A Constituição de 1937, popularmente conhecida como “Polaca” ante sua visível inspiração no modelo semifascista polonês, foi concebida com o Golpe de Estado de Getúlio Vargas que originou o período do Estado Novo. O período entre 1934 e 1937, com tensões elevadas ante a iminência da Segunda Guerra Mundial, gerou no Brasil uma radicalização entre os grupos de esquerda e direita com vertentes como a comunista e a fascista. Após conflitos internos e inclusive repressão do governo ante a atuação Ação Integralista Brasileira e Aliança Nacional Libertadora, foi descoberto pelo governo federal brasileiro o chamado Plano Cohen, que seria um plano comunista para a tomada do poder que, na verdade, descobriu-se, após anos, ser um plano forjado. Após a descoberta deste suposto plano, Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional e oficialmente decretou o Estado Novo, o início de sua ditadura, concretizando o Golpe de Estado.

A referida Constituição foi extremamente centralizadora, concentrando todo o Poder na União, na figura de Getúlio Vargas. Cezar Saldanha sustenta que, embora o país se dissesse uma República, na realidade não houve eleição para Presidência, nem se respeitou o prazo do mandato, fixado em seis anos, conforme sedimentado pelo art. 80³². É possível determinar, ainda, que o conteúdo da Constituição de 1937 não entrou em vigor por completo, haja vista que o país foi governado por Getúlio Vargas com base no previsto art. 180 desta Constituição³³, que delegava poderes absolutos ao Chefe do Poder Executivo. Walter Costa consubstancia esta afirmação:

Francisco Campos – reconhecido como o principal autor do texto – quando de seu rompimento espetacular com o ditador, em entrevista concedida ao Correio da Manhã, do Rio de Janeiro, em março de 1945, disse exatamente que ela era um documento que não podia “invocar em seu favor o teste da experiência”, pois não foi “posta à prova”, permanecendo “em suspenso desde o dia de sua outorga”³⁴.

Todas as conquistas até o momento que foram alcançadas pelos municípios foram perdidas. Diogo de Mello sustentou que a autonomia municipal e a federação

³² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**, op. cit., p. 53.

³³ Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

³⁴ PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 17.

entraram em grave crise com o esquema centralizador da nova Constituição³⁵. Retrocessos imensos não se limitaram apenas aos Municípios: não havia qualquer menção ao termo democracia em toda a Carta Magna. Ainda, retomando a afirmação de que a Constituição não fora integralmente aplicada, cabe substanciá-la com mais informações. O art. 178³⁶ dissolveu todas as Casas Legislativas do País, sustentando que estas apenas seriam reabertas depois da realização de um plebiscito nacional para referendar a Constituição de 1937; e o art. 180³⁷ desta Carta Magna determinava que o Presidente da República tinha plenos poderes para expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União enquanto não fosse reunido o Parlamento Nacional. Ou seja, o plebiscito simplesmente não foi convocado e permaneceu o poder centralizado por completo na mão do Presidente da República, no caso, Getúlio Vargas.

4.1 MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição de 1937 acabou por engessar e retroceder os avanços de autonomia que os municípios haviam adquirido com o advento de novas Constituições. Hely Lopes Meirelles, ao analisar este caso, foi extremamente enfático em afirmar que sem vislumbre de erro, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque lá pelo menos os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores³⁸.

Era possível afirmar, por exemplo, de acordo com Raul Machado Horta, que esta Constituição apenas conservou o título de federal nominalmente em seu art. 3º³⁹, mas na prática, era uma Constituição completamente unitária⁴⁰. Isso, inclusive, é salientado pelo fato de que foi ceifado do escopo do município o poder político conferido na última Constituição, com o fim da eletividade dos Prefeitos, que passaram

³⁵ MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975. p. 78.

³⁶ Art. 178. São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

³⁷ Art. 180. Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 39

³⁹ Art. 3º O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.

⁴⁰ HORTA, Raul Machado. **Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro**. Revista de Direito Público, n. 63, p. 17. São Paulo: RT, 1982. p. 16.

a ser nomeados pelos Governadores dos Estados (conhecidos como Interventores Federais à época), como leciona Hely Lopes:

Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o *Conselho Administrativo estadual*, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entrava eficientemente as iniciativas locais⁴¹.

Isso não afetou apenas Prefeitos, porque embora houvesse previsão constitucional para a eleição de Vereadores⁴², esta nunca foi obedecida. Ainda, originalmente era previsto na Constituição que os Vereadores fariam parte do Colégio Eleitoral do presidente da República. Ainda, outro papel importantíssimo que acumulariam esses Vereadores seria a eleição, via sufrágio indireto, dos representantes da Câmara dos deputados, previsto originalmente no art. 47⁴³ da Constituição. Entretanto, isto nunca foi posto em prática. José Afonso da Silva descreve, exemplarmente, a efetiva aplicabilidade da Constituição de 1937:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do executivo⁴⁴.

Portanto, além de terem sua autonomia tolhida, os municípios ainda não foram reconhecidos como entes da federação. Um completo retrocesso do movimento municipalista.

4.2 PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

A autonomia municipal foi quase que completamente tolhida. Embora previstas na Carta Magna algumas questões administrativas e possibilidade de

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit. p. 39.

⁴² Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;

⁴³ Art. 47. São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

autoadministração política e administrativa, isso simplesmente não teve qualquer aplicabilidade prática. Porém, há algumas questões cuja abordagem é necessária, pois embora os municípios tenham se tornado meras instâncias administrativas da União, foram determinadas algumas limitações e possibilidades de onde estes podem e não podem atuar, delimitando quais seus poderes administrativos e “legislativos”.

No tocante às suas vedações, estas estão notoriamente previstas nos artigos 25, 32, 33 e 35 da Constituição. O art. 25 visava impedir que os municípios cobrassem impostos de transporte ou viação que perturbassem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem. Um ponto interessante a ser salientado é o art. 32, isso porque embora a Carta Magna ainda não reconhecesse o Município como ente federativo, ele estava presente no conjunto de “entes” com as vedações descritas no presente artigo, são elas a vedação de criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre Estados e Municípios, estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos, e tributar bens, renda e serviços uns dos outros. Essas vedações visam proteger, essencialmente, os direitos de igualdade, liberdade religiosa e o princípio da imunidade tributária recíproca. Outras vedações inclusas na Constituição, que deveriam na verdade serem denominadas de deveres, haja vista que impõem um dever aos “entes”, atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a vedação de recusar fé aos documentos emanados de qualquer um destes.

Estas “vedações-deveres” também podem ser encontradas no art. 35, que veda aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios denegar uns aos outros ou aos Territórios, a extradição de criminosos, reclama, de acordo com as leis da União, pelas respectivas Justiças; estabelecer discriminação tributária ou de qualquer outro tratamento de bens ou mercadores por motivo de procedência; contrair empréstimo externo sem autorização do Conselho Federal; tributar direta ou indiretamente o carvão, combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem. Estas vedações também são deveres propriamente ditos, com exceção da alínea “d”, que trata da vedação de instituir tributos sobre carvão, combustíveis e lubrificantes líquidos.

A expressão “peculiar interesse” pode ser encontrada no art. 26⁴⁵ da Carta Magna, entretanto, não trata de qualquer expressão que faça referência direta à relação de legislar ou assemelhados, mas sim de autonomia municipal. Isto é, auto-

⁴⁵ Art. 26. Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: (...)

organização financeira, administrativa e política. Entretanto, como citado anteriormente, esta autonomia não se via na prática, haja vista que, por exemplo, o dispositivo que elencava que a escolha dos Vereadores seria pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores simplesmente não teve efeito. Ainda, esta mesma autonomia é ceifada no artigo seguinte, o art. 27⁴⁶, que determina que o Prefeito, o Chefe do Poder Executivo Municipal, será de livre nomeação do Governador do Estado.

Entretanto, embora grande parte da autonomia municipal tenha sido perdida e grandes retrocessos do municipalismo tenham ocorrido, a Constituição trouxe um ponto que acabou se tornando o início do que hoje chamamos de região metropolitana. Isto é, no art. 29, há a previsão de que municípios de uma mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, sendo o agrupamento dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Ou seja, uma inovação quando comparada com a Constituição prévia, haja vista que a competência para organizar esses denominados agrupamentos era anteriormente do Poder Estadual, ou seja, do Governo do Estado.

Quanto tratamos das competências delegadas ao poder municipal, é possível encontrar a administração dos cemitérios como administração exclusiva do município⁴⁷. Além disso, há outras competências delegadas ao município que são, porém, previstas para serem de atuação conjunta com outros entes, como o caso do ensino de crianças e jovens, caso as instituições particulares não tivessem recursos suficientes para fazê-los, conforme determinou o art. 129, bem como que o município deveria proteger e dispensar cuidados especiais aos monumentos históricos, artísticos e naturais, conforme determina o art. 134.

No tocante aos recursos financeiros municipais, a Constituição de 1937 manteve a sua discriminação, subtraindo, apenas, o Imposto Cedular sobre a renda de imóveis rurais, conforme determinado no art. 28⁴⁸.

Portanto, infelizmente, diversos retrocessos ocorreram no tocante à autonomia municipal, que acabou sendo vítima do autoritarismo e centralização de poder da ditadura de Getúlio Vargas, com a não aplicação de grande parte da Constituição à

⁴⁶ Art. 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

⁴⁷ Art. 122. [...] § 5º os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal;

⁴⁸ Art 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licença; II - o imposto predial e o territorial urbano; III - os impostos sobre diversões públicas; IV - as taxas sobre serviços municipais.

época, que foi utilizada como pretexto para a concentração de poder. A Constituição de 1937 manteve apenas nominalmente o poder local, pois previu a eleição dos Vereadores, mas houve a dissolução dos sistemas de representação do Poder Legislativo; Neutralizou a autonomia financeira e administrativa na Federação, com concentração de poder no Presidente da República, transformando os entes federativos e os municípios em meras instâncias de gerenciamento; e definiu a nomeação pelo Governador como critério para nomear prefeitos em um regime intervencionista em âmbito municipal. Como toda ditadura, um retrocesso em termos de autonomia para os demais entes e instâncias governamentais.

5 CONSTITUIÇÃO DE 1946 – ORIGEM E COMENTÁRIOS

A partir da década de 1940, principalmente com o ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial do lado dos Aliados, ocorreu um abalo na política brasileira. Isso porque, durante todo o regime ditatorial de Getúlio Vargas no período do denominado Estado Novo, foram implementadas medidas autoritárias e suprimida praticamente toda e qualquer forma de participação democrática. A participação do país na Guerra ao lado de regimes democráticos fez com que a população brasileira questionasse os métodos ditatoriais e autoritários de Getúlio Vargas à época.

Com isso, em apertada síntese, foi deposto Getúlio Vargas pelas Forças Armadas em 1945 e, em 1946, promulgada a nova Constituição Brasileira, dando início ao período chamado de Quarta República. Esta Constituição – que surgiu após um período autoritário – buscou reacender a democracia no país e revitalizar os princípios da federação. Autores como Celso Ribeiro Bastos consideram que foi um período róseo do municipalismo brasileiro⁴⁹. Ainda, no tocante ao sentido democrático, César Saldanha Souza Junior entende que tomaram por projeto o texto da Constituição de 1934, do qual escoimaram todas as marcas de autoritarismo e de corporativismo⁵⁰.

O advento desta Constituição retomou a eleição direta do Presidente da República, acrescentando, ainda, uma eleição direta independente para o Vice-Presidente. Além disso, foi fixado o limite do mandato presidencial em cinco anos, diferente do mandato do Legislativo. Ou seja, com isso, a coincidência das eleições presidenciais e para o legislativo aconteceria somente a cada vinte anos. Foi mantido o regime presidencialista e permitido o pluralismo partidário. O modelo passou a se aproximar da autonomia municipal que possuímos hoje na Constituição de 1988, sendo apresentado o chamado tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. O autor Celso Ribeiro Bastos sustenta que foi um período em que a corrente municipalista voltou a tomar força:

O peculiar interesse municipal, por força de uma interpretação jurisprudencial encapada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma ideia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do município⁵¹.

⁴⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 217.

⁵⁰ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**, op. cit., p. 57.

⁵¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 217.

É um período considerado como um respiro de salvação do movimento municipalista e a sua busca incansável pelo reconhecimento. Esta Constituição manteve a previsão de alguns dispositivos presentes na anterior, entretanto, com eficácia e aplicabilidade, diferente do que ocorreu durante o período ditatorial de Getúlio Vargas. Foi consolidada a autonomia financeira, política e administrativa dos municípios, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] pela eleição do Prefeito e dos Vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II)⁵².

É inegável sustentar que os municípios reconquistaram e foram além daquelas previsões de autonomia em todas as constituições republicanas anteriores. Não mais era um simples órgão ou entidade que buscava servir ao Governo Estadual ou ao Governo Federal, mas possuía administração própria e, agora, autonomia política.

5.1 MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO

Novamente o município não foi incluído como ente da federação em sentido estrito, não estando no rol disposto no art. 1º, § 1º da Constituição Federal em comento. Entretanto, embora não seja propriamente um membro da federação, acabou se tornando uma peça essencial desta, pois em algumas previsões constitucionais estava lado a lado com a União e os Estados, por exemplo, conforme será exposto ainda neste capítulo.

Alguns desses dispositivos, por exemplo, instituíam vedações para a União, os Estados, o Distrito Federal e, no caso, igualmente aos Municípios. Essas vedações, assim como a Constituição anterior, tinham como objetivo principal a proteção dos direitos, como é o caso da igualdade entre os brasileiros⁵³, liberdade religiosa⁵⁴, fé de documentos públicos⁵⁵, bem como as vedações de contratação de empréstimo

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit. p. 39.

⁵³ Art. 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: I - criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios;

⁵⁴ Art. 31 [...] II - estabelecer ou subvencionar cultos religiosos, ou embaraçar-lhes o exercício.

⁵⁵ Art. 31 [...] IV – recusar fé aos documentos públicos;

externo sem autorização do Senado⁵⁶, limitações ao tráfego de qualquer natureza⁵⁷ e incidência de impostos⁵⁸.

Ainda, um ponto peculiar previsto aos municípios que acabou por garantir - mesmo que simbolicamente - uma maior autonomia foi o previsto no art. 195 desta Constituição, permitindo que possuam símbolos próprios, assim como os estados já possuíam. No tocante à autonomia financeira e federalismo, Marta Marques Ávila sustenta que o município participava na arrecadação tributária da União e dos Estados, fortalecendo a autonomia municipal, o que salientava a ideia de um federalismo cooperativo⁵⁹. Celso Ribeiro Bastos afirmava à época que esta Constituição se inseria entre as melhores, se não a melhor que tivemos⁶⁰.

5.2 PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Dentre as previsões de competência dos municípios, algumas foram repetidas da Constituição anterior, como a organização de serviços públicos locais e a administração de cemitérios, previstos no art. 28, II; e art. 141, § 10, respectivamente. Inclusive, o rol de serviços públicos, embora não seja taxativo formalmente, era limitado e, inclusive, era relativamente semelhante ao aplicado na prática no que tange ao “interesse local”, porém, apenas no que concerne ao seu peculiar interesse. Neste sentido, o professor Pontes de Miranda buscou sintetizar alguns dos serviços tipicamente municipais:

[...] funções tipicamente municipais, como a de fiscalizar a edificação, aprovar e alterar plantas e planos de urbanismo, preparar e regulamentar logradouros públicos, permitir, promover, licenciar, guiar, regulamentar e fiscalizar diversões públicas, cuidar da observância das regras de moral externa,

⁵⁶ Art. 33 - É defeso aos Estados e aos Municípios contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal.

⁵⁷ Art 27 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinada exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas.

⁵⁸ Art. 31 [...] V – lançar impostos sobre: a) bens, rendas e serviços uns dos outros, sem prejuízo da tributação dos serviços públicos concedidos, observado o disposto no parágrafo único deste artigo; b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins; c) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

⁵⁹ ÁVILA, Marta Marques. **A Federação brasileiro e o município**. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). *Direito do Estado: estudos sobre Federalismo*. Porto Alegre: Editora Dora Luzzatto, 2007. p. 319.

⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 1990. p.74.

legislar sobre a indigência nas ruas e sobre o alojamento dos indigentes, legislar e cuidar da assistência, principalmente aos acidentados e aos acometidos, nas ruas, de moléstias ou sintomas, legislar sobre o comércio ambulante e o de bebidas, sobre a mendicância, os teatros, as feiras e mercados, os banhos na praia ou em balneários públicos, o transporte de mercadorias e de pessoas, manter ou fiscalizar instituições de beneficência e de caridade, localizar a residência de meretrizes, doentes de moléstias contagiosas, comércio e fábrica de produtos cuja proximidade seja nociva à saúde pública, recensear e fazer estatísticas⁶¹.

Portanto, conforme supramencionado, não havia exatamente um rol taxativo em sentido estrito dentro da própria Constituição Federal que limitasse propriamente atuação legislativa e administrativa dos municípios, ficando um vácuo legislativo em âmbito federal e estadual. Com isso, as determinações e interpretações destes termos estavam à mercê do bom senso e das lacunas legislativas de competências de outros entes da federação, ou seja, o município poderia ser considerado como uma entidade cuja atuação era possível apenas onde não houvesse previsão expressa de atuação de outro ente da federação. Raul Machado Horta sustenta que a legislação concorrente, em contraste com as Constituições anteriores, simplesmente não avançou, como também recuou⁶².

Entretanto, embora houvesse esse vácuo, há algumas determinações e disposições na Carta Magna que aumentaram a autonomia municipal, como é o caso das receitas públicas nas quais o município teve, pela primeira vez, consolidada a sua participação na arrecadação da União e dos Estados, além daqueles impostos que já eram previstos em constituições anteriores, conforme previsto nos arts. 21 e 22 desta supramencionada Carta Magna. Inclusive, nesse ponto especificamente, o professor Machado Villa sustenta que a Constituição de 1946 avançou na concessão de poder aos municípios, ampliando os recursos financeiros destes e adotando uma nova política de distribuição tributária que, embora não satisfaça por completo, representa uma medida inicial útil⁶³.

Alguns pontos, porém, acabaram por mitigar a autonomia municipal em algumas questões específicas, como a possibilidade de os Governadores dos Estados ou dos Territórios nomearem os Prefeitos das Capitais dos municípios onde houvesse

⁶¹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, v.1, arts. 1-36. Rio de Janeiro: Editora Henrique Cahen Editor, 1947. p. 486-487.

⁶² HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed], 1964. p. 221-222.

⁶³ VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952. p. 27.

estâncias hidrominerais naturais e aqueles em que a lei federal – com parecer do Conselho de Segurança Nacional -, declarasse como bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país. Todos esses dispositivos estavam previstos no art. 28 e seus §§ 1º e 2º.

Uma inegável e grandiosa conquista dos municípios com o advento da Constituição de 1946 foi a possibilidade destes se defenderem, perante o Supremo Tribunal Federal, nos casos de sanção de Leis Estaduais que ferissem a autonomia dos municípios. Este instrumento era o chamado arguição de inconstitucionalidade de Leis Estaduais, e estava sujeito a representação do Procurador-Geral da República⁶⁴. Embora a atuação perante o Supremo Tribunal Federal estivesse sujeita a aprovação do PGR, é considerada uma grande conquista para a manutenção da autonomia municipal, que se dava através de uma intervenção⁶⁵.

Entretanto, embora tenham ocorridos esses avanços, ainda durante sua vigência em 1964, o golpe militar acabou por destruir muitas dessas conquistas do movimento municipalista. Um dos clássicos exemplos desse período foi o advento da Emenda Constitucional nº 18, de 1965. Com ela, foi revogado o art. 29 da Constituição, que previa a participação dos Municípios na receita Estadual e da União. Celso Ribeiro Bastos sustenta que do total da arrecadação tributária brasileira, apenas 7% desta era atribuída ao Município, sendo mais de 60% destinada aos cofres da União⁶⁶. Com isso, foi novamente tolhida a autonomia municipal e sua capacidade de autoadministração, com o total enfoque no governo central de forma autoritária, como a ditadura anterior.

⁶⁴ Art. 7º - O Governo Federal não intervirá nos Estados salvo para: [...] VII – assegurar a observância dos seguintes princípios: [...] e) autonomia municipal;

⁶⁵ Art 8º - A intervenção será decretada por Lei Federal nos casos dos nºs VI e VII do artigo anterior. Parágrafo único – No caso do nº VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.

⁶⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de direito constitucional e ciência política. p. 217

6 CONSTITUIÇÃO DE 1967 – ORIGEM E COMENTÁRIOS

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em meados de 1945 e a derrota do Eixo, o fascismo sofreu um forte abalo. Com isso, essa ideologia perdeu força drasticamente, principalmente com a exposição dos crimes de guerra e contra os direitos humanos cometidos pelos membros do Eixo e seus correligionários fascistas, acarretando a completa derrocada e criminalização desta ideologia em praticamente todos os países. Em virtude disso, foi instaurada – mesmo que subjetivamente – uma nova ordem mundial, com uma clara disputa entre o comunismo e o capitalismo, dois sistemas não necessariamente de preços, mas de formas e princípios de liberdades econômicas, sociais e individuais, bem como na forma de atuação que o Estado deve exercer frente ao desenvolvimento do país. Ironicamente, apesar de o capitalismo estar ligado à democracia e liberdades negativas, os Estados Unidos da América acabaram por apoiar uma série de ditaduras e governos autoritários visando manter o regime de capitalismo, mesmo que, em alguns lugares, um capitalismo de compadrio.

Com isso, as duas maiores potências à época – notadamente a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os Estados Unidos da América - acabaram instaurando uma guerra ideológica, sem soldados ou armas diretamente e sem combate direto entre ambos os países, mas apenas uma grande disputa de influência no mundo para determinar sua hegemonia de pensamento. Esse período ficou denominado como Guerra Fria.

Um dos momentos em que ocorreu o auge dessa disputa foi a década de 1960, onde os ânimos estavam acirrados nos países e diversas revoluções e golpes de Estado aconteciam em todo o mundo, com influência de ambas as potências que buscavam instaurar governos aliados nos locais. Com o Brasil não foi diferente.

O Presidente à época, João Goulart - que assumiu a Chefia do Poder Executivo da União após a renúncia de Jânio Quadros -, possuía promessas habitualmente associadas à esquerda, inclusive a mais famosa delas associada à Reforma Agrária e a desapropriação de terras. Isso, somado ao bizarro curto mandato de Jânio Quadros que flertava com regimes comunistas, inclusive condecorando o guerrilheiro Chê Guevara, ficou João Goulart visto como uma ameaça comunista tanto por parte dos brasileiros como pelos Estados Unidos.

Em virtude disso, para tentar manter o regime aliado em uma das maiores economias da América do Sul somado ao fato de parte dos brasileiros buscarem

distanciamento do comunismo, foi realizado um golpe de Estado onde a cúpula militar tomou o poder.

Ao contrário de muitos regimes autoritários e ditatoriais, o regime militar brasileiro buscou passar uma aparência de normalidade, com a instituição de diversos denominados Atos Institucionais que buscavam demonstrar que o governo atuaria somente com meios institucionais, formais e legais. Com isso, em 1967, buscando incorporar os supramencionados Atos Institucionais, foi publicada uma nova Constituição, votada no Congresso Nacional – sem qualquer convocação de Assembleia Constituinte – e, posteriormente outorgada. Seu objetivo principal era legitimar o governo e sua atuação, bem como demonstrar à população e à comunidade internacional que o governo atuaria em estreita concordância com a legalidade.

Por óbvio, este mesmo governo que buscava transparecer como legítimo ditava as próprias regras e leis de forma autoritária e sem qualquer oposição, haja vista que esta, inclusive, estava praticamente proibida.

6.1 MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO

Importante salientar inicialmente que, apesar do advento da Emenda Constitucional nº 01 de 1969, a competência municipal não foi modificada com a mesma intensidade em que foram alterados demais itens da Constituição Federal como um todo, sendo mantida uma redação semelhante e, por este motivo, será analisada conjuntamente com a Constituição de 1967. Esta Constituição manteve, novamente, o município excluído como um dos entes da federação, sendo preservado, entretanto, a possibilidade de símbolos próprios que foi criada na Carta Magna anterior.

Embora estejam previstos como entes federativos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, essa nova Constituição atacou diretamente a autonomia desses entes, limitando-os e concentrando o poder na União. José Afonso da Silva salienta que a federalismo da Constituição de 1967, inclusive com a Emenda 01 de 1969, é considerado federalismo apenas nominalmente, não sendo a realidade dos fatos⁶⁷. Ou seja, novamente, como clássico de ocorrer em ditaduras e em

⁶⁷ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 103.

governos autoritários, o poder ficou concentrado na União, na figura do Chefe do Poder Executivo.

O empunho de pautas como moralização, combate ao comunismo, desenvolvimentismo, combate à inflação, segurança nacional e monopólio de bens considerados de interesse nacional, acabou afetando diretamente a autonomia municipal, que sofreu grandes abalos. A intervenção da União na economia em feitos e ações habitualmente realizadas pelo Poder Público Municipal acabou por novamente inchar a máquina pública em favor do planejamento da economia visando atender àquelas pautas supramencionadas, inclusive com aparelhamento dos estados e dos municípios para a suposta manutenção da ordem pública.

O Município recebeu algumas vedações e direitos, inclusive atribuídas aos demais entes da federação. São eles a igualdade entre os brasileiros, a liberdade religiosa, a não recusa de fé a documentos públicos, a legalidade tributária, o não estabelecimento de limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos, algumas regras de imunidade tributária e a impossibilidade de os municípios em conjunto com os estados e o Distrito Federal restabelecerem diferença tributária entre bens de qualquer natureza em virtude da procedência ou destino. Portanto, nesse sentido é semelhante a algumas Constituições anteriores, sendo evidente a prática recorrente de manutenção de alguns itens provenientes das outras Cartas Magnas.

Entretanto, retrocessos ocorreram no aspecto financeiro. Maria Coeli Simões Pires sustenta enfaticamente esse ponto:

[...] fragilizaram os Municípios em termos políticos, administrativos e financeiros. Ficaram eles, financeiramente submetidos à União, que passou a concentrar a maior parte da receita pública e impor-lhes a condição de mendicância e de dependência na aplicação das verbas⁶⁸.

Ou seja, apesar de o Município ter dispositivos que reafirmavam sua autonomia como a possibilidade de celebração de convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum – apesar de que a criação destas regiões metropolitanas era de competência da União -, também havia a vedação financeira de que o município somente receberia o auxílio da União se procedesse a prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de aplicação destes créditos.

⁶⁸ SIMÕES PIRES, Maria Coeli. **Autonomia municipal no Estado Brasileiro**. Brasília: Revista de Informação legislativa, 1999. p.149

Cezar Saldanha salienta este ponto e, inclusive, tece críticas ao federalismo com o advento da Emenda 01 de 1969:

[...] concentrou ainda mais poderes e rendas financeiras na esfera da União, enfraquecendo a autonomia de Estados e Municípios. Alguns, no campo do governo, falaram da adoção de um novo modelo de federalismo, mais centralizado, o federalismo de integração. Outros, mais exaltados, no campo da oposição, chegaram a sustentar que a nova ordem abolira, pelo menos na prática, a federação⁶⁹.

Inclusive, essa restrição da capacidade de auto-organização, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não estava muito longe de um estado unitário⁷⁰.

6.2 PECULIAR INTERESSE, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Apesar da presença de alguns dispositivos que acabaram tornando os municípios mais vulneráveis, há alguns pontos que garantiam mais relevância para estes, como é o caso de que o estado que não assegurasse a observância do princípio da autonomia municipal⁷¹ ou que, não entregasse aos municípios as suas respectivas fatias de cotas tributárias⁷² poderia sofrer intervenção da União.

Essa Constituição previa a eleição dos governantes dos municípios, sendo excepcionada no Prefeito de Capital dos estados e Prefeitos dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual ou aqueles municípios declarados como de interesse nacional, sendo estes prefeitos, no caso, apontados pelo Poder Executivo. Este ponto é muito criticado por Cezar Saldanha, que sustenta:

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

⁶⁹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. op. cit., p. 75.

⁷⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. 1ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. p. 192-200.

⁷¹ Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...] VII – assegurar a observância dos seguintes princípios: [...] f) autonomia municipal.

⁷² Art. 10. [...] V – reorganizar as finanças do Estado que: [...] b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas.

política municipal não só tende a dividir a comunidade local sobre os problemas que não são os de sua competência, mas da comunidade global, como também, face à partidarização nacional da política e dos políticos municipais, propicia o enfraquecimento do exercício da própria autonomia municipal⁷³.

Esta ponderação faz total sentido, haja vista que a vinculação de uma nomeação do Presidente da República ou do Governador acaba por desprezar o peculiar interesse do município, prevalecendo um suposto interesse regional ou nacional. A respeito das eleições, importante salientar que apesar dessa possibilidade em algumas cidades, é flagrante as tentativas da Constituição de tentar desincentivar a participação política ativa dos cidadãos.

Uma dessas tentativas que buscaram deslegitimar e desestimular a participação dos cidadãos na vida pública foi a de que apenas seriam remunerados os Vereadores nas Capitais e nos municípios com mais de cem mil habitantes, sendo posteriormente modificado para trezentos mil habitantes em 1969 e, em 1975, reestabelecido em todo o país. Foi, por óbvio, uma determinação do Governo Federal que visou interferir na autonomia dos municípios e desincentivar a participação popular na vida pública.

Ainda, os municípios se tornaram vulneráveis politicamente pelo fato de que foi aumentado o rol de possibilidades de intervenção do estado nos municípios. Um ponto incongruente dessa Constituição é que, apesar de garantir, em tese, a liberdade para exercer administração própria, de acordo com seu peculiar interesse, os municípios estavam administrativamente vulneráveis e engessados pelo fato de serem condicionados a uma certa simetria organizacional sedimentada pela União, sem qualquer espaço para inovações, seguindo uma carta burocrática que impedia, inclusive, qualquer autoadministração ou inovação em sua gestão em virtude de algum peculiar interesse municipal.

Nesse ponto, Maria Coeli Simões Pires sustenta com maestria:

De 1970 a 1984, ainda sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69, e presentes a ideologia e a estratégia da Revolução de 1964, os Municípios continuaram reféns da União, eis que permaneceram sujeitos à linha centralizadora do Governo Federal, no obstinado propósito de assimilar e impor os avanços da tecnologia. Tal linha, de caráter racionalista, estratificou, sobremaneira, a dependência dos Municípios à tecnocracia dos gabinetes⁷⁴.

⁷³ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 50.

⁷⁴ SIMÕES PIREES, Maria Coeli. **Autonomia municipal no Estado Brasileiro**. Brasília: Revista de Informação legislativa, 1999. p.149

É evidente que não houve qualquer grande avanço no municipalismo no advento desta Constituição, haja vista que a referida Carta Magna não trouxe grandes atribuições aos municípios, limitando-se apenas para versar sobre a autonomia municipal. Inclusive, o capítulo que buscava tratar da Competência dos Estados e dos Municípios, somente um artigo deste capítulo buscou delimitar a atuação municipal.

Os Municípios, nos termos do art. 25, tiveram a quantidade de impostos diminuído drasticamente para apenas dois, sendo que na Constituição Federal de 1946 este número eram sete. Os remanescentes eram o imposto predial e territorial urbano e o imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em Lei Complementar.

Portanto, assim como as demais Constituições outorgadas e promulgadas até o momento, o peculiar interesse se delimita no sentido de autoadministração, gestão financeira e organização de serviços públicos locais. Por óbvio, no período em que o regime militar algumas coisas começaram a alterar em relação a concentração de renda e competência na União⁷⁵, conforme sustentou Cezar Saldanha. A partir da posse do presidente Ernesto Geisel ficou evidente o processo de abertura política lenta e gradual, sendo revogados, dentre outras disposições, os Atos Institucionais e demais atos de exceção.

⁷⁵SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**, op. cit., p. 77.

7 CONSTITUIÇÃO DE 1988 – ORIGEM E COMENTÁRIOS

A promoção da abertura política lenta, gradual e segura, nas palavras à época do Presidente Ernesto Geisel, acabou por diminuir a repressão policial, suspender os Atos Institucionais, suspender a censura da imprensa, anistiar os presos políticos e exiliados, bem como democratizar o sistema eleitoral permitindo a formação de novos partidos políticos. Com isso, houve inclusive pressão popular para que as eleições para presidente em 1985 fossem diretas, entretanto, estas foram indiretas, com a eleição de Tancredo Neves como Presidente e José Sarney como vice. Para a surpresa da população brasileira e uma completa reviravolta da política nacional, Tancredo Neves faleceu antes de assumir o posto e o primeiro Presidente da República do processo de redemocratização foi José Sarney.

No ano de 1986 houve eleições para o Congresso Nacional e foram eleitos, para formar a Assembleia Constituinte, 559 deputados e senadores. No dia 05 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como Constituição Cidadã, e que atualmente rege todo o ordenamento jurídico brasileiro. É considerada a mais extensa das Constituições Brasileiras e a mais abrangente no sentido de autonomia do Município, elevação de seu papel na federação e assemelhados. Essa Constituição buscou implementar definitivamente o regime democrático e consolidar as instituições de estado, conforme lecionam as historiadoras Lília Schwarcz e Heloísa Starling:

O novo texto constitucional tinha a missão de encerrar a ditadura, o compromisso de assentar as bases para a afirmação da democracia no país, e uma dupla preocupação: criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportar crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros⁷⁶.

Cumprindo seu propósito, é considerada a Constituição mais democrática da história do nosso país, dando por fim uma série de ditaduras que ocorreram desde a Constituição de 1891. Apesar de uma parte significativa da legislação e faturamento ainda estar na União, é a que mais descentralizou o papel que antes estava concentrado nela, tanto de matérias legislativas como de matéria financeira-orçamentária, inclusive, com elevação do papel do Município.

⁷⁶ SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: Uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 488.

7.1 MUNICÍPIO – SEU PAPEL E SUA RELAÇÃO NA FEDERAÇÃO

Com o advento da Constituição de 1988 o Município foi finalmente reconhecido como um ente da federação. Em seu artigo primeiro já está previsto ser a República Federativa do Brasil uma união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Cezar Saldanha entende que foram desenvolvidos ainda mais os mecanismos do federalismo cooperativo:

[...] (a) aumentando a parcela dos Estados e, principalmente, a dos municípios, no conjunto total das receitas tributárias; (b) prevendo meios de redução dos desequilíbrios regionais; e (c) ampliando os espaços das competências comuns e concorrentes⁷⁷.

Ainda, o estudioso Ives Gandra da Silva Martins sustenta com maestria:

Os Municípios deixaram de ser parte dos Estados, que compunham a Federação [...] para ganhar densidade e autonomia, nunca antes possuídas na história constitucional brasileira⁷⁸.

Essa foi uma das mais marcantes inovações no papel do Município: sua participação na federação. Maria Coeli Simões Pires comenta que na Constituição de 1988 o Município foi integrado formalmente na federação pela primeira vez⁷⁹. Por conta disso, não é mera coincidência o fato de que o Município passou a ter mais autonomia e um papel diferenciado quando comparado com as demais constituições republicanas da história brasileira. Além disso, é fácil reconhecer que na atual Carta Magna brasileira, a repartição de competências é justamente uma combinação do que foi experimentado no Brasil desde 1891.

Esta Constituição optou pela manutenção de símbolos próprios para os Municípios, que serve justamente para salientar a federação e a autonomia municipal e, inclusive, foi mantido um ponto previsto em algumas Constituições anteriores, que torna possível a intervenção da União em Estados-membros que não respeitem ou assegurem a autonomia municipal. Portanto, é cristalino afirmar que a autonomia municipal foi constitucionalmente sedimentada. Aponta Paulo Bonavides:

⁷⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. op. cit., p. 82.

⁷⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **A Constituição aplicada**. Belém: CEJUP, 1990. p. 75.

⁷⁹ SIMÕES PIRES, Maria Coeli. **Autonomia municipal no Estado Brasileiro**. Brasília: Revista de Informação legislativa, 1999. p.149

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia⁸⁰.

É um fato inegável: a Constituição de 1988 foi revolucionária em seu próprio sentido, ante a verdadeira pressão de garantir a liberdade, autonomia e funcionalidade de todos os entes federativos, independentes entre si.

7.2 INTERESSE LOCAL, AUTONOMIA E COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

A autonomia municipal não era mais prevista em poucos dispositivos na Constituição, sendo possível auferi-la, por exemplo, nos artigos 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150 e demais. É possível dissecá-la em quatro pontos específicos, a auto-organização, o autogoverno, a auto-administração e a possibilidade de legislação própria.

Esse detalhamento de sua organização política e administrativa como a previsão de uma Lei Orgânica de elaboração própria, eleição posse e remuneração de Prefeitos e Vereadores, bem como a quantidade de agentes políticos que devem compor as Câmaras Municipais de Vereadores baseados em número de habitantes são previsões que não eram existentes em diversas das Constituições anteriores, o que demonstra a intenção do constituinte em garantir a organização adequada dos municípios e sua autonomia, com maior detalhe na previsão destes pontos na Constituição Federal.

Itiberê de Oliveira Rodrigues aponta que o texto constitucional foi minucioso no trato da matéria municipal, e talvez inexistam precedentes no direito constitucional comparado⁸¹. Entretanto, o ponto salientado neste trabalho não é exatamente isso, mas a alteração do termo peculiar interesse para interesse local. Não é apenas

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 347.

⁸¹ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **A competência e a autonomia municipal**. Trabalho não publicado. p.11. apud OTERBACH, Daniel Thiago. **A competência legislativa do município decorrente do interesse local: uma abordagem histórica, doutrinária e jurisprudencial**. Conteúdo Jurídico, Brasília: 17 de agosto de 2021. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46089/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>. Acesso em 25 de outubro de 2021.

coincidência que a Constituição que mais alargou a atuação e autonomia municipal justamente optou por alterar o termo peculiar interesse por interesse local.

Anteriormente, as Constituições que utilizam o termo peculiar interesse limitavam-se a conferir ao Município atribuições como organização de serviços públicos, administração de cemitérios e outras competências concorrentes como a educação. A Constituição de 1988 garantiu o alargamento das competências exclusivas do Poder Municipal na esfera legislativa, com a possibilidade de legislar sobre temas de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual naquilo que couber. Ainda, houve uma delegação maior de temas financeiros, territoriais, administrativos, educativos, sanitários e de patrimônio histórico-cultural, conforme previstos nos dispositivos decorrentes do art. 30.

Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Bonet Branco argumentam que o significado de interesse local é justamente legislar sobre o que tange ao interesse predominantemente municipal:

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local", significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras⁸².

Entretanto, apesar do termo interesse local ser relativamente amplo, ele é limitado pelas normas gerais, cuja competência é da União, bem como pelos princípios constitucionais sedimentados na Carta Magna. Um exemplo disso é que apesar de ser competência do Município o estabelecimento de zoneamento da cidade, este não pode afetar princípios da livre concorrência, conforme já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal em Súmula Vinculante⁸³. Sandra Krieger Gonçalves Silva entende que o termo interesse local não foi definido na Constituição e que é, na verdade, aquele que prevalece de modo preponderantes sobre as demais ordens normativas nacional e estadual⁸⁴. Itiberê de Oliveira Rodrigues, entretanto, entende

⁸² MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição. São Paulo: Saraivajus, 2020. p. 939.

⁸³ Súmula 49 – Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.

⁸⁴ GONÇALVES SILVA, Sandra Krieger. **O município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003. p. 110.

que o interesse local possui caráter de aplicação subsidiário, devendo ser apenas utilizada como embasamento legislativo quando não houver uma competência legislativa expressa⁸⁵. Ubirajara Costódio Filho tem entendimento semelhante, alegando que deve ser interpretado de forma subsidiária apenas:

Naquela circunstância, então, justificava-se discutir o significado de 'peculiar interesse', pois somente a respeito do 'peculiar interesse' estavam os municípios autorizados a agir. Sob a vigência da CF/88, todavia, a situação do ente municipal é diferente porquanto o art. 30 elenca explicitamente inúmeras competências municipais, as quais, somadas as outras esparsas no texto (arts. 23, 29, 182), conferem ao Município competências enumeradas suficientes para o atendimento da população. Por isso, a expressão 'interesse local' introduzida pelo Constituinte de 1988 em substituição a 'peculiar interesse' não possui a mesma relevância que esta última representava nas Constituições passadas, especialmente na CF/91⁸⁶.

Ainda, tratando da maior abrangência de temas municipais, outra previsão de extrema importância que agora consta na Constituição Federal é a competência privativa do município para determinar a política de desenvolvimento urbano e que esta deve ser executada pelo Poder Público Municipal, bem como determinou que o Plano Diretor deve ser elaborado e aprovado pelo Poder Municipal.

O controle interno e externo também agora é realizado pelo próprio Poder Municipal, como é o caso do Poder Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas, apesar de não ser o parecer emitido pelo Tribunal de Contas uma decisão com caráter vinculante, sendo responsabilidade de Câmara Municipal deliberar sobre o tema.

Também é previsto que os municípios possuem atividades em conjunto de competências comuns com os demais entes da federação, como é o caso da guarda da Constituição e das instituições; conservação do patrimônio público; saúde e assistência das pessoas com deficiência; patrimônio histórico, artístico e cultural; ciência; educação; habitação; agricultura; assistência social; combate à pobreza; saneamento básico; segurança pública; saúde geral e demais itens que antes eram de competência do Poder Estadual apenas, com leves considerações a respeito da participação dos Municípios.

⁸⁵ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988**. Revista Diálogo Jurídico, n 15, 2007. p.15

⁸⁶ COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 81.

Além disso, houve o alargamento do rol de possibilidades financeiras de receita do Município que além de tributos próprios, recebem fatias mais relevantes do orçamento público dos demais entes da federação como a participação no imposto de renda, IPVA e ICMS. Importante salientar que, embora tenha ocorrido o alargamento da participação do município nas finanças públicas, a União ainda possui grande acumulação das receitas públicas não digna de uma federação que reconheceu os municípios como ente federativo.

No tocante a pura e simples análise jurídica, por agora ser o município considerado um ente federativo, não há qualquer hierarquia entre suas leis municipais e leis federais ou estaduais. Isso porque o que existe é uma simples divisão de competência, sendo qualquer invasão destas simplesmente considerada uma inconstitucionalidade, não havendo que falar em hierarquia.

Entretanto, embora tenha sido um grande avanço e consolidação do municipalismo, alguns autores entendem que o município, apesar de ser um ente da federação, possui uma série limitações que não alcançam os demais entes desta. É o caso, por exemplo, da inexistência de Poder Judiciário Municipal; ser de competência do STF dirimir conflitos entre membros da federação com exceção dos municípios; e a imunidade dos Vereadores se restringir ao âmbito material, diferente dos deputados estaduais e deputados federais, conforme salienta José Nilo de Castro⁸⁷.

Portanto, apesar de historicamente ser a Constituição mais abrangente e que mais garantiu autonomia aos municípios, há autores que entendem não ter sido isso suficiente.

⁸⁷ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 31.

8 CONCLUSÃO

O presente trabalho visava explorar o processo de formação de cada constituição republicana através de sua história, bem como refletir algumas a respeito de o quanto estas constituições formalmente delegavam competências aos municípios e quanto materialmente isso era aplicado, com a análise dos termos peculiar interesse e interesse local.

Isso porque, conforme salientado na introdução deste trabalho, a simples análise dos termos sem o estudo prévio das Constituições que acarretou a Constituição de 1988 que alterou o termo peculiar interesse para interesse local acaba por tornar a discussão rasa sem grandes compreensões a respeito do tema.

A substituição dos termos possui ampla divergência doutrinária, com estudiosos que entendem ser interesse local mais abrangente que o peculiar interesse; serem estes termos sinônimos entre si; e ser o termo peculiar interesse mais abrangente que o interesse local. Ao analisar todas as Constituições Republicanas expostas acima, inclusive com citações de diversos autores, entendo por chegar apenas a uma determinação.

Historicamente, o município sofreu diversos abalos e valorizações no tocante a sua autonomia e competência legislativa, sendo primeiramente o termo peculiar interesse referido apenas para mencionar a presença e existência de um órgão municipal, apesar de meramente administrativo, conforme foi possível depreender do estudo da Constituição de 1891. Ainda, este mesmo termo se manteve até a Constituição de 1967, sendo o município, durante todo esse período, fortalecido em algumas questões de independência, como é o caso da possibilidade de símbolos nacionais, a previsão de intervenção da União nos Estados-membros que não respeitassem o princípio da autonomia municipal e assemelhados, porém, com manutenção ou ressurgimento da indicação de Prefeitos de Capital, delegação da confecção da Lei Orgânica para Estados-membros, inexistência de remuneração para Vereadores de municípios de pequeno porte e completa dependência orçamentária de repasses dos Estados-membros e da União, principalmente em momentos de ditaduras como Getúlio Vargas e o regime militar, que foram notórios retrocessos ao municipalismo e descentralização de competências e poderes.

A Constituição de 1988 notadamente buscou sedimentar o municipalismo e garantir uma maior autonomia aos agora entes federativos. Isso através do

alargamento de suas competências, elevação deste a membro da federação expresso em seu art. 1º, título próprio na Constituição da República Federativa do Brasil, capacidade de auto-administração, autonomia política e financeira, bem como valorização por completo deste como principal meio de enfrentamento direto das demandas da população estando não apenas existindo como capacidade legislativa subsidiária, mas possuindo delimitações expressas dentro da Constituição Federal que garantem a isonomia na hierarquia entre leis municipais, estaduais e federais. Ou seja, diferentemente de algumas das primeiras Constituições republicanas, o termo interesse local não depende de leis estaduais que o definissem ou está sujeito a qualquer tipo de intervenção da União e dos Estados buscando limitar sua atuação.

Em síntese, é notório que as Constituições de 1891 a 1937 buscavam limitar o termo peculiar interesse apenas para utilizar como referência a existência da instituição e determinar a autonomia municipal, enquanto as Constituições de 1946 a 1969 previam a utilização deste termo para determinar o rol taxativo de atuação do município e suas atribuições. Apenas a Constituição de 1988, buscou fortalecer a atuação, autonomia e competência do município como ente federativo próprio, inclusive com a substituição do termo peculiar interesse pelo denominado interesse local.

Apesar disso, o município na Constituição de 1988, conforme expresso no capítulo anterior, possui autonomia limitada, haja vista que deve observar as normas gerais estabelecidas pela União, podendo apenas legislar sobre as questões expressamente determinadas na Constituição Federal ou àquelas suplementares. Entretanto, isso não é suficiente por si só para argumentar que o termo interesse local é menos abrangente que peculiar interesse.

Isso porque, analisando o desenvolvimento do tratamento municipal perante as Constituições Republicanas é possível depreender que a Constituição de 1988 foi a que efetivamente valorizou o município e sua atuação. Inclusive, a própria previsão do termo interesse local e a inexistência deste em demais competências dos entes federativos na Constituição possibilita depreender que os municípios têm até certa preferência para legislar alguns itens, pois se tratam da linha de atuação mais próximo do cidadão e, por isso, devem ter prioridade legislativa.

Apesar de os termos serem relativamente semelhantes semanticamente e formalmente, principalmente quando comparadas com a Constituição de 1967, a evolução histórica possibilita depreender que o interesse local é um termo que alarga

a competência municipal, pois em todo o texto da Carta Magna, em diversos pontos, há a ampliação de autonomia que destoam de todos os demais textos constitucionais. O termo interesse local não é apenas utilizado como introdução de um rol taxativo de competências municipais, mas é, por si só, a determinação de uma das competências, qual seja o interesse imediato da cidade e de seus habitantes na solução do problema.

Inclusive, o termo interesse local pode ser mais forte na sua análise em questões judiciais por justamente ser analisado o contexto histórico e desenvolvimento do município como órgão e ente federativo até a Constituição de 1988. Portanto, é possível concluir que, analisando todo o aspecto histórico de evolução do município nas Constituições Republicanas, somado ao entendimento dos termos peculiar interesse e interesse local às suas épocas de outorga ou promulgação, o termo interesse local acaba sendo mais abrangente que o peculiar interesse.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Marta Marques. **A Federação brasileiro e o município**. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta Marques (Coord.). *Direito do Estado: estudos sobre Federalismo*. Porto Alegre: Editora Dora Luzzatto, 2007. p. 311 e 312
- AVILA, Marta Marques. **O Interesse Local e a Competência Municipal no Constitucionalismo Brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado de Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2013.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de direito constitucional e ciência política
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Rio de Janeiro, RJ: 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, RJ: 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). Rio de Janeiro, RJ: 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Rio de Janeiro, RJ: 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição Da República Federativa do Brasil** (de 24 de janeiro de 1967). Rio de Janeiro, RJ: 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Da República Federativa do Brasil** (de 05 de outubro de 1988). Brasília, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As Competências do Município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

DE MARCO, Crithian Magnus de. **O Município na Federação**. 2001. Dissertação (Mestrado de Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2001.

DE SOUZA, Leonardo da Rocha. **Interesse local versus peculiar interesse: análise da atuação dos municípios nas constituições republicanas brasileiras**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 2012.

DO AMARAL, Gilberto Luiz; OLENIKE, João ELOI; DO AMARAL, Letícia M. Fernandes; YAZBEK, Cristiano Lisboa. **Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Annaes da Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul**. v. II, Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1935.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Pensamento Constitucional Brasileiro**. 1ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 1993.

FREIRE, Felisbello. **As Constituições dos estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1898.

GONÇALVES SILVA, Sandra Krieger. **O município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: [s. ed.], 1964.

HORTA, Raul Machado. **Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro**. Revista de Direito Público, n. 63, p. 17. São Paulo: RT, 1982.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **A Constituição aplicada**. Belém: CEJUP, 1990.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria Globo, 1929.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, Marcos André B.C. de. **O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia in Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local**. Debates. Fundação Konrad Adenauer Stiftung – Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1996, n. 6. p. 64.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição. São Paulo: Saraivajus, 2020. p. 939.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, v.1, arts. 1-36. Rio de Janeiro: Editora Henrique Cahen Editor, 1947.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Irmãos Pogetti Editores, 1938.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição Brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

OTERBACH, Daniel Thiago. **A competência legislativa do município decorrente do interesse local: uma abordagem histórica, doutrinária e jurisprudencial**. Conteúdo Jurídico, Brasília: 17 de agosto de 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46089/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>. Acesso em 25 de outubro de 2021.

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 17.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição de competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988**. Revista Diálogo Jurídico, n 15, 2007.

SANTOS, Angela Penalva. **Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro**. Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: Uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

SIMÕES PIRES, Maria Coeli. **Autonomia municipal no Estado Brasileiro**. Brasília: Revista de Informação legislativa, 1999.

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

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

VILLA, Francisco Machado. **O Município no Regime Constitucional Vigente**. Porto Alegre: Livraria Freitas Bastos, 1952.