

**ALINE ELISE VARGAS LONGO**

**A TRAJETÓRIA DO LEGISLADOR MUNICIPAL E SEU PAPEL  
NA CONTEMPORANEIDADE**

**FLORIANÓPOLIS**

**2002**

**ALINE ELISE VARGAS LONGO**

**A TRAJETÓRIA DO LEGISLADOR MUNICIPAL E SEU PAPEL  
NA CONTEMPORANEIDADE**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

**ORIENTADOR: PROF. DR. ORIDES MEZZAROBA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2002**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE MESTRADO  
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/UNIPLAC

**A TRAJETÓRIA DO LEGISLADOR MUNICIPAL E SEU PAPEL NA  
CONTEMPORANEIDADE**

ALINE ELISE VARGAS LONGO

Dissertação julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada pelo Curso de Pós-Graduação em Instituições Jurídico Políticas da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, março de 2002.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Orides Mezzaroba – Presidente

Prof. Dr. Paulo Marcio Cruz

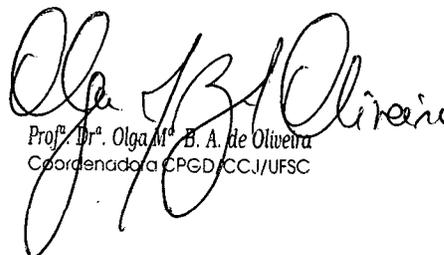
Prof. Dr. José Isaac Pilati

PROFESSOR ORIENTADOR:

Prof. Dr. ORIDES MEZZAROBA

COORDENADOR DO CURSO:

Prof. Dr. UBALDO CESAR BALTHASAR

  
Prof. Dr. Olga M. B. A. de Oliveira  
Coordenadora CPGD/CCJ/UFSC

A aprovação do presente trabalho acadêmico não significa o endosso do professor orientador, da banca examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou nele é exposta.

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>V</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>VIII</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>12</b>
<b>A SEPARAÇÃO DOS PODERES.....</b>	<b>12</b>
1.1 A Origem do Poder .....	12
1.2 Divisão dos Poderes.....	15
1.3 Separação dos Poderes no Brasil.....	21
1.4 Origem do Poder Legislativo .....	24
1.5 O Poder Legislativo no Brasil.....	39
1.5.1 Congresso Nacional.....	40
1.5.2 Tribunal de Contas.....	44
1.5.3 Assembléia Legislativa.....	46
1.5.4 Câmaras Municipais .....	47
1.6 Funções do Poder Legislativo .....	48
1.6.1 A Função Legislativa.....	48
1.6.2 A Função Fiscalizadora .....	51
1.6.3 A Função Administrativa .....	52
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>54</b>
<b>O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL .....</b>	<b>54</b>
2.1 Origem do Município.....	54
2.2 Evolução do Poder Legislativo Municipal no Brasil .....	58
2.2.1 Sobre a Legislação.....	58
2.2.2 Sobre a Instalação .....	62
2.2.3 Período Colonial .....	66
2.2.4 Período Imperial.....	72
2.2.5 Período Republicano.....	81
2.2.5.1 Primeira República .....	83
2.2.5.2 Segunda República .....	90
2.2.5.3 O Estado Novo.....	94
2.2.5.4 Terceira República.....	97
2.2.5.5 Regime Militar.....	104
2.2.5.6 Atual Constituição .....	108

CAPÍTULO III.....	113
O LEGISLADOR MUNICIPAL.....	113
3.1 O Vereador.....	113
3.1.1 Generalidades.....	114
3.1.2 O Vereador na História das Constituições.....	115
3.1.3 Representação Política.....	117
3.1.4 Inviolabilidade do Vereador.....	120
3.1.4.1 Conceito de Inviolabilidade.....	120
3.1.4.2 Previsão Constitucional.....	121
3.1.4.3 Indispensabilidade de Processo.....	123
3.1.4.4 Desnecessidade de Licença da Câmara de Vereadores.....	124
3.1.4.5 Alcance Extraterritorial.....	124
3.1.5 Imunidade do Vereador.....	125
3.1.6 Número de Vereadores.....	127
3.1.7 Mandato Eletivo.....	130
3.1.7.1 Suspensão do Mandato Eletivo.....	131
3.1.7.2 A Perda do Mandato Eletivo.....	131
3.1.7.3 Diferença entre a Suspensão e a Perda do Mandato Eletivo.....	132
3.1.7.4 O Ato de Suspensão de Mandato Eletivo.....	133
3.1.8 Direitos Políticos do Vereador.....	133
3.1.8.1 A Cassação dos Direitos Políticos.....	134
3.1.8.2 Suspensão dos Direitos Políticos.....	135
3.1.8.3 Perda dos Direitos Políticos.....	137
3.1.8.4 Tipos de Delitos Sujeitos à Suspensão dos Direitos Políticos.....	138
3.1.8.5 Suspensão dos Direitos Políticos e o <i>Sursis</i> .....	139
3.1.8.6 Reabilitação dos Direitos Políticos.....	140
3.1.9 A Improbidade Administrativa.....	141
3.1.10 A Suplência do Cargo de Vereador.....	143
3.1.11 A Competência e a Iniciativa Legislativa.....	144
3.2 O Papel do Vereador.....	145
3.2.1 Aspectos Iniciais.....	146
3.2.2 O Porta-voz da Comunidade.....	148
3.2.3 Agente de Politização.....	150
3.2.4 Atribuições do Vereador.....	151
3.2.4.1 Prerrogativas de Função.....	151
3.2.4.2 Função Legislativa.....	152
3.2.4.3 Função Fiscalizadora.....	153
3.2.4.4 Função Investigadora.....	154
3.2.4.5 O Direito de Oposição.....	155
3.2.5 Plausibilidade.....	157
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>160</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>166</b>

## RESUMO

Este trabalho analisa o legislador municipal e seu papel na contemporaneidade.

A fundação da primeira Câmara Municipal no Brasil ocorreu em 1532, sendo um dos institutos mais antigos do Brasil. Desde então, as Câmaras Municipais passaram por inúmeras alterações em sua estrutura, competência e atribuições, decorrentes das variações da autonomia municipal previstas constitucionalmente.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, incluiu o Município como ente da federação, ampliando sua autonomia política e administrativa. Assim, recebeu o legislador municipal, do constituinte, dentre outras atribuições, a competência legislativa, aumentando suas responsabilidades perante a comunidade local.

Para alcançar o objetivo proposto neste trabalho, disserta-se, inicialmente, sobre a separação dos poderes. Partindo da abordagem da origem mais remota do poder, sua evolução e divisão. Em seguida, a ênfase é dada à separação dos poderes no Brasil, centrando-se finalmente na origem do poder legislativo, com apreciação de suas funções.

Trata, também, da evolução e trajetória do poder legislativo municipal, abordando a origem do município e o histórico da câmara municipal nos vários períodos da história.

As características do cargo eletivo de Vereador são previamente analisadas, para examinar o papel do legislador municipal na contemporaneidade.

## RESUMEN

Este estudio analiza el Legislador Municipal y su papel en la contemporaneidad.

La fundación de la primera Cámara Municipal en Brasil ocurrió en la fecha 1532, siendo uno de los Instituto más antiguos de Brasil. Desde entonces, las Cámaras Municipales pasaron por innumerables alteraciones en su estructura, competencia y atribuciones, decorriente de las variaciones de la autonomía Municipal previstas constitucionalmente.

La Constitución de la República de Brasil, promulgada en 05 de octubre de 1988, incluyó el Municipio como ente de la federación, ampliando su autonomía política e administrativa. Así, recibió el Legislador Municipal, del Constituyente, dentre otras atribuciones, la competencia legislativa, aumentando sus responsabilidades ante la comunidad local.

Para alcanzar el objetivo propuesto en este estudio, se discurre, inicialmente a respecto de la separación de los poderes. Partiendo del enfoque del origen más lejano del poder, su evolución y división. Enseguida, la énfasis es dada a la separación de los poderes en Brasil, centrándose finalmente en el origen del poder legislativo, com apreciación de sus funciones.

Trata, también, de la evolución y trayectoria del poder Legislativo Municipal, enfocando el origen del Municipio y el histórico de la Cámara Municipal en los varios períodos de la historia.

Las características del cargo electivo del Concejal son previamente analizadas, para examinar el papel del legislador municipal en la Contemporaneidad.

## **INTRODUÇÃO**

A presente dissertação foi realizada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Ciências Humanas, com ênfase em Direito, na Universidade Federal de Santa Catarina. O trabalho estudou o legislador municipal brasileiro, refletindo sua trajetória desde a instalação da primeira Câmara Municipal do Brasil, ocorrida em 1532, sendo uma das instituições mais antigas do país.

O incremento da autonomia municipal auferido com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que considerou o Município brasileiro um ente federativo, chamando a Câmara Municipal de Poder Legislativo Municipal e equiparando os Vereadores aos legisladores estaduais e federais, deu especial importância ao legislador municipal e revelou de forma irrefutável a expressão do tema. O estudo seguiu a linha de pesquisa das instituições-jurídico-políticas, centrando atenção às áreas de Direito Municipal, Administrativo e Constitucional.

Toda a pesquisa realizada buscou verificar o papel do legislador municipal na contemporaneidade, considerando a evolução histórica do Poder Legislativo e de seus membros. Apesar da importância do Vereador, na atualidade, analisando

sistematicamente sua atuação através dos tempos, verificou-se que sua atuação, mais ou menos intensa em diversas épocas, foi-se paulatinamente restringindo, sem minorar, porém, sua expressão.

A justificativa da escolha do tema relaciona-se à importância político-social da existência do legislador municipal, tendo em vista a ameaça de sua extinção. O objetivo geral do trabalho, consistiu em, averiguar o papel do legislador municipal na contemporaneidade e os objetivos específicos ativeram-se ao estudo da separação dos poderes, abordando a história e evolução do poder legislativo municipal no Brasil.

O presente trabalho seguiu o método dedutivo, utilizando o procedimento descritivo. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica.

Antes de apresentar o desenvolvimento do assunto, exposto em três capítulos, partindo do aspecto mais amplo para o mais restrito, salienta-se que apesar de ser o Vereador e a Câmara da qual é membro, quase tão antigos quanto o Brasil e de terem possuído ao longo dos tempos as mais diversas atribuições, persistem opiniões, defendendo a desnecessidade do poder legislativo municipal. Essas opiniões fundamentam-se no vazio argumento de que a função legislativa está adstrita, hodiernamente, a nomear ruas e conceder títulos de cidadão honorário.

Assim, o primeiro capítulo analisou a origem mais remota do poder legislativo, sua evolução e divisão até alcançar a atual conotação. Em seguida, estudou a separação dos poderes no País, presentes desde a primeira Constituição brasileira.

O segundo capítulo trata da evolução e trajetória do poder legislativo municipal, abordando inicialmente a origem do município e a evolução do poder legislativo municipal no Brasil, desde a sua instalação, a legislação pertinente e todo o histórico da câmara municipal nos vários períodos da história brasileira, culminando com a condição alcançada com a atual Constituição Federal.

A Constituição de 1988 ampliou a autonomia municipal, considerando o Município como ente federativo e a Câmara Municipal como poder legislativo, reconhecendo expressamente que o Município sempre foi peça essencial para toda a organização político-administrativa brasileira.

Apresenta o terceiro capítulo, preliminarmente, um exame das características do cargo eletivo de Vereador, para chegar à análise do papel do legislador municipal na contemporaneidade, avaliando principalmente sua atuação junto à comunidade.

As obras, direta ou indiretamente citadas na presente dissertação, bem como as que serviram de apoio metodológico e de pesquisa estão.

## CAPÍTULO I

### A SEPARAÇÃO DOS PODERES

No presente capítulo analisar-se-á a separação dos poderes, iniciando pela abordagem da origem do Poder, sua evolução e divisão. Em seguida, a ênfase é dada à separação dos poderes, no Brasil, centrando-se na origem do Poder Legislativo, com apreciação de suas funções.

#### 1.1 A Origem do Poder

O poder é um fenômeno que sempre acompanhou a humanidade e apresenta-se nas mais diversas formas, de simples fatos sociais a fatos políticos complexos. Ocorre com maior ou menor intensidade, mas sempre está presente.

Mario Stoppino esclarece que, “um dos fenômenos mais difundidos na vida social é exatamente o do Poder”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale [...] *et al*; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992, p. 940.

A necessidade de ordem e harmonia originou o poder, mesmo nas comunidades primitivas em que não havia um líder, pois conforme aponta Nestor Duarte “há povos sem reis e sem chefes” e “há pronta reação coletiva ao desrespeito à maneira tradicional do viver social”.<sup>2</sup> Reside aí, a primeira idéia de poder.

O incremento das necessidades das gentes, tanto as individuais como as de grupo levaram à eleição de um chefe centralizador do poder, seja para administração dos negócios, para determinação de funções, seja nas tomadas de decisões, no grito de guerra ou na distribuição de prêmios e castigos. Porém, observa-se que “não existe Poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja”.<sup>3</sup>

Nas civilizações do alvorecer histórico, quase sempre os povos eram dirigidos por um homem que, chegou a essa posição ou conseguiu se manter através de um poder indefinido advindo de superstições, costumes, divindade, carisma, força ou simplesmente por ascendência. Aqueles agrupamentos do início dos tempos foram modificando-se num processo lento e incessante, numa linha evolutiva não uniforme e essa diversificação atingiu também o poder que deixou de estar centrado no indivíduo e passou para a instituição, órgão despersonalizado.

---

<sup>2</sup> DUARTE, Nestor. *O direito, noção e norma*. Bahia, 1933, p. 154.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto *et al*, *op. cit.*, p. 940.

Então, pôde-se dizer que o poder existente nas comunidades, num primeiro momento, apresentava-se como uma incógnita, uma abstração, um sentimento coletivo involuntário e impessoal. Contudo, as necessidades fizeram com que o mando se fixasse num indivíduo, o líder do grupo. Mas a evolução dos tempos descentralizou da figura do chefe, esse privilégio que passou para a instituição, correspondente ao Estado. Assim, de forma genérica, as graduais e inúmeras transformações ocorridas, foram caracterizando a trajetória por que passou o poder.

Logicamente, essa evolução ocorreu lentamente e com variações, pois muitos grupos primitivos já devem ter nascido com um indivíduo no comando ou com organismo colegiado que de forma rudimentar participava das decisões. Outros grupos, quem sabe, nunca chegaram a esse ponto. Uma coisa é certa, as várias formas de poder coexistiram no tempo e Mario Stoppino observa que:

Atualmente, o Poder é considerado como uma das variáveis fundamentais, em todos os setores de estudo da política [...] e verifica-se também, no estudo dos sistemas políticos nacionais e locais, onde o estudo do Poder termina no estudo da natureza e composição das elites políticas e das relações que existem entre elites e outros setores da população.<sup>4</sup>

Predomina, hodiernamente, o poder estatal centrado em organismos que buscam de forma representativa assegurar o bem comum. O poder estatal, exercido mediante um conjunto de atividades, conduz ao princípio clássico da divisão dos poderes, com esferas de competência funcionalmente independentes.

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto *et al.*, *op. cit.*, p. 941.

## 1.2 Divisão dos Poderes

É inegável a universalidade que assumiu a ação do poder estatal na forma de distribuição de funções nos diversos regimes praticados na atualidade. Da teoria elaborada de início à prática implementada ou vice-versa, alterações inúmeras ocorreram, seja por mudanças sociais ou por fatores ecológico-culturais.

Como lembra José Geraldo de Souza Júnior<sup>5</sup>, sustentando a preservação da unidade do poder, o publicista alemão Jellinek defende a indivisibilidade do poder, argumentando que este não se divide subjetivamente, nem mesmo como atividade. O que se divide é o objeto do poder, ao qual se dirige a atividade estatal. Há, quando muito, divisão de competência, nunca, porém, divisão de poderes.

O primeiro a distinguir as funções do Estado, isolando as categorias de atos estatais, foi Aristóteles, na Grécia antiga em sua obra “A Política”. Para Aristóteles, “todas as Constituições têm três elementos [...] um delibera sobre os negócios públicos; o segundo concerne à magistratura, tratando da matéria sobre que exerce atividade, bem como do modo de elegê-la, e o terceiro corresponde ao poder judicante”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> SOUZA JÚNIOR, José Geraldo. Reflexões sobre o princípio da separação dos poderes: o “parti pris” de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 17, nº 68, out./dez. 1980, p. 16 e 17.

<sup>6</sup> ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves, São Paulo: Atena Editora, Livro VI, Cp. XI, [s. d.], p. 238 e ss.

Themistocles Cavalcanti<sup>7</sup> observa que embora os filósofos gregos, em especial Aristóteles e Platão, tenham tratado da divisão de poderes, não há como estabelecer uma relação entre as concepções políticas desses filósofos com a concepção da moderna ciência política representada por Locke e Montesquieu.

Aristóteles não estabeleceu a formação nem a competência dos poderes, tendo seu pensamento aguardado elucidação posterior. Michel Themer manifesta que:

Foi observando as sociedades que os autores verificavam a existência de três funções básicas: uma produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsia. As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra, também, aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos. Tais funções sempre foram identificáveis em todas as sociedades, especialmente naquela que a doutrina chama de Estado absoluto.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> CAVALCANTI, Themistocles. **Princípios gerais de direito público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsói, 1966, p. 130 e 131.

<sup>8</sup> THEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: RT, 1991, p. 116.

A primeira tentativa, na Inglaterra, de divisão dos poderes do Estado, Carl Schmitt<sup>9</sup> atribuiu a Cromwell que em seu Protetorado determinou a divisão em Executivo e Legislativo.

Francisco Sá Filho informa que “Locke em sua obra ‘Second Treatise on civil Government’ distinguiu as funções estatais e a sua divisão entre os poderes, o Legislativo, o Executivo e o Federativo”.<sup>10</sup> Segundo Paulino Jacques, “alguns autores atribuem ainda a Locke ter mencionado o Poder Discricionário, intimamente ligado ao Executivo”.<sup>11</sup>

Porém, a teoria da divisão dos poderes esboçada por Locke só alcançou contornos definitivos na obra O Espírito das Leis de Montesquieu que se inspirou na análise da realidade política e constitucional inglesa e desde então está presente nas cartas constitucionais das democracias do ocidente de acordo com as diversas realidades existentes.

A teoria de Montesquieu foi adotada pela Constituição norte-americana de 1787. Conforme ensina a autora Fides Ommati<sup>12</sup>, os elaboradores da Constituição americana aceitaram a doutrina da separação dos poderes, porém, preocuparam-se em garantir essa

---

<sup>9</sup> SMITH, Karl. **Teoría de la contitución**. Tradução espanhola. Introdução de Francisco Ayala, México: Ed. Nacional, 1966, p. 212.

<sup>10</sup> SÁ FILHO, Francisco. **Relações entre os poderes do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959, p. 15.

<sup>11</sup> JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 223 e 224.

<sup>12</sup> OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os poderes do Estado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 14, nº 55, jul./set. 1977, p. 58.

separação através da garantia a cada um dos poderes de meios de defesa contra a possibilidade de usurpação pelos demais. Tal medida introduziu em toda a operação de governo um sistema de freios e contrapesos.

Para Francisco Sá Filho “a teoria dos freios e contrapesos é a análise da separação dos poderes, cuja síntese fora enunciada por Montesquieu, ou, ainda, que é a mesma teoria, vista sob outra ótica”.<sup>13</sup>

A aplicação da teoria da separação dos poderes na França ocorreu em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, cujo artigo 16 enuncia: “Toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação dos poderes não possui Constituição”, texto incorporado à Constituição de 1791. O francês Montesquieu foi quem relacionou os três modos de exteriorização dos atos dos Estados identificando três funções especializadas com poderes distintos. E distinção indispensável, segundo demonstra a sua doutrina para assegurar a liberdade, ensina que “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares”.<sup>14</sup>

O equilíbrio entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, dá-se com a independência de cada um, evitando que um absorva o outro. Segundo Montesquieu,

---

<sup>13</sup> SÁ FILHO, Francisco, *op. cit.*, p. 20.

“para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”.<sup>15</sup>

Iduna E. Weinert<sup>16</sup> afirma que a intenção buscada por Montesquieu foi a de criar um mecanismo eficaz, uma técnica através da qual se pudesse efetivamente alcançar o controle do poder pelo próprio poder, o fracionamento do poder absoluto, para que cada parte fiscalize o exercício das outras. A teoria da separação dos poderes proposta por Montesquieu não é absoluta, pois admite a colaboração entre os poderes. Em sua obra está esboçada a transformação do conceito de separação no de colaboração, apontado por Francisco de Sá Filho<sup>17</sup>.

Themistocles Cavalcanti<sup>18</sup>, citando Einseman, observa que Montesquieu não considerou uma separação completa entre os poderes. Segundo nos ensina Iduna E. Weinert<sup>19</sup>, o abandono da rígida separação entre os poderes resultou da prática desmesurada de cada um dos três poderes, que não mais se contendo nos limites do exercício de suas próprias funções típicas, foram levados a exercer, embora de forma secundária, as atividades próprias uns dos outros.

---

<sup>14</sup> MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 168.

<sup>15</sup> MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 166.

<sup>16</sup> WEINERT, Iduna E.. Prerrogativas do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 18, n. 69, jan./mar. 1981, p. 56.

<sup>17</sup> SÁ FILHO, Francisco, *op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> CAVALCANTI, Themistocles, *op. cit.*.

<sup>19</sup> WEINERT, Iduna E., *op. cit.*, p. 56.

A teoria de Montesquieu relacionou à função executiva, os atos dirigidos a indivíduos ou a situações certas e determinadas; à função legislativa, os atos voltados à coletividade e se destinados a regular situações futuras e à função jurisdicional, os atos que buscam soluções para conflitos de interesses, mediante aplicação das leis.

Benjamim Constant afirma que o grande vício das constituições, até então vigentes, era o de não terem criado um poder neutro e acima dos demais, o qual, nesta condição poderia evitar que um dos poderes destruísse o outro. Na Inglaterra tal distinção já era uma realidade "[...] para fixar melhor minhas idéias [...]" declara Benjamim Constant "[...] rogo ao leitor que coteje minhas afirmações com a realidade [...]". "Esta realidade encontra-se na monarquia inglesa que criou este poder neutro e moderador, o poder real, independente do executivo".<sup>20</sup>

A partir da obra de Benjamin Constant, passou-se a fazer a distinção entre a Chefia de Estado e a Chefia de Governo, o Rei como Chefe de Estado e o Primeiro Ministro, como Chefe do Governo formado pelo gabinete. A esse fenômeno político, a doutrina atribuiu, na Inglaterra, segundo relato de João Camillo de Oliveira Tôrres<sup>21</sup>, a denominação de monarquia constitucional.

---

<sup>20</sup> REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. **Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)**. Organização e prefácio de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Maria do Céu Carvalho, Rio de Janeiro: Liber Juris, p. 74.

<sup>21</sup> TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada - teoria política do império do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1964, p. 119.

### 1.3 Separação dos Poderes no Brasil

Dom Pedro I, ao outorgar a Constituição do Brasil de 1824, atribuiu ao monarca o poder moderador. O poder moderador, expressamente consagrado no artigo 98 da Constituição do Império do Brasil, é a chave de toda a organização política. Foi delegado privativamente ao Imperador, como chefe Supremo da Nação e o seu primeiro representante, para que vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.<sup>22</sup> Após a Proclamação da República desapareceu no Brasil o poder moderador em nossa organização política.

Na Inglaterra e noutras democracias de coroa, o poder real continuou até os nossos dias a exercer a sua função de manutenção da unidade da nação, na condição de poder moderador. Para Cesar Saldanha Souza Junior<sup>23</sup> a característica própria do poder moderador, centralizador e unificador dos demais poderes e da própria nação, pode-se apontar como a mais fundamental de todas. Seu exercício alienado a partidos políticos busca alcançar os objetivos do Estado, considerado Este como um todo e não parceladamente.

As idéias que pairavam pela Europa na segunda metade do século XVIII especialmente em Portugal, influenciaram sobremaneira o processo brasileiro de constitucionalização, tanto que no Brasil Império de regime parlamentar o monarca

---

<sup>22</sup> Conforme artigo 98 da Constituição do Brasil de 1824.

exercia o poder moderador, poder este originado da Carta Constitucional portuguesa de 1821.

A preocupação em separar os poderes, apareceu na Constituição do Império, o que se depreende do texto de Agenor de Roure:

A Constituição do Império trouxe artigo específico de acordo com a orientação da filosofia política apresentada por D. Pedro I, na Fala do Trono, por ocasião da instalação da Assembléia Constituinte, em 1823. Disse o Imperador que queria uma Constituição que tivesse os três poderes bem divididos, de forma que não pudessem arrogar direitos que lhes não competissem, mas que fossem de tal modo organizados e harmonizados que se tornasse impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos.<sup>24</sup>

A Constituição Imperial, outorgada em 1824, afirma que a divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.<sup>25</sup>

Enuncia, portanto, a harmonia e a divisão dos poderes, dando o entendimento de que, embora distintos, cada poder deve agir em colaboração com o outro. Apresentava, além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o poder Moderador, como forma de controle e equilíbrio, conferido ao Imperador.

---

<sup>23</sup> SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 82.

<sup>24</sup> ROURE, Agenor de. *Formação constitucional do Brasil*, Rio: Typ. do Jornal do Commercio, 1914, p. 58.

<sup>25</sup> Conforme artigo 9º da Constituição do Brasil de 1824.

Na primeira República, o artigo 15 da Carta Constitucional de 1891 definiu o princípio da repartição dos poderes, conforme desenvolvido por Montesquieu, harmônicos e independentes. A Constituição promulgada, em 1934, não introduziu mudanças no texto constitucional relacionadas à separação dos poderes, porém surgiram emendas ao texto constitucional, mencionando poderes interdependentes. Já a Carta Constitucional, de 1937, não permitiu o princípio harmônico, concentrando os poderes no Poder Executivo.

Restabeleceu-se, na promulgação da Carta Magna de 1946, em seu artigo 36, a independência e a harmonia entre os poderes, até hoje vigente, com uma efetiva separação de funções.<sup>26</sup> O mesmo ocorreu no artigo 6º da Constituição de 1967 e Emenda nº 1 de 1969. O vigente artigo 2º da Carta Constitucional de 1988 reza que: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Seguindo a linha de Montesquieu, a divisão dos poderes na forma posta na atual Constituição brasileira, com a especialização de funções e discriminação de competências, deu importância na mesma medida para todos os poderes. O que fica da lição de Montesquieu é que os poderes devem ser harmônicos e independentes, colaborando entre si, e mantendo relações recíprocas, auxiliando-se e corrigindo-se, priorizando sempre a liberdade dos cidadãos.

---

<sup>26</sup> Art. 36 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 – “São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.”

## 1.4 Origem do Poder Legislativo

Em era longínqua, de intensa influência religiosa, a história demonstra que as leis provinham de deuses. Depois acreditavam que o chefe do grupo era de origem ou representante divino e nele estavam concentrados todos os poderes de editar e ditar as leis, de aplicá-las e de punir seu descumprimento. Nessa época, à lei era atribuído caráter sagrado. Moisés, segundo Jayme de Altavila “o estadista bíblico”<sup>27</sup>, por exemplo, recebeu no Monte Sinai o Decálogo de Javé. Além do Decálogo, Moisés transmitiu às gerações o Pentateuco que “é um dos códigos fundamentais da humanidade”<sup>28</sup>.

O legislador Hamurábi recebeu de um Deus na Babilônia, há mais de três mil anos atrás, o Código que, conforme Jayme de Altavila<sup>29</sup>, foi considerado pelo norte-americano Summer, em Folkways, tão bom como os códigos dos modernos Estados europeus, contendo inúmeros dispositivos de irrefutável descortino jurídico.

Igualmente de cunho sagrado, o Código de Manu descendeu de ser supremo e ainda, conforme a obra de Jayme de Altavila<sup>30</sup>, Manu foi apenas um pseudônimo da classe sacerdotal, pois havia sempre o proclama da existência de uma emanção divina em todas as leis de antanho. Configurava-se num meio astucioso de corresponsabilizar os

---

<sup>27</sup> ALTAVILA, Jayme de. **Origem do Direito dos Povos**. São Paulo: Edições Melhoramentos, [s. d.].

<sup>28</sup> *idem, ibidem*.

<sup>29</sup> *idem, ibidem*.

<sup>30</sup> *idem, ibidem*.

deuses pelos interesses humanos. Através de outra obra sagrada, o Alcorão, também de origem divina, Jayme de Altavila alerta que “Alá inspirou a sua legislação a Maomé e ele a ditou aos discípulos”.<sup>31</sup>

Outros povos acreditavam na procedência divina das leis. Conforme demonstra Fustel de Coulanges<sup>32</sup>, povos antigos diziam que as suas leis lhes tinham vindo dos deuses. Assim, os cretenses atribuíam as suas leis, não a Minos, mas sim a Júpiter, os lacedemônios acreditavam que o seu legislador não era Licurgo, mas Apolo e os romanos tinham a crença de que Numa escrevera o que uma das divindades mais poderosas da Itália, a deusa Egéria, lhe ditara.

No Continente Desaparecido Atlântida, acreditado por Platão, que ninguém se atreveu a negar ou assegurar por certo a existência, as leis eram feitas por um conselho de reis que Philippe Aziz<sup>33</sup>, em sua obra, ao relatar a obra de Platão, descreve minuciosamente<sup>34</sup>. Lenda ou não, a verdade é que a Atlântida descrita por Platão mostra

---

<sup>31</sup> *idem, ibidem.*

<sup>32</sup> COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução de SOUZA COSTA, Lisboa, Portugal: Livraria Clássica Editora, 1937.

<sup>33</sup> AZIZ, Philippe. **A Atlântida, civilização desaparecida**. Ediciones Fanot, Trad. de ALBERTINO PINHEIRO JÚNIOR, Rio: Otto Pierre Editores, 1978.

<sup>34</sup> “Platão descreve-nos igualmente as relações entre os 10 monarcas da Atlântida. No momento de declarar seus julgamentos, os dez reis davam-se uns aos outros penhores de sua fé da seguinte maneira. Havia recinto do templo de Poseidon touros em liberdade. Os dez reis, deixados sós, pediam ao deus que os fizesse capturar a vítima que lhe seria agradável; após o que lançavam-se à caça com bastões e nós corrediços, em ferros. Traziam, então, a coluna o touro que haviam apanhado, degolavam-no no topo e faziam o sangue escorrer sobre a inscrição. Sobre a coluna, além das leis, estava gravado um juramento, que proferia terríveis imprecações contra os que desobedecessem. Assim, pois, depois de terem sacrificado segundo suas leis, consagravam todo o corpo do touro, e a seguir, enchendo de vinho no vaso, dentro dele lançavam, em nome de cada um deles, um pouco de sangue e levavam o resto ao fogo, depois de haver purificado o contorno da colina. Retirando, então, o vinho do vaso em taças de ouro, faziam uma libação sobre o fogo, jurando que julgariam segundo as leis inscritas na coluna e puniriam todo aquele que as

um sistema, cujas decisões tomadas pelos governantes reunidos em assembléia podem ser comparadas aos parlamentos de hoje. E o que é impressionante, impunham punições a eles mesmos, em caso de descumprimento, numa demonstração lógica de que fariam tudo para cumprir as regras impostas. O pacto dos reis demonstra que nem mesmo os soberanos possuíam poder absoluto, pois submetidos à assembléia.

Na Suméria, um país da Mesopotâmia encontra-se um exemplo, talvez o mais antigo, de assembléia de homens livres que segundo o ensinamento da obra de Samuel Kramer:

Surpreendentemente nas primitivas aldeias e pequenas cidades mesopotâmicas o governo era democrático; os membros dos órgãos dirigentes eram designados não por um só indivíduo todo-poderoso, como seria de supor, mas por uma assembléia constituída pelos cidadãos livres da comunidade. Nas primeiras cidades sumerianas o rei era eleito por uma assembléia bicameral de cidadãos livres – uma câmara alta de anciãos e uma câmara baixa de homens em idade de portar armas. O rei só exercia a sua função durante uma emergência, em geral uma guerra, e dependia do consentimento da assembléia em todos os assuntos de maior importância.<sup>35</sup>

---

tivesse violado anteriormente, que no futuro não infringiam voluntariamente nenhuma das prescrições escritas e não ordenariam nem obedeceriam a uma ordem se não em conformidade com as leis de seu país. Depois que cada um tinha assumido esse compromisso por si e por sua descendência, bebia e consagrava sua taça no templo do deus; a seguir, se ocupava do jantar e das cerimônias necessárias. ... Quando havia chegado a escuridão da noite e o fogo dos sacrifícios se esfriara, cada um deles vestia uma túnica de um azul-escuro de grande beleza, depois sentavam na terra, sobre as cinzas do sacrifício onde haviam prestado o juramento, e durante a noite, depois de extinto todo o fogo no templo, eram julgados ou julgavam, se qualquer um deles acusava outro de haver infringido qualquer prescrição. Proferidos seus julgamentos, inscreviam-nos, ao voltar a luz sobre uma mesa de ouro. Havia muitas outras leis particulares relativas às prerrogativas de cada um dos reis, dentre as quais as mais importantes eram: jamais erguer armas uns contra os outros; reunir-se para prestar ajuda no caso de um deles destruir uma das raças reais em seu estado; deliberar em comum, como seus predecessores, sobre as decisões a tomar no tocante à guerra e a outros assuntos, mas deixando a hegemonia à raça de Atlas. O rei não era senhor de condenar à morte nenhum dos de sua raça, sem a aprovação de mais da metade dos dez reis.”

<sup>35</sup> KRAMER, Samuel Noah. *Mesopotâmia, o berço da civilização*. Tradução de Genolino Amado. Biblioteca Histórica Universal. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1969.

O sistema implementado na Suméria lembra o sistema bicameral contemporâneo, dentre eles o exemplo brasileiro onde há a câmara dos jovens deputados com idade mínima de 21 anos e a câmara dos experientes senadores com idade mínima 35 anos.

Esse povo de mais ou menos cinco mil anos atrás compreendeu que a audácia dos jovens aliada à coerência dos mais idosos consistia na melhor forma de assegurar regras de convivência compatíveis com o almejado, servindo de exemplo até os dias de hoje.

Ainda sobre a Suméria, Amar Hamdani<sup>36</sup>, aduz que para alguns sumerólogos, os mitos arcaicos demonstram que a autoridade suprema e toda a soberania residia na assembléia geral dos cidadãos onde os debates eram dirigidos por um chefe, que na mitologia trata-se do deus An, sendo que as decisões tomadas por votos continham força de lei. Tais leis eram promulgadas por uma comissão restrita de sete membros, designados como os sete deuses legisladores.

E prossegue Amar Hamdani, descrevendo sobre as atribuições das assembléias:

Podia-se convocar a assembléia para deliberar sobre qualquer assunto que interessasse à coletividade: delito, crime, problema político interno, guerra. Porém, a assembléia usava de diferentes processos, conforme os casos. Quando se tratasse de delito ou de crime, erigia-se em corte de justiça. Se devia debater um assunto interno (trabalhos públicos, repressão ao banditismo), delegava os seus poderes a um sábio, En, cujas atividades organizadoras e administrativas estão provadas. Em caso de guerra, escolhia-se por um tempo determinado um chefe dos exércitos, homem de ascendência nobre e rico, a fim de que pudesse recrutar tropas pessoais.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> HAMDANI, Amar. *Suméria, a primeira grande civilização*. Tradução de Maria Luísa de Albuquerque. Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1978.

<sup>37</sup> *idem, ibidem*.

Na Grécia Antiga, segundo André Aymard e Jeanine Auboyer<sup>38</sup>, quem governava era a nobreza, os nobres reuniam, formalmente, a assembléia dos cidadãos sem que estes tivessem qualquer influência, o poder efetivo pertencia ao conselho, eleito por manipulação<sup>39</sup>. Sobre a interessante relação existente entre o senado e o povo em Atenas, onde os governantes atenienses sabiam muito bem que a democracia só podia sustentar-se pelo respeito às leis e que tinham que ter o máximo cuidado ao realizar as modificações úteis na legislação, esse poder pertencia especialmente aos tesmótetas. As

---

<sup>38</sup> AYMARD, André, AUBOYER, Jeanine. **O oriente e a grécia antiga**. História Geral da Civilização. Direção de Maurice Croyet. Tradução de Pedro Moacyr Campos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, tomo I, vol. 2, 1958, p. 62.

<sup>39</sup> “A nobreza governava, não reunindo senão formalmente, se é que ainda prestava tal homenagem ao princípio da soberania coletiva, a assembléia dos cidadãos. O poder efetivo pertencia ao “conselho”, composto de membros hereditários ou eleitos de acordo com um processo que não passava de aparência. Em particular, a verdadeira cidade não existe sem três órgãos políticos: assembléia, conselho e magistraturas. Sua relativa importância prática pode variar, menos, aliás, devido a uma diferente repartição de competências, do que ao espírito e aos hábitos que orientam seu funcionamento. Esses órgãos existem por toda a parte. Essa comunidade tem antecedentes muito longínquos: já no Estado homérico o rei (por si só equivalente aos magistrados) não adaptava normalmente qualquer decisão sem pedir a opinião de seus conselheiros; e reunia uma assembléia para discutir os assuntos de maior gravidade. A evolução ulterior consolidou ainda mais estas velhas instituições e o melhor meio de evitar o poder pessoal foi coloca-lo sob o controle e a dependência de órgãos coletivos. Assim impunham-se por toda a parte as condições gerais de suas relações recíprocas. Na base está a assembléia dos cidadãos teoricamente soberana. Um pormenor ínfimo, mas significativo causará admiração aos romanos que tinham outros usos: os membros de uma assembléia grega reúnem-se sempre sentados, em bancos de madeira ou degraus adaptados ao declive do solo. Diante da mesa da presidência, a assembléia afirma, destarte, simbolicamente – opinará CÍCERO – sua autoridade preponderante. Só em Esparta podemos imaginar a possibilidade jurídica concedida ao conselho e aos reis, de suspender a sessão da assembléia, caso esta decida em contrário. Mas, nesta época, ainda não se utilizava tal prática: em Esparta, como nas cidades oligárquicas, prefere-se contornar a dificuldade, em vez de enfrentá-la. Com efeito, conforme os regimes, a assembléia é mais ou menos aberta, reúnem-se mais ou menos freqüentemente, sofre ou não influências que transformam sua soberania de direito numa soberania real, maior ou menor. Subsiste, e já é muito, o princípio que não sofre qualquer contradição, exceto em Esparta, e isto por causa de uma legislação arcaica. As diferenças mais sensíveis dizem respeito ao acesso à assembléia, que, nas cidades oligárquicas, sofre condições restritivas, aliás muito variáveis. Tais cidades antecipam de bom grado a idade legal, que os outros fixam, em média, nos vinte anos; recorrem a discriminações censitárias, e algumas excluem mesmo os cidadãos que exercem, ou melhor que exerceram determinadas profissões, artesanato ou pequeno comércio. Mas, nas cidades oligárquicas, o respeito às hierarquias sociais transforma este princípio em palavra vã, o que torna legítimo o orgulho com que os atenienses afirmam que sua democracia se baseia na isegoria, “a igualdade do direito de palavra”, que de fato corresponde entre eles a uma realidade. Entretanto, por mais graves que sejam estas diferenças, a existência

propostas de modificação da legislação eram apresentadas ao senado que tinha o direito de rejeitá-las, mas não de convertê-las em lei. Em caso de aprovação, o senado convocava a assembléia e dava-lhe participação do projeto dos tesmótetas. Porém o povo nada devia resolver imediatamente; tinha o artifício de adiar a discussão e de designar cinco oradores que deviam ter como missão especial defender a antiga lei e fazer sobressair todos os inconvenientes da inovação que estava sendo proposta, comenta Fustel de Coulanges<sup>40</sup>.

Em Atenas, ainda no dizer de Fustel de Coulanges, o povo participava efetivamente das decisões, em assembléia reunida, com ampla discussão e poder de voto:

No dia fixado, o povo reunia-se de novo e escutava primeiro os oradores encarregados da defesa das leis antigas e depois os que apoiavam as novas. Ouvidos os discursos, o povo não se pronunciava ainda. Contentava-se em nomear uma comissão muito numerosa e composta exclusivamente de homens que tivessem exercido as funções de juiz. Essa comissão examinava o assunto, ouvia de novo os oradores, discutia e deliberava. Se rejeitada a lei proposta, este julgamento não tinha apelação. Se a aprovava, reunia outra vez o povo que, pela terceira vez, devia votar e cujos sufrágios transformavam a proposta em lei.<sup>41</sup>

Na Grécia, as cidades dividiam-se em duas classes de pessoas: os cidadãos e a plebe. Basicamente, essa distinção estava no âmbito da religião. Somente podiam cometer sacrifícios aqueles que tivessem uma religião e somente pessoas membros de uma religião podiam ser cidadãos, não possuindo a plebe o direito à cidadania. A inferioridade da plebe foi suprimida pela lei de Sólon que instaurou a igualdade civil

---

generalizada da assembléia não exprime apenas uma analogia superficial. Significa, na realidade, que o direito de participar da vida política da cidade é um direito pessoal e intransmissível.”

<sup>40</sup> COULANGES, Fustel de, *op. cit.*

<sup>41</sup> *idem, ibidem.*

entre as duas classes que no “código de Sólon permitiu o surgimento da democracia grega”.<sup>42</sup>

A democracia propiciou a primazia do princípio do interesse público que passou a governar as cidades, em substituição ao interesse anterior de unificação da sociedade: a religião, tendo como instrumento o sufrágio passou a exercer a soberania, segundo Fustel de Coulanges<sup>43</sup>. Em Atenas, havia magistrados que não eram sacerdotes e que exerciam as mais diversas funções. Dez estrategistas ocupavam-se com os negócios da guerra e da política; dez astínomos cuidavam da polícia; quinze metrônomos cuidavam dos pesos e medidas; dez recebedores de impostos. Tais magistraturas eram anuais e muitas vezes os cidadãos eram escolhidos para as exercer, conforme a cidade, por sorteio ou mesmo por rodízio.

Para John Gilissen<sup>44</sup>, o Senado era composto por sacerdotes e deliberava acerca de interesses religiosos e políticos de toda a cidade. Estava acima das magistraturas e do próprio Senado, a assembleia do povo que aprovava ou rejeitava as leis propostas pelo Senado. O povo reunido na ágora em assembleia detinha o poder de iniciativa de leis, porém o poder de deliberação cabia ao Senado, o auge da democracia grega.

---

<sup>42</sup> CROISET, A. *As democracias antigas*. Rio de Janeiro: Garnier, 1923, p. 20.

<sup>43</sup> COULANGES, Fustel de, *op. cit.*, p. 22.

<sup>44</sup> GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, p. 81.

O povo etrusco, “da mesma forma que as cidade-estados greco-romanas”<sup>45</sup>, oitocentos anos antes de nossa era, resolvia seus problemas através de órgãos representativos da coletividade. Paul Ulrich<sup>46</sup> aponta que houve um tempo em que os etruscos, reuniam-se em confederação formada por doze cidades, chamada Decápolo, que chegaram a dominar todo o litoral do Mar Tirreno, por volta do século VIII a.C. Muito avançados sobre os povos contemporâneos da Europa, adotavam o hábito de reunir todos os anos verdadeiros Estados Gerais, aos quais cada uma das doze cidades enviavam seus representantes, os deputados. As assembleias propiciavam a resolução dos negócios e problemas comuns das cidades membro da confederação.

Sobre a formação da sociedade romana colheu-se o ensinamento de Jean-Jacques Rousseau<sup>47</sup> para quem foi a partir da união de três tribos, dos albanos, dos sabinos e dos etruscos-úmbrios que formou-se a sociedade romana. Sendo que cada uma destas tribos era dividida em cúrias, que foram redivididas igualmente em dez cúrias por tribo, num total de trinta cúrias. Cada cúria possuía templos, deuses, sacerdotes e sacrifícios.

Na Roma Antiga, houve uma fase monárquica e o poder político era exercido por um rei eleito pelo Senado, que era composto pelos chefes de famílias reunindo tanto o poder religioso como o político sob seu comando. Nestas condições, o rei comandava o

---

<sup>45</sup> BURNS, Edward Mcnall. **História da civilização ocidental**. Porto Alegre: Editora Globo SA, 1957, p. 30.

<sup>46</sup> ULRICH, Paul. **Os grandes enigmas das civilizações desaparecidas**. São Paulo: Otto Pierre Editores, tomo I, p. 92 e 93.

<sup>47</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Coleção Os Pensadores. 1. ed. São Paulo: Editora Abril, p. 132.

exército, executava os sacrifícios, julgava as questões civis e criminais e convocava o Senado juntamente com o povo.

Segundo Montesquieu<sup>48</sup>, o Senado romano possuía uma grande autoridade, pois além de eleger os reis, toda e qualquer questão levada ao povo pelo rei era antes discutida e aprovada pelo Senado. Ao povo cabiam as atribuições de eleger os magistrados, de exercer o poder de veto, quando da propositura de novas leis, de aprovar a participação em novas guerras ou celebrar a paz, isso quando o rei assim o permitia.

O Poder Legislativo romano era exercido pelo povo, cabendo ao Senado e aos cônsules a função executiva. O Senado dispunha do dinheiro público, era o árbitro do negócio dos aliados, decidia a guerra e a paz orientando os cônsules. Os cônsules procediam ao levantamento da tropa, comandavam o exército faziam a paz com os povos vencidos, impunham-lhes as condições ou enviavam-nas ao Senado.

O poder de julgar primeiramente era dos reis, posteriormente passou aos cônsules e depois aos pretores. “A lei Valeriana proibiu aos cônsules aplicar a pena capital permitindo ao réu apelar ao povo que era composto de patrícios, senadores e plebeus.”<sup>49</sup>

Sobre a relação entre o Rei e o Senado romano, ensina Oliveira Lima<sup>50</sup>, que o Senado era o órgão consultivo do monarca que concentrava em si todas as funções

---

<sup>48</sup> MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 190.

<sup>49</sup> *idem*, p. 193.

públicas, executivas, militares, judiciais e sacerdotais. Os chefes dos clãs ou gentes formavam o Senado ou conselho consultivo do rei e saíam da nobreza hereditária dos patrícios, nome etimologicamente derivado de patres ou pais, quer dizer, os fundadores da pátria. Eles sós tinham todos os direitos e privilégios dos cidadãos romanos: os privados, como o direito de comerciar e o direito de matrimônio, isto é, de formar família com nome patronímico *jus commercii* e *jus connubii* e os públicos, como o direito de votar na assembléia, de desempenhar qualquer decisão do magistrado para o povo.

Ao referir-se ao Senado romano, Oliveira Lima<sup>51</sup>, chama-o como órgão representativo da sociedade, formado por membros vitalícios, circunstância esta que empresta à orientação dos negócios públicos uma notável continuidade de vistas, como também enfatizara Montesquieu. A escolha geralmente recaía sobre indivíduos traquejados no governo, os quais podiam achar-se à vontade no indicar aos cônsules a marcha a seguir nas relações externas. Cabia-lhes fixar as contribuições a serem cobradas e seu modo de percepção e propor a paz e a guerra ao povo, que se acostumara a seguir docilmente os conselhos da sua experiência e patriotismo. Cabia ainda ao Senado regular a administração de todo e qualquer território conquistado, na fase de grande expansão romana.

As assembléias romanas foram exemplos de conquista popular, porém houve sempre a influência indireta da nobreza, no dizer de Mc Donald:

---

<sup>50</sup> LIMA, Oliveira. *História da civilização*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1967.

<sup>51</sup> *idem, ibidem*.

As assembléias do povo, reunindo-se nas suas centúrias ou tribos ou no Concilium Plebis, constituíam os conselhos legislativos e, normalmente, decidiam sobre os assuntos que lhes eram propostos pelos magistrados que as presidiam, depois de consultas prévias com o Senado. Podia, pois, acontecer que os assuntos fossem propostos pelos próprios cônsules ou tribunos. Assim, os nobres, a usarem a sua influência pessoal, podiam indiretamente impor a sua vontade ao Estado.<sup>52</sup>

A passagem da República ao Império romano, na descrição de Gaetano Mosca<sup>53</sup>, transcorreu lentamente, conseqüência do progresso econômico, das dificuldades sociais e das vastas conquistas ocorridas no século I a. C. que provocaram uma crise política. O Imperador Octávio conseguiu centralizar em suas mãos todos os poderes deixando subsistir as instituições da República. Recebeu do Senado o título de Augusto, *imperium proconsular* e foi proclamado imperador desvinculado da lei. Daí por diante o regime político tornou-se o do Império e, segundo John Gilissen<sup>54</sup>, todos os poderes ficaram concentrados nas mãos do imperador.

Na Fenícia implementou-se um sistema parlamentar composto pelo senado e por uma assembléia popular. Fortalecida pelo mercantilismo, essa sociedade apresentava forte ligação entre a riqueza e a política. Sobre esse povo, escreveu Gerhard Herm<sup>55</sup>, que quem realmente fazia política era o aristocrático clube dos Senadores, ou como era

---

<sup>52</sup> DONALD, Alexander Mc. **Roma republicana**. Lisboa, Portugal: Editorial Verbo, Coleção História Mundi, Tradução de Maria dos Anjos Lima Vieira, 1971, p. 89.

<sup>53</sup> MOSCA, Gaetano. **História das doutrinas políticas**. Completada por Gaston Bouthoul, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1958, p. 63.

<sup>54</sup> GILISSEN, John, *op. cit.*, p. 83.

<sup>55</sup> HERM, Gerhard. **A civilização dos fenícios**, Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1979.

também chamado, a Junta dos Cem, à qual pertenciam, cento e quatro notáveis. [...] O parlamento, constituído de centenas de membros, poderia somente discutir, rejeitar ou aceitar as resoluções preparadas pelos Senadores. Caso ocorressem divergências de opinião entre a assembléia dos patrícios e os sufetes, a última palavra ficava com a assembléia popular. [...] Em seu conjunto, ao que parece, os fenícios criaram um sistema parlamentar quase perfeito, impregnado de elementos da democracia direta. O Senado e a assembléia popular dividiam entre si o Poder Legislativo e os sufetes devem ter tido os poderes judiciais, a par de limitados poderes executivos.

Dentre o povo celta, existiam as assembléias, que reunidas democraticamente, decidiam os destinos da comunidade, geralmente em festas, numa mistura de poderes, onde o rei, segundo Oliver Launay<sup>56</sup>, reunia as assembléias gerais das ilhas aonde se dirigiam todas as tribos, talvez o rei não fosse muito mais do que um simples ordenador dessas festas. [...] Os Poderes Judiciário e Legislativo, num país onde a estrutura coletiva não era questionada, não tinham necessidade de ser precisos e diferenciados, esses poderes eram rotineiros e pertenciam, segundo o hábito e a vontade dos reis, às assembléias públicas e aos juriconsultos que exerciam a função de juizes.

Também a civilização Maia possuía um parlamento e como acentua o texto escrito por Guy Annequin<sup>57</sup>, em cada uma das cidades-estados maias, encontrava-se uma espécie de rei-sacerdote, de príncipe-bispo, o homem verdadeiro, o *halach uinic*, cujo

---

<sup>56</sup> LAUNAY, Oliver. **A civilização dos celtas**. Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1978.

cargo era hereditário e acaso o filho primogênito não estivesse em idade de reinar quando da morte do pai, os tios paternos asseguravam então a regência. O *halach uinic* governava assistido por numeroso conselho de chefes de clãs totêmicos, de sacerdotes e de anciãos.

Os guaranis, civilização indígena sul-americana das mais populosas, organizava-se em conselhos representativos da vontade popular sobre essas comunidades. Assevera C. Lugon<sup>58</sup> que o corregedor e todos os funcionários eram escolhidos pelos próprios índios em eleições anuais. Embora pouquíssimos sejam os detalhes sobre as modalidades dessas eleições, sabe-se que a votação tinha lugar nos últimos dias de dezembro ou no primeiro dia do ano. O Conselho Cessante que estava encerrando seu período de vigência preparava uma lista de candidatos para as próximas eleições, o padre tinha o direito de controlar essa lista, perante a assembléia pública e fazia suas observações, que os conselheiros geralmente adotavam.

A assembléia pública não votava por meio de boletim secreto, a opinião popular exprimia-se com toda a liberdade, eficácia e em conhecimento de causa. As sessões do conselho eram muito regulares e duravam muito tempo. Além disso, cada manhã, o corregedor e os dois alcaides principais mantinham um pequeno conselho com o Cura. Tudo o que interessava à vida política e econômica da cidade decidia-se conferenciando, em sessões que reuniam o padre, o corregedor e o Conselho.

---

<sup>57</sup> ANNEQUIN, Guy. *A civilização dos maias*. Tradução de Alberto Pinheiro Júnior, Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1978.

Angyone Costa<sup>59</sup> estudou a organização dos indígenas brasileiros e aponta que havia no aparelho de justiça e de governo das tribos uma espécie de assembléia constituída pelos maiores das tabas, que se reuniam sempre que se verificavam desavenças entre membros da comunidade ou quando havia necessidade de deliberar sobre mudança, aliança ou luta com outros povos. Esta assembléia era poder soberano e reunia geralmente os guerreiros mais valentes.

No estudo da comunidade indígena brasileira dos Tupis, Arthur Ramos<sup>60</sup> menciona que em sua organização, o poder era exercido por um chefe, escolhido entre os chefes de família mais experimentados e a ele competia convocar todas as noites a assembléia dos conselheiros para resolução dos problemas da tribo. Sobre o comportamento político de uma outra comunidade indígena brasileira, os Tupinambás, esclarece Florestan Fernandes que:

Depois de aceso um grande fogo, utilizado à guisa de candeia e para fumar, armam suas redes de algodão e, deitados, cada qual com seu cachimbo na mão, principiam a discursar, comentando o que se passou durante o dia e lembrando o que lhes cabe fazer no dia seguinte a favor da paz ou da guerra, para receber seus amigos ou ir o ao encontro dos inimigos, ou qualquer outro negócio urgente, o que resolvem de acordo com as instruções do principal, em geral seguidas à risca.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> LUGON, C. **A república comunista cristã dos guaranis**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

<sup>59</sup> COSTA, Angyone. **Introdução à arqueologia brasileira**. São Paulo: Companhia Nacional, 1934, p. 325.

<sup>60</sup> RAMOS, Arthur. **Introdução à antropologia brasileira**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante, 1945.

<sup>61</sup> FERNANDES, Florestan. **Organização social dos Tupinambás**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1963.

Sem ser preciso no tempo e no espaço, pode-se afirmar que em eras longínquas existiram grupos de indivíduos colaborando, aconselhando, orientando ou controlando seu líder, numa rudimentar forma de parlamento.

Sobre o parlamento, importante ressaltar que “quando se fala de Parlamento, se faz normalmente referência a fenômenos políticos cujo desenvolvimento histórico se insere na curva temporal que vai da Revolução Francesa até os nossos dias”.<sup>62</sup>

Porém, o berço do parlamento da forma como se apresenta hoje, surgiu na Inglaterra medieval, com a Carta Magna de 15 de julho de 1215. “Este processo genético se verifica, mais ou menos, em todos os países da Europa, entre os séculos XII e XIV; as vicissitudes sucessivas dos Parlamentos serão as mais diversas”.<sup>63</sup> No entanto, “em quase todos os países europeus houve, mesmo nos séculos anteriores, instituições políticas genericamente denominadas ‘Parlamentos’, embora por vezes fossem também chamadas de ‘Estados Gerais’, ‘Cortes’, ‘Estamentos’, etc”.<sup>64</sup>

Pode-se dizer que foi no século XVIII que o sistema parlamentar estruturou-se e adquiriu importância com a conotação dada por Montesquieu. Instituído-se em seguida nos Estados Unidos, depois na França, conquistando espaços. Desde a antiguidade, a presença de rudimentares parlamentos foi marcante em diversas civilizações, porém, foi

---

<sup>62</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.* p. 877.

<sup>63</sup> *idem*, p. 878.

<sup>64</sup> *idem*, p. 877.

na Inglaterra que o parlamento readquiriu a função de fazer as leis, sua função primordial e nobre que é a de legislar.

A atividade legislativa nos parlamentos medievais eram exercidas “fundamentalmente, como ação ‘conservativa’, de consolidação do direito consuetudinário e de defesa dos ‘privilegia’ em vigor. Nos Parlamentos modernos, ao contrário, esta função assume um caráter nitidamente ‘inovador’, visa à produção de novas leis”.<sup>65</sup>

Ao passar dos tempos, exerceram os conselhos, assembleias, enfim os parlamentos, as funções judicante de simplesmente interpretar ou registrar as regras ditadas pelo governante e executiva de implementar sua feitura, deixando de cumprir sua real função que é a legislativa, função básica, pois lhes cabe elaborarem as regras gerais que disciplinam a atividade dos demais poderes do Estado.

## **1.5 O Poder Legislativo no Brasil**

Portugal, inserido na Europa impregnada dos ideais liberais do século XVIII, influenciou sobremaneira a implementação da constitucionalização brasileira. Tanto que já na Constituição Imperial de 1824 foi acolhido o princípio da separação dos poderes.

---

<sup>65</sup> BOBBIO, Norberto *et al*, *op. cit.*, p. 878.

As primeiras atividades do Poder Legislativo no Brasil ocorreram em 1826, através da Assembléia Geral, dividida em Câmara dos Deputados e Senado que iniciaram a elaboração de leis básicas a garantir a liberdade e a soberania do país.

A partir daí, todas as demais Constituições brasileiras asseguraram prerrogativas ao Poder Legislativo, a Constituição brasileira em vigor, trata do Poder Legislativo no Capítulo I do seu Título IV que na figura do Congresso Nacional compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.<sup>66</sup>

### 1.5.1 Congresso Nacional

O Congresso Nacional exerce três funções estatais básicas: a função legislativa, a função representativa e a função fiscalizadora.

Para assegurar o exercício destas e de outras funções previstas em seu texto, a Constituição da República elencou garantias e prerrogativas tanto para o funcionamento do Congresso Nacional e cada uma das Casas Legislativas como para o procedimento e situação de seus membros, os parlamentares.<sup>67</sup> Os parlamentares, membros do Congresso Nacional, eleitos simultaneamente pelo voto direto e secreto são invioláveis

---

<sup>66</sup> Art. 44 da Constituição Federal de 1988 – “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

<sup>67</sup> Artigos das Sessões II, III, IV e V do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal de 1988.

no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, possuindo, ainda, imunidade parlamentar, dentre outras prerrogativas.<sup>68</sup>

Para o Congresso Nacional estão previstas reuniões em períodos certos e determinados, em sessão ordinária ou em convocação extraordinárias sempre motivadas. As duas Casas Legislativas funcionam ao mesmo tempo, ora em conjunto, ora separadamente. A regra é a do trabalho independente, embora vinculados, pois no geral um órgão opera como revisor do outro.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Art. 53 da Constituição Federal de 1988 – “Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”.

<sup>69</sup> Art. 57 da Constituição Federal de 1988 – “O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. § 1º. As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados. § 2º. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. § 3º. Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para: I - inaugurar a sessão legislativa; II - elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas; III - receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar. § 4º. Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. § 5º. A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. § 6º. A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República; II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante. § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal. § 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação”.

A Câmara e o Senado elaboram seus Regimentos Internos e deliberam sobre sua organização e funcionamento.<sup>70</sup> Tanto as garantias e condições estabelecidas para a Câmara e para o Senado como as previstas para os seus membros, objetivam proteger o Congresso Nacional, como representação orgânica do Poder Legislativo.

Na representação como um só corpo deliberante, do Senado e da Câmara reunidos ou em sessões autônomas, o Congresso Nacional procede com a colaboração do Presidente da República ou sem ela. De regra, a decisão parlamentar que passa a ser Lei compete ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República<sup>71</sup>. Casos há, porém, em que não depende da sanção do Presidente da República, como os da competência exclusiva do Congresso Nacional, encerrados em artigos específicos da Lei Maior.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Art. 51 da Constituição Federal de 1988 – “Compete privativamente à Câmara dos Deputados: [...] III - elaborar seu regimento interno;” Art. 52 da Constituição Federal de 1988 – “Compete privativamente ao Senado Federal: [...] XII - elaborar seu regimento interno;”

<sup>71</sup> Art. 48 da Constituição Federal de 1988 – “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e missões de curso forçado; III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas; VII - transferência temporária da sede do Governo Federal; VIII - concessão de anistia; XI - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal; X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; XII - telecomunicações e radiodifusão; XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os artigos 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

<sup>72</sup> Art. da Constituição Federal de 1988 – “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a

Existem ainda os assuntos relativos à competência privativa de uma ou de outra Casa Legislativa, em que a decisão firmada não tem a participação do Presidente da República. A matéria privativa à Câmara dos Deputados está prevista no artigo 51 da Constituição Federal de 1988 e a matéria privativa do Senado Federal está disposta no artigo 52 da Carta Magna.

Com o veto, a ação do Congresso Nacional não significa a criação de norma, mas sim de manter ou suprimir a que tenha adotado. Se rejeitar ou aceitar a impugnação do Presidente da República ao Projeto aprovado, ou parte dele, pode a decisão, conforme o caso, resultar de ato privativo do Congresso, pois rejeitado o veto e não promulgada a lei em quarenta e oito horas pelo Presidente da República, falo-á o presidente da Câmara ou do Senado.<sup>73</sup>

---

paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede; VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

<sup>73</sup> Art. 66 da Constituição Federal de 1988 – “A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. § 2º. O

Além da sua atribuição de fazer leis para o bem da coletividade que representa, o Poder Legislativo é responsável pela inspeção dos administradores públicos, pela fiscalização dos serviços públicos e pela averiguação do modo como as leis são executadas, conforme disposto na Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição de 1988. O Poder Legislativo atua, no exercício da soberania, sempre submetido aos limites da Constituição da República.

### 1.5.2 Tribunal de Contas

Ao examinar os órgãos do Poder Legislativo, impõe-se a referência ao Tribunal de Contas disposto na Constituição brasileira no capítulo do Poder Legislativo, sendo-lhe atribuída a competência de regular o orçamento, acompanhando e fiscalizando sua execução e também de emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República presta anualmente ao Congresso Nacional.<sup>74</sup> Assim, configura-se peça fundamental na apuração da responsabilidade política e administrativa do governo e principalmente de seus agentes.

---

veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 3º. Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 4º. O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. § 5º. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. § 7º. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este, não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.”

<sup>74</sup> Art. 71 da Constituição Federal de 1988 – “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete ...”

Atribuindo ao Tribunal de Contas uma função essencialmente política, o professor Aliomar Baleeiro afirma que “o Tribunal de Contas, no sistema de freios e contrapesos da Constituição, é um instrumento técnico do Congresso Nacional”.<sup>75</sup> Torna-se cada vez mais indispensável a atuação do Tribunal de Contas, principalmente diante da tendência crescente de elaboração de planos e programas governamentais que prevêem somas globais para aplicação a longo prazo.

Daí a importância do Tribunal de Contas que, atuando como organismo autônomo, auxilia o Poder Legislativo numa de suas ações mais relevantes que é a ação fiscalizadora, no acompanhamento das reformas institucionais para maior garantia de segurança quanto à improbidade administrativa, quanto aos ajustes financeiros, quanto à justa distribuição e aplicação dos recursos, quanto ao cumprimento das metas legalmente previstas. E o que é mais importante, faz um controle eficaz da execução dos planos ou programas, verificando seus resultados.

---

<sup>75</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Tribunal de Contas e Controle da Execução Orçamentária. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 97.

### 1.5.3 Assembléia Legislativa

Conforme descreve o professor Themístocles Cavalcanti “o poder político na Federação tem expressão vertical, isto é, ele se exerce de cima para baixo e se distribui de acordo com uma hierarquia de normas”.<sup>76</sup>

As constituições sempre distribuíram as competências, inclusive as de natureza legislativa, entre a União e os Estados-Membros. A partir da Carta Magna de 1988, incluiu-se nessa distribuição, também, o Município, estabelecendo “um verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência”.<sup>77</sup> Está assegurada constitucionalmente a competência dos Estados Federados de elaborar suas constituições.<sup>78</sup>

A composição das Assembléias Legislativas, bem como privilégios e restrições previstas aos seus parlamentares estão dispostos na Carta Magna.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Quatro estudos*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 78.

<sup>77</sup> HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*, Belo Horizonte: 1964, p. 49.

<sup>78</sup> Art. 25 da Constituição Federal de 1988 – “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º. Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. § 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

<sup>79</sup> Art. 27 da Constituição Federal de 1988 - “O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tanto quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º. Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre

A Constituição da República prevê as vedações aos Estados e por consequência às suas Assembléias Legislativas, dispondo ainda sobre as atividades legislativas das Assembléias às quais atribui competência privativa, concorrente e supletiva ou complementar, delimitando-as.

Além da atividade legislativa, cabem às Assembléias Legislativas, a função política de controle e fiscalização do Poder Executivo, nos limites fixados em suas constituições locais e da Constituição Federal. Cabe ainda às Assembléias Legislativas, a função judicante, exercida quando da apreciação e aprovação da prestação de contas enviada anualmente pelo Governador, ou ainda nos processos de *impeachment*, que em caso de ausência de legislação estadual específica, aplica-se a Lei Federal nº 1.079 de 10 de abril de 1950.

#### 1.5.4 Câmaras Municipais

A Constituição Federal vigente incluiu o Município como ente da federação e nominou a Câmara de Vereadores de Poder Legislativo Municipal em seu artigo 31.<sup>80</sup>

---

sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. § 2º. O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os artigos 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. § 3º. Compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos. § 4º. A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”

<sup>80</sup> Art. 31 da Constituição Federal de 1988 – “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

A Carta Magna, efetivando a autonomia municipal, atribuiu ao Município competência para elaboração, aprovação e promulgação de sua Lei Orgânica Municipal, pela Câmara de Vereadores que possui como únicas restrições, os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual respectiva, estando em simetria proporcional aos demais poderes legislativos do Estado e da União.<sup>81</sup>

Os Vereadores adquiriram na atual Constituição Federal, pleno reconhecimento, com a similitude das proibições e incompatibilidades de seus membros aos do Congresso Nacional e da Assembléia Legislativa.<sup>82</sup>

## **1.6 Funções do Poder Legislativo**

As funções que a Constituição atribui ao Poder Legislativo são amplas e profundas, podendo-se elencar a legislativa, a fiscalizadora e a administrativa.

### **1.6.1 A Função Legislativa**

Para João de Oliveira Filho<sup>83</sup>, a função legislativa inicia com a verificação do que falta na sociedade para ser regulado. A sociedade humana evolui constantemente e não só as relações jurídicas entre os membros da sociedade precisam ser reguladas, como

---

<sup>81</sup> Art. 29 da Constituição de 1988 – “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: ...”

<sup>82</sup> Art. 29 da Constituição federal de 1988, inciso VIII – “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;”

também é necessário que a lei dê ao Poder Executivo as autorizações necessárias para atender aos reclamos dos governados. Cada membro do Poder Legislativo é um pesquisador da ordem social, é o criador da norma legal, sempre com o objetivo de resolver as distorções da ordem social.

Já Seabra Fagundes leciona que "pela função legislativa, o Estado edita o direito positivo posterior à Constituição, ou, em termos mais precisos, estabelece normas gerais, abstratas e obrigatórias, destinadas a reger a vida coletiva".<sup>84</sup> Ao Poder Legislativo cabe legislar em toda matéria da competência da União. Levando em consideração que todos os atos de governo são feitos em função de uma lei, o Poder Legislativo pode participar de todos os atos realizados pela União.

Apesar de referir-se à Constituição da República de 1946, o texto de Rosah Russomano aplica-se ao poder legislativo de hoje e bem resume sua atuação legislativa:

Notaremos, aí, a influência do Legislativo estendendo-se à formação intelectual e moral de nosso povo, pois que lhe cabe lançar as diretrizes e bases da educação nacional. Notaremos sua decisiva atuação nos setores econômicos, pois que lhe compete legislar sobre produção e consumo, sobre o tráfego interestadual, sobre o comércio exterior e interestadual, sobre as riquezas do subsolo. Sentiremos sua decisiva atuação na unificação do Direito, de vez que, no Legislativo central, se concentra a competência para legislar sobre direito substantivo e sobre direito processual. Verificaremos sua importância, ainda, frente à situação dos estrangeiros, pois que aquela competência abrange a naturalização, entrada,

---

<sup>83</sup> OLIVEIRA FILHO, João de. **Legislativo: poder autêntico**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1974.

<sup>84</sup> FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 6.

extradição e expulsão dos alienígenas e, ainda, as normas pertinentes à emigração e à imigração.<sup>85</sup>

Na seqüência, a autora salienta que as múltiplas e complexas tarefas do Poder Legislativo influenciam vários setores da vida coletiva<sup>86</sup>. Essa missão de legislar é relevante e de imensa responsabilidade, fazendo-se necessária a cooperação dos Poderes Executivo e do Judiciário, fornecendo ao Poder Legislativo os elementos necessários ao estudo dos problemas nacionais.

Suas opiniões são de extrema importância, pois a lei não é uma criação arbitrária e sim uma resposta a uma necessidade humana, e como, o Executivo a executa e o

---

<sup>85</sup> LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **O poder legislativo na república**, Belo Horizonte: Freitas Bastos, 1960, p. 15.

<sup>86</sup> “No atinente à Ordem Econômica, sabemos que por lei, é que a União poderá intervir no domínio econômico e monopolizar de determinada indústria ou atividade. Por lei, é que será promovida a justa distribuição da propriedade, com iguais oportunidades para todos. Por lei, é que será reprimida toda e qualquer forma de abuso do poder econômico. Por lei, é que se emitirão disposições sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais. Do mesmo modo, o Legislativo estende sua influência sobre a Ordem Social, pois que emitirá as normas básicas de toda a legislação do trabalho e da previdência social, seguindo não só os preceitos do texto constitucional, como todos os que visem à melhoria da condição do trabalhador. Ainda por lei, será regulado o exercício de greve. Na defesa do País, avulta a função específica do Poder Legislativo. A lei é que estabelece a organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, assim como especifica as zonas indispensáveis à defesa nacional, fixando sua utilização. O serviço militar e outros encargos, impostos aos brasileiros, como necessários à defesa da Pátria, são também prestados nos termos e sob as penas da lei. Os brasileiros, para que possam ocupar este ou aquele cargo público, devem observar os requisitos estatuídos em lei. Exige-se concurso, para a primeira investidura em cargo de carreira. Este também será exigido noutros, desde que a lei o determine. A garantia constitucional da estabilidade não se aplica aos cargos de livre nomeação e demissão. No entanto, quem os conceitua e define é a própria lei. Os limites da aposentadoria compulsória podem ser reduzidos por força de lei, atenta a natureza específica do serviço, assim como a exigência do tempo de serviço, para percepção de vencimentos integrais pelo aposentado, em face da natureza do serviço, poderá ser reduzida por lei. A lei é que organiza o Conselho Nacional de Economia, instituído pelo Texto Supremo. E, finalmente, o Poder Legislativo, estendendo sua atuação à vida política do País, é o órgão competente para, normalmente, decretar o estado de sítio. Mais uma vez, pois, a lei é indispensável para a consecução do relevante objetivo, ou seja, no caso, a legitimidade da medida de exame. Esta enumeração, meramente exemplificativa, efetuada em face da realidade brasileira, demonstra, por si mesma, a importância da função legislativa na órbita social e, ao

Judiciário a interpreta, essa participação pode ser de grande valia, para o alcance do objetivo maior da lei que é o de bem disciplinar os relacionamentos sociais.

### **1.6.2 A Função Fiscalizadora**

No decorrer da história dos povos, a exemplo da tradição consuetudinária inglesa e norte-americana, assimilada pelos demais países que adotaram o sistema romano-germânico do *Civil Law*, o poder de fiscalizar tornou-se inerente ao poder de legislar, mesmo em Estados em que não exista norma constitucional expressa.

O poder de fiscalizar é um dos corolários inarredáveis à manutenção e execução das demais atribuições do Poder Legislativo. Desde a de 1934, as constituições nacionais vêm explicitamente referindo-se a esse poder que pode ser exercido individualmente ou por meio de comissões especiais, cabendo, conforme disposição legal, aplicação de sanções.

O trabalho do Poder Legislativo de fiscalização em face do Poder Executivo é enorme, porém não deve ser entendido como uma afronta, uma invasão no poder fiscalizado como ocorre freqüentemente, pois a tarefa de fiscalizar serve como instrumento legislativo de colaboração, examinando tarefas específicas, podendo caso encontre, indicar erros, omissões ou abusos de pessoas ou órgãos que descumpriram obrigações.

---

mesmo tempo, desvenda a certeza incontornável de que a elaboração da lei se exige como um dos mais difíceis e complexos problemas estatais.”

A bem da verdade, o objetivo existencial dos poderes é o mesmo, o bem comum, devendo agir solidariamente, não competitivamente e nesse sentido é a afirmação de Monte Arraes “a recíproca fiscalização, pois, exercida pelos três poderes constitucionais entre si, não é mais que um dos recursos instituídos pelo próprio poder do Estado, para facilitar a sua missão de ordenação funcional dos órgãos governativos”.<sup>87</sup>

### **1.6.3 A Função Administrativa**

O Poder Legislativo exerce a função administrativa restrita à sua organização. A Constituição de 1988 lhe conferiu, de forma expressa, em sua caracterização institucional como poder político independente, mais um traço de significação inequívoca: a autonomia administrativa e financeira.

Assume, entretanto, especial interesse, no que concerne à indispensável unidade do Poder Legislativo, o ponto relativo à autonomia administrativa, que preceituada em cláusula constitucional, não se restringe, tão-só, à competência para elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia. Provê, na forma prevista na Constituição, os cargos, empregos e funções, propõe a criação de novos cargos indispensáveis a seus serviços, concede licença, férias e outros afastamentos, competências essas que se connumeram em outras regras específicas.

Importa entender que a Constituição, ao lhe conferir autonomia administrativa e financeira, quis assegurar-lhe competência não só para pensar e planejar as estruturas mais convenientes, quais meios, à execução do fim, mas, também, para propor, quando a tanto necessário, aos outros Poderes, as providências que considere indispensáveis, elegendo prioridades, em ordem a dar prestação legislativa e fiscalizadora de maneira mais eficiente e pronta possível, sujeitos, tão-só, à Constituição Federal.

---

<sup>87</sup> ARRAES, Monte. **O poder do estado**, Rio de Janeiro: Indústria Gráfica Italiana, 1935.

## CAPÍTULO II

### O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Este capítulo, tratará da evolução e trajetória do Poder Legislativo Municipal. De início, abordar-se-á a origem do município. Em seguida, analisar-se-á o histórico das câmaras municipais, desde a colônia, passando pelo império, o atribulado período republicano até a contemporaneidade.

#### 2.1 Origem do Município

Inicialmente cumpre analisar o termo município que “vem do latim *municipium*, usa-se o vocábulo para designar toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um Estado federativo, colocada sob regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes”<sup>88</sup>.

João Armeal descreve, em sua obra, as características que detinha o município no direito romano:

---

<sup>88</sup> DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, v. III, 1993, p. 220.

No direito romano denomina-se *municipium* uma cidade aliada ou submetida, cujos habitantes receberam coletivamente do povo romano a *civitas romana*. Os *municipes* dividem-se em duas categorias: os que possuem a *civitas* sem sufrágio, equiparados aos *aerari*, isto é, os que tem direitos privados, e não direitos públicos, de cidadãos romanos, e os que possuem sufrágio, *jure bonorum*, e administração própria, gozando do direito integral de cidade em Roma.<sup>89</sup>

Ao direito romano coube a formulação das primeiras referências sobre o âmbito municipal, muitos atribuem a Silas, 80 a. C. a criação das primeiras leis municipalistas, outros ainda atribuem a Julio Cesar, 40 a. C. com a *Lex Julia Municipalis*.

No instituto romano *cives optimo jure*, os cidadãos com direito de voto escolhiam os membros da assembleia, elegiam os magistrados e votavam as leis. Havia um conselho para fiscalizar os atos da assembleia, chamado Cúria, formado por 100 membros, dentre eles os magistrados, com mandato de um ano e atribuições de caráter judiciário, os edis, que tinham atribuições administrativas, policiais e principalmente de fiscais municipais. Para cuidar das rendas públicas havia um curador e os escribas com funções notariais.

A origem dos municípios estaria na *polis* cidade estado grega, na *civitas romana* ou na *cumuna jurada*. Alberto Salles<sup>90</sup> salienta que a *cumuna jurada* nasceu espontaneamente pela aplicação feita ao regime municipal dum gênero de associação cuja prática, deriva dos germânicos. José Cretella Junior<sup>91</sup> alerta que os restos da

---

<sup>89</sup> ARMEAL, João, *História de Portugal*. 9. ed. Porto: Tavares Martins, 1949, p. 15.

<sup>90</sup> SALLES, Alberto. *Sciencia política*, São Paulo: Teixeira & Irmãos, 1891, p. 280.

<sup>91</sup> CRETILLA JUNIOR, José. *Direito municipal*, São Paulo: LEUD, 1975, p. 38.

organização municipal romana não sobreviveram à ruína do reino visigótico e, que nessa época visigótica, o município apareceu como instituição genuinamente germânica.

Somente por volta do século XII é que ressurgiu o espírito municipalista, com o aparecimento de cidades destaque na Europa. Lewis Mumford<sup>92</sup> ensina que em terras onde hoje estão a França, a Bélgica, a Holanda, Luxemburgo, Suíça, Alemanha, Itália, Áustria, Inglaterra, Espanha e Portugal, com mínima diferença de tempo e sem grandes variações, apareceu a cidade moderna, o município como se apresenta hoje, governada por seus próprios habitantes.

Tanto na Alemanha quanto na Itália, ensina Veit Valentin<sup>93</sup>, ao lado das catedrais, erguia-se rivalizando com os palácios dos príncipes, a Câmara Municipal, geralmente na praça do Mercado, com suas arcadas, salões espaçosos e elevados, guardada por altaneiras torres, símbolo do orgulho burguês, da noção burguesa do direito, da ordem e do bem-estar da comunidade.

Na Portugal, fiel ao regime municipalista, do século XVI, está a origem do municipalismo brasileiro, pois existiam municípios governados por um alcaide e este era auxiliado por um conselho dos homens bons. Tais conselhos exerciam não só a administração do município, como também promoviam a justiça, com grande influência

---

<sup>92</sup> MUMFORD, Lewis. *A Cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2 v. , 1956, p. 409 e ss.

<sup>93</sup> VALENTIN, Veit. *Os povos, os homens, as idéias*. São Paulo: Martins, 1942, Tomo I, p. 318.

política. Fernando Whitaker da Cunha<sup>94</sup> vai buscar no município romano as origens mais remotas dos municípios portugueses e assim conseqüentemente as origens do município brasileiro.

A afirmação de que a origem do município brasileiro está no município romano e no português não é pacífica, Ataliba Nogueira<sup>95</sup> entende estar no direito costumeiro e no das câmaras municipais a sua gênese. Raymundo Faoro, em sua obra, argüi que “os primeiros municípios fundados no Brasil, com a denominação de vilas, São Vicente e Piratininga, que originaram São Paulo e Santos, precederam ao povoamento”.<sup>96</sup>

Para falar sobre a existência do município, Dorival Luiz Sposti utilizou a seguinte definição de Rui Barbosa: “Não há corpo sem células. Não há Estados sem Municipalidades. Não pode existir matéria vivente, sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado sem vida municipal”.<sup>97</sup>

Desde as cidades-estado gregas, passando pela cidade romana, sob as mais diversas denominações, como vila, burgo, província, comuna, etc., apareceram os municípios como a mais primitiva forma de organização política do homem em vida sedentária,

---

<sup>94</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. **Direito político brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

<sup>95</sup> NOGUEIRA, Ataliba. **Teoria do município**. *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, 1968, 6 v.

<sup>96</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 7. ed., Rio de Janeiro: Globo, 1987, p. 147.

<sup>97</sup> SPOSTI, Dorival Luiz. **Roteiro prático do vereador**. São Paulo: Jalovi, 1983, p. 12.

numa resposta à necessidade da sociedade pela instituição de um poder político a ser exercido com autonomia.

## **2.2 Evolução do Poder Legislativo Municipal no Brasil**

A Câmara Municipal, instituição antiga, herdada dos portugueses colonizadores, instalou sua primeira sede em São Vicente, São Paulo no ano de 1532 e sem dúvida constitui o germe dos municípios brasileiros.

### **2.2.1 Sobre a Legislação**

O Brasil-Colônia adotava, como direito positivo, as Ordenações do Reino. Para reduzir os inconvenientes resultantes da multiplicidade de leis que vigoravam em Portugal, D. João I ordenou uma compilação, dando-lhes forma clara e metódica.

Mas, esse trabalho só foi concluído no reinado de D. Afonso V, eram as Ordenações Afonsinas, publicadas em 1446, divididas em cinco livros: da administração da justiça, das leis relativas à jurisdição da Igreja, da forma do processo civil, das leis pertencentes ao direito civil e das leis penais, entre outras.

Em 1505, D. Manuel I determinou a revisão do código precedente, publicando as Ordenações Manuelinas, entre 1514 e 1521, com a mesma divisão e ordem das

anteriores. Segundo Oswaldo Trigueiro<sup>98</sup>, as Ordenações Manuelinas não deixaram marcas significativas, pois no século XVI o número de vilas foi mínimo e o municipalismo vegetou em estágio rudimentar.

No início do seu reinado, mandou Filipe II reformar as Ordenações Manuelinas. Publicadas em 1643, constituíram o fundamento do direito civil português até a promulgação do Código Civil. Para Oswaldo Trigueiro “foi sob a égide das Ordenações Filipinas que surgiram e evoluíram, no domínio colonial, as comunidades que deram origem ao nosso governo local”.<sup>99</sup>

A descoberta do Brasil ocorreu durante a vigência das Ordenações Afonsinas, no seu primeiro século, regeu-se pelas Ordenações Manuelinas e até a Independência pelas Ordenações Filipinas. As ordenações regeram a vida dos direitos em Portugal. Igual destino tiveram no Brasil, onde exerceram influência intensa, a par com a legislação de circunstância e a legislação local.

Assim, a legislação de circunstância e local do período anterior à Independência compunha-se, segundo Sergio Buarque “de cartas de lei, cartas-patentes, alvarás e provisões reais, regimentos, estatutos, pragmáticas, forais, concordatas, privilégios, decretos, resoluções, de consulta, portarias e avisos”.<sup>100</sup> Entretanto, apesar da existência

---

<sup>98</sup> TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 250.

<sup>99</sup> *idem, ibidem*.

<sup>100</sup> BUARQUE, Sergio. *História de civilização brasileira – A época colonial*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 2 v., 1968, p. 45 e 46.

da legislação, o que imperava, realmente, eram os usos e costumes. Muitas câmaras municipais, como é o caso da de São Paulo, desconheciam completamente as Ordenações, chegando, em dado momento, a votar uma verba específica para adquiri-las.

Machado Paupério<sup>101</sup> relata que até 1512 moldou-se o município colonial pelos dispositivos das Ordenações Manuelinas e Afonsinas e que mesmo depois de promulgadas as Ordenações Filipinas, em 1603, que modificaram sensivelmente a administração da colônia, continuaram alguns municípios com o mesmo espírito do Código Afonsino. Contudo, muitos municípios já não se copiavam servilmente às instituições da metrópole.

Segundo Ataliba Nogueira<sup>102</sup>, na realidade, os colonizadores eram levados pelas necessidades correntes e agiam de acordo com as circunstâncias, desenvolvendo-se e organizando-se livremente. Todavia guardavam reminiscências da vida dos conselhos em Portugal para dar solução às coisas do governo da terra. Havia autonomia política, judiciária e administrativa, a sociedade estava entregue a si mesma, com livre organização e desenvolvimento. Imperava o direito costumeiro, fora da fiscalização do reino e de seus agentes, sendo o poder municipal fonte do direito. Para Ataliba Nogueira<sup>103</sup> os bandeirantes, ao realizarem as suas gestas, tornavam-se agressores de

---

<sup>101</sup> PAUPÉRIO, Machado. **O município e seu regime jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1973, p. 30.

<sup>102</sup> NOGUEIRA, Ataliba, *op. cit.*, p. 151 e 152.

<sup>103</sup> *idem, ibidem.*

tratados firmados por Portugal, de leis do reino e de ordens de capitães-generais e governadores.

O direito costumeiro prevalecia por diversos motivos, a legislação positiva havia sido elaborada tendo em vista a metrópole, com grande desconhecimento da realidade da colônia. Outra justificativa é o analfabetismo de grande parte dos membros eleitos para as câmaras municipais e ainda o fato de que as câmaras municipais entendiam que os negócios caminhavam bem, sem o conhecimento das Ordenações.

Todo o direito consuetudinário e o emanado das câmaras municipais constituem o ponto de partida de toda a evolução do direito brasileiro, podendo-se dizer que é o marco inicial da história dos vários ramos do direito brasileiro pátrio.

Ataliba Nogueira lembra que “antes ainda de 1532, data da fundação oficial de São Vicente, principia a formação do direito pátrio, este aspecto em regra tem escapado aos nossos historiadores gerais e do direito, que atribuem aos anos de 1822 ou alguns ainda a 1808”.<sup>104</sup>

Nos anos derradeiros do século de seiscentos é que as fontes não escritas começaram a falecer, com o volume crescente das cartas de lei e outros diplomas régios referentes ao Brasil e às Ordenações do reino, que aos poucos vão sendo conhecidas.

---

<sup>104</sup> NOGUEIRA, Ataliba, *op. cit.*, p. 151.

### 2.2.2 Sobre a instalação

Como vimos, a Câmara Municipal é uma instituição antiga. “A primeira Câmara Municipal fundada no Brasil, foi no ano de 1532, em São Vicente, São Paulo”.<sup>105</sup> Segundo Galvão de Souza<sup>106</sup>, apesar de opiniões contrárias afirmarem que as Câmaras Municipais tiveram origem em Portugal, como se Martin Afonso tivesse transplantado o Concelho Municipal Português para cá, nenhum instituto, em Portugal, se conheceu, à época do descobrimento, designado por Câmara.

Já, José Alfredo de Baracho<sup>107</sup> entende que as câmaras municipais coloniais são oriundas dos concelhos portugueses, e Diogo Lordello de Mello<sup>108</sup> ensina que a câmara municipal é uma instituição que herdamos dos colonizadores portugueses.

Sobre a eleição da primeira Câmara no Brasil, Affonso de Taunay<sup>109</sup> lembra que se operou consoante os velhos costumes, os homens bons elegeram os juizes e vereadores, revivendo toda a autonomia do antigo concelho e logo as notícias da primeira Câmara se espalharam e várias outras se ergueram. Eles formaram, segundo registro de Mayr Godoy, “o primeiro governo local autônomo das Américas”.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> MELLO, Diogo Lordello. *O papel do vereador e a câmara municipal*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1981, p. 1.

<sup>106</sup> SOUZA, J. P. Galvão de. *Introdução à história do direito brasileiro*. p. 12.

<sup>107</sup> BARACHO, José Alfredo de O. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 91.

<sup>108</sup> MELLO, Diogo Lordello, *op. cit.*, p. 1.

<sup>109</sup> TAUNAY, Affonso de E. *História da cidade de São Paulo*, São Paulo, 1953, p. 77.

<sup>110</sup> GODOY, Mayr. *A câmara municipal*. 2. ed. São Paulo: LEUD, 1989, p.10.

Fernando Whitaker da Cunha<sup>111</sup>, baseado em Raimundo Faoro e Araújo Castro, reporta as ordenações do reino, sobre cujas bases estruturaram-se os municípios brasileiros criados pela combinação do vínculo familiar, das relações de vizinhança e do culto religioso. E o fato de as eleições coloniais terem se desenvolvido na órbita municipal, constitui sintoma de uma predestinação ao federalismo, o que indicou, na instalação da primeira Câmara, a de São Vicente, em 1532, a inauguração do processo eleitoral no Brasil.

Para Victor Nunes Leal, “não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação dos poderes, baseada na divisão das funções em legislativas, executivas e judiciárias”.<sup>112</sup> Pois as câmaras da colônia tinham funções muito mais importantes do que as das modernas municipalidades, alerta Victor Nunes Leal<sup>113</sup>. Além das atribuições de interesse peculiar do município, exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público. Denunciando crimes e abusos aos juizes, desempenhavam funções de polícia rural, de inspeção da higiene pública, auxiliavam os alcaides no povoamento da terra e elegiam grande número de funcionários da administração geral. Também tinham o direito de nomear procuradores às cortes.

---

<sup>111</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. **Direito político brasileiro**, Rio de Janeiro: Forense, 1978.

<sup>112</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, p. 61 e 62.

<sup>113</sup> *idem*, p. 62.

Segundo Maria Coeli Simões Pires<sup>114</sup>, o papel principal de governo local fora reservado à Câmara Municipal ou Câmara de Vereança, composta de vereadores escolhidos entre os grandes proprietários, os chamados “homens bons”, e juizes, ordinários ou de fora, esses enviados de Portugal para zelar pelos interesses da Coroa. E, continua Maria Coeli Simões Pires, “entre as atribuições da Câmara, a administração do patrimônio público, a autorização para construção de obras públicas, o policiamento, a nomeação de funcionários e o estabelecimento de impostos”.<sup>115</sup>

As funções que os Municípios exerciam através das Câmaras, estavam estabelecidas nas Ordenações Filipinas e, segundo Machado Villa:

As Câmaras eram compostas de juizes ordinários cuja insignia era uma vara vermelha, que deviam carregar como símbolo da jurisdição, e tinham competência no crime e no cível; os vereadores, com atribuições tipicamente administrativas; o procurador, que possuía atribuições predominantemente fiscalizadoras, teve suas funções alargadas, tornando-se o advogado do município; os *almotacés* com poder de polícia local e outros auxiliares para misteres menores.<sup>116</sup>

Conforme salienta Diogo Lordello de Mello<sup>117</sup>, à época do Brasil-Colônia e mesmo no tempo do Império, a noção de Câmara praticamente confundia-se com a de

---

<sup>114</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**: Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 145.

<sup>115</sup> *idem, ibidem.*

<sup>116</sup> VILLA, Machado. **O município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 12.

<sup>117</sup> MELLO, Diogo Lordello, *op. cit.*, p. 2.

Município. E Paulino Jacques conclui que “as Câmaras eram o centro nervoso da vida política do Brasil”.<sup>118</sup>

Registros desse tempo dão conta da existência de senadores das Câmaras Municipais do Brasil e do clima de resistência das Casas Legislativas locais aos Governadores, como resposta às sucessivas tentativas da Coroa de submeter as localidades à superioridade das Capitânias. Nesse clima de resistência, as Câmaras gozando de autonomia, chegaram a questionar o domínio da Coroa, o que levou a sucessivas medidas de restrição do poder local por parte da Metrópole, segundo relato de José Maria Dias<sup>119</sup>.

Já nos tempos coloniais, continua José Maria Dias<sup>120</sup>, algumas Câmaras se rebelaram contra a Coroa Portuguesa, havendo mesmo casos em que expulsaram o Governador nomeado pelo Rei. Suas atribuições, então, eram amplas, pois nelas se reuniam as funções de deliberar, julgar e executar.

Viveiros de Castro<sup>121</sup> contesta que as Câmaras coloniais tenham exercido tão amplas atribuições com o beneplácito real. Na sua opinião, a distância em que estavam da Corte

---

<sup>118</sup> JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, p 149.

<sup>119</sup> DIAS, José Maria A. M. **Fundamentos institucionais do município brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. do autor, 1994, p. 2.

<sup>120</sup> *idem, ibidem*.

<sup>121</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 68.

animava as câmaras municipais a invadirem sem cerimônia a seara alheia, mas o Rei severamente as repreendia, quando o fato chegava ao seu conhecimento.

Entretanto, nos ensina Affonso de E. Taunay<sup>122</sup> que na falta de maiores notícias sobre a primeira Câmara, as atas das outras Câmaras, que logo se ergueram, notadamente, a de São Paulo, trouxe o necessário supedâneo a confirmar que o governo local do Brasil diferia daquele então vigente em Portugal, que perdera a primitiva autonomia, enquanto o brasileiro se agigantava, exercitando franquias nunca antes conhecidas.

### 2.2.3 Período Colonial

Nos tempos primitivos da colônia, sob a vigência das Ordenações, sobretudo Manuelinas e Filipinas, que remontam ao Código visigótico, longe estava a possibilidade de ter um sistema municipal no Brasil, segundo Machado Paupério<sup>123</sup>, copiava-se, tão-só, a organização lusitana, que transplantara-se para cá.

Para Nelson Werneck Sodré<sup>124</sup>, a todos os traços que denunciam, na colônia, refratariedade às formas superiores de cultura acrescenta-se, com função negativa poderosa, a ausência de vida urbana. O isolamento rural representou obstáculo

---

<sup>122</sup> TAUNAY, Affonso de E. **História da cidade de São Paulo**. São Paulo, 1953, p. 77.

<sup>123</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.* p. 29

<sup>124</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese da história da cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1970, p. 11.

considerável à transmissão da cultura; a vida urbana desenvolveu-se lentamente, quase não existiu, apagada, secundária. A população concentrava-se nos latifúndios. Segundo Victor Nunes Leal, “somente nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila, concedida por ato régio, podiam instalar-se as Câmaras Municipais.”<sup>125</sup>

Raymundo Faoro<sup>126</sup> alerta que colonos e latifundiários, atraídos para o caudilhismo, com a chefia de bandos armados na caça ao índio, subordinavam-se à carapaça administrativa, integrando o Senado da Câmara, convertidos em “homens bons”, categoria da qual estavam excluídos os oficiais mecânicos, judeus degredados e estrangeiros. E sintetiza Caio Prado Júnior, “o poder das Câmaras é, pois, o dos proprietários”.<sup>127</sup> Tudo dá a entender que “bons”, na terminologia da época, eram os que tinham posses ou poder. Porém, os oficiais da Câmara especialmente os vereadores em suas deliberações conjuntas com o juiz e os funcionários subordinados incumbiam-se, no limite de suas atribuições, de todos os assuntos de ordem local, não importando que fossem de natureza administrativa, policial ou judiciária, no dizer de Victor Nunes Leal.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 60.

<sup>126</sup> FAORO, Raymundo, *op. cit.*, p. 149.

<sup>127</sup> PRADO JÚNIOR, Caio, *op. cit.*, p. 29.

<sup>128</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 61.

Configura-se irresponsabilidade científica descrever a “Câmara Colonial” brasileira a partir dos textos das ordenações e provisões do reino. Para Mayr Godoy<sup>129</sup>, é evidente que as narrativas, muitas das quais invocadas por autores bastantes lidos, não relatam a verdade sobre o governo que as cidades e as vilas brasileiras tiveram nos três séculos que se seguiram ao descobrimento. Continua Mayr Godoy, citando Affonso de Taunay, “para garantia destas afirmações basta saber-se que as atas da Câmara de São Paulo, que se constitui em modelo das demais, pela obra dos entradistas e bandeirantes, registram em 1587, um total desconhecimento do livro das Ordenações do Reino”.<sup>130</sup>

Fator relevante para a crescente e natural expansão das funções das Câmaras, segundo Oliveira Vianna<sup>131</sup>, foi a distância do poder real, localizado na Metrópole ultramarina, o que as manteve à margem da Ordenações do Reino, ocupando o vazio de autoridade. Nesse período, segundo José Afonso da Silva<sup>132</sup>, as atribuições dos vereadores eram as de administrar a terra e as obras do município, e de tudo que pudessem saber e entender, para que a terra e seus trabalhadores pudessem viver bem e nisso haviam de se empenhar. E se soubessem que se fazia desordem na terra ou que não era guardada pela justiça, como devia, cabia-lhes requerer aos juizes competentes, e se esses recusassem atendê-los deveriam dar conhecimento ao Rei.

---

<sup>129</sup> GODOY, Mayr. **A câmara municipal: Manual do vereador, uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira**. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1988, p.13.

<sup>130</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 13.

<sup>131</sup> VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983.

<sup>132</sup> SILVA, José Afonso da. **Manual do vereador**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1.997, p.12.

Reforça Fanckin que “Victor Nunes Leal, na sua clássica obra *Coronelismo, enxada e voto*, sobre o município e o regime representativo, mostra como as Câmaras tinham ao tempo da colônia, sob sua responsabilidade, todos os assuntos de interesse comunal, fossem de caráter administrativo, político ou judiciário”.<sup>133</sup> Durante longo período, as Câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Victor Nunes Leal<sup>134</sup> enfatiza que não raro, a Coroa sancionava usurpações, verdadeiros absurdos, praticados através das câmaras através dos onipotentes senhores rurais.

As Câmaras municipais, conforme o ensinamento de José Afonso da Silva<sup>135</sup>, gozavam de amplas prerrogativas, a ponto de poderem opor-se aos mais poderosos da terra. Especialmente durante a reunião dos vereadores na Câmara, suas posturas deveriam ser respeitadas, e não admitiam que pessoa alguma, por poderosa que fosse, fizesse qualquer coisa contra elas. Mayr Godoy<sup>136</sup> lembra que “até mesmo em relação às eleições, as Câmaras, muitas vezes, decidiam segundo conveniências e oportunidades, inclusive prorrogando mandatos”.

Porém, logo se compreendeu que os vereadores representavam o próprio povo, de quem eram delegados e por isso, era às Câmaras que o povo se dirigia para apresentar

---

<sup>133</sup> FANCKIN, Reginaldo. *O legislador municipal*. Curitiba: FAMEPAR, 1.984, p.14.

<sup>134</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 61.

<sup>135</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 12 e 13.

<sup>136</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 15.

suas queixas. A tal autonomia não se opunha, já se vê, o Rei: antes, pelo contrário, ratificava-a como meio seguro de colonização”.<sup>137</sup>

Sobre a colonização portuguesa, relata Caio Prado Júnior<sup>138</sup> que a concorrência dos recém-vindos, que procuraram naturalmente desalojar os já estabelecidos de suas posições, dera origem a um conflito permanente que não raro degenerou em luta armada.

Devido ao aumento da população, com a colonização, e da riqueza em geral, com a descoberta das minas e desenvolvimento do comércio, mercadores enriqueceram mas como era praxe, continuava-lhes vedado o ingresso às Câmaras, o que gerou queixas dos negociantes que passaram a reivindicar o direito de participar das Câmaras Municipais. A essa pretensão opunham-se os antigos proprietários de terras, membros da nobreza, fator que desencadeou conflitos, como a Guerra dos Mascates. Os negociantes passaram a participar das Câmaras. Nessa época de colonização, segundo Caio Prado Júnior, “ as Câmaras em Portugal, já tinham perdido a maior parte de sua importância.”<sup>139</sup>

Para Victor Nunes Leal<sup>140</sup>, agravava-se a divergência de interesses entre colonos e colonizadores, e a decadência do comércio luso com as Índias aumentaria o zelo de Portugal pelas terras americanas, de que passara a depender. A partir do século XVII, as vilas e cidades foram permitindo melhores condições de habitabilidade, surgindo assim

---

<sup>137</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 33.

<sup>138</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, p. 49.

<sup>139</sup> PRADO JÚNIOR, Caio, *op. cit.*, p. 51.

<sup>140</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 70.

uma vida urbana mais ativa, com comerciantes, artesãos e profissionais, que começaram as primeiras demonstrações de rebeldia das Câmaras às ordens dos donatários, dos governadores e mesmo da Corte, segundo Mayr Godoy<sup>141</sup>.

E por essa época, conforme Victor Nunes Leal<sup>142</sup>, já havia na Metrópole maior disponibilidade de forças para poder desempenhar, em terras brasileiras, grande parte do papel que vinha deixando a cargo da nobreza rural. Daí por diante, as prerrogativas das Câmaras foram sendo aos poucos reduzidas.

A autoridade dos antigos juizes ordinários, eleitos pelos “homens bons” foi substituída praticamente pelos juizes de fora, de nomeação real. Na opinião de Raymundo Faoro<sup>143</sup>, a passividade complacente da metrópole diante das Câmaras Municipais chega ao fim, bruscamente. As Câmaras, com honorífico nome de Senado obtido mediante usurpação, convertem-se em órgãos inferiores e subordinados verticalmente.

E prossegue Raymundo Faoro, “as Câmaras se amesquinham, convertidas em órgãos auxiliares do governador. Estavam passados os tempos em que a Coroa lhes estimulava o crescimento, para que elas melhor arrecadassem os tributos”.<sup>144</sup> Houve aí, o

---

<sup>141</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 14.

<sup>142</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 69.

<sup>143</sup> FAORO, Raymundo, *op. cit.*, p. 150.

<sup>144</sup> FAORO, Raymundo, *op. cit.*, p. 152.

enfraquecimento das Câmaras, até então compostas de brasileiros, sujeitando-se às ordens do Reino.

Entretanto, os representantes diretos do poder real, tomam toda a autoridade e acabam transformando as Câmaras em simples executoras de ordens deles emanadas. Caio Prado Júnior<sup>145</sup> lembra que na Bahia, então capital do Brasil, foi-se ainda mais longe, pois nessa época deixaram os vereadores de ser eleitos, passando a ser escolhidos por nomeação régia.

#### 2.2.4 Período Imperial

A participação das Câmaras municipais foi decisiva no impulso da Independência do Brasil foi decisivo. Segundo relato de Pereira da Silva:

O episódio, “Fico” reflete o deliberado intuito de que estavam possuídos os detentores dos governos municipais do país, arregimentando-se no apoio ao Príncipe. Nos senados das Câmaras tinham acento os mais lídicos representantes do pensamento político caboclo, e foi através deles que um desses representantes, o vice-presidente da Câmara de São Paulo, José Bonifácio de Andrada e Silva, presidindo uma comissão de vereadores à Corte, conseguiu liderar o movimento que, arredando a influência dos políticos portugueses, determinou a formação de um ministério mesclado de nacionais, a convocação de eleições para futura constituinte e a própria Independência.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> PRADO JUNIOR, Caio, *op. cit.*, p. 52.

<sup>146</sup> SILVA, J.M. Pereira da. *História da fundação do império brasileiro*, Garnier, 1865, tomo IV, p. 291.

Para Mayr Godoy<sup>147</sup>, a Constituinte, logo após instalada, recebeu quase total influência do movimento constitucionalista francês, eclodido na Revolução. Foi com base no texto por ela debatido que D. Pedro I outorgou a Carta de 25 de março de 1824, após consultar às Câmaras Municipais do Reino do Brasil.

E foi durante os debates da Constituinte que restaram definidas as duas correntes que procuravam caracterizar a natureza jurídica do governo local no país. José de Castro Nunes<sup>148</sup> mostra que havia opiniões firmando que os governos municipais deveriam ser entes autônomos de uma federação providencial, dotados, conseqüentemente, de capacidade política. Fiéis a uma centralização mais rígida, outras defendiam o caráter meramente administrativo de tais entidades.

Assim, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, em seu artigo 167 dispõe que “as câmaras municipais em todas as cidades e vilas existentes e nas mais que para o futuro se criarem” e em seu artigo 168 que “com caráter eletivo e presididas pelo vereador mais votado”. No artigo 169 reza que a estas câmaras competia “o governo econômico e municipal das cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas

---

<sup>147</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 16.

<sup>148</sup> NUNES, José de Castro, *Do estado federal e sua organização municipal*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Murilo, 1920, p. 44.

todas as suas particularidades e úteis atribuições” a serem regulamentadas por lei ordinária.<sup>149</sup>

Em comentário ao artigo 167 da Constituição Política do Império do Brasil, João de Azevedo Carneiro Maia empregou uma frase característica, dando à autoridade municipal a categoria de governo, dizendo que “se governar é exercer um poder por si, e com recursos da própria inteligência, a liberdade de ação é um direito que não se pode usurpar às Câmaras”.<sup>150</sup>

A Constituição, jurada em 25 de março de 1824, deu ao governo local especial relevo, através de uma verdadeira experiência de governo autônomo, segundo Machado Paupério<sup>151</sup>, à semelhança do que se praticava alhures, entre povos mais evoluídos e civilizados. Apesar de monárquico hereditário o governo, estabeleceu-se a eletividade dos vereadores e juizes de paz, o que lhe conservou, de outro lado, a feição constitucional representativa que tomou.

---

<sup>149</sup> O texto da Carta de 1824 destinou ao Município os seguintes dispositivos: “Art. 167 - Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas. Art. 168 - As Câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será o presidente. Art. 169 - O exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar”.

<sup>150</sup> MAIA, João de Azevedo Carneiro. **O município**. Rio de Janeiro, 1883, p. 192.

<sup>151</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p.110.

Para Aurelino Leal<sup>152</sup>, a Constituição do Império foi mera lei decorativa, verdadeiro edifício só externamente construído, mas sem divisões convenientes, que seriam as leis ordinárias e complementares, capazes de torná-la de imediato aplicável.

Ao comparar o Município da Colônia com o do Império, Dalmo de Abreu Dallari<sup>153</sup> afirma que não obstante a liberdade ampla e a participação positiva na vida brasileira, durante o período colonial, a Constituição Imperial de 25 de março de 1824 imporia restrições à auto-determinação dos Municípios, cujo trato não constou na Primeira Constituição do Brasil. O título VII, capítulo II, trata “das Câmaras”, limitando-se a fixar algumas normas gerais, que longe estão do reconhecimento de uma autonomia municipal.

Na Constituição foi ignorada uma verdade histórica, a construção nativa foi totalmente desprezada diante dos modelos importados. Não se assegurou no texto constitucional o que era realidade, não restou expressa a autonomia das Câmaras, a única competência explícita estava na expressão “do governo econômico e municipal das cidades vizinhas”, além do sistema eletivo dos vereadores sobre a presidência do mais votado. Ainda, assim, eram, segundo Mayr Godoy<sup>154</sup>, inegavelmente, as maiores franquias constitucionais até então conhecidas.

---

<sup>152</sup> LEAL, Aurelino. *História constitucional do Brasil*, p. 149.

<sup>153</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O município brasileiro*, São Paulo, 1.961, p. 4.

<sup>154</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 17.

Com a finalidade de regulamentar o texto da Carta Constitucional uma Lei Orgânica (Lei de 1º de outubro de 1828) dispôs sobre a organização, composição, atribuições e competências das Câmaras Municipais do Império. José Afonso da Silva<sup>155</sup> alerta que com ela, foram substancialmente reduzidas as atribuições dos Vereadores, dado que seu artigo 24 definiu as Câmaras como corporações meramente administrativas, vedando o exercício de qualquer função judicial contenciosa. O artigo 24 da lei de 1º de outubro de 1828 deixa claro que venceram os defensores do caráter meramente administrativo das Câmaras Municipais.<sup>156</sup>

A lei de 1828, que perdurou até a República, trata as municipalidades apenas como divisão territorial, sem influência política e sem autonomia. Hely Lopes Meireles alega que, “desprestigiadas politicamente e despojadas do poder judicante, as municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município Colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com as suas finalidades”.<sup>157</sup> E tal sufocamento da municipalidade passou a ser tão notório, que o Ato Adicional (Lei 16 de 12 de agosto de 1834), ao reformar a Constituição Imperial de 1824, enveredou pela descentralização.

Através de uma enumeração de atribuições e deveres levada ao exagero das minúcias, cerceava a liberdade de orientação dos administradores municipais. Continha

---

<sup>155</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p.13.

<sup>156</sup> Art. 24 - As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.

<sup>157</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 6 e 7.

mesmo disposições expressas sobre alinhamento, limpeza, iluminação e uso das ruas e praças. Regredia-se bastante, no âmbito da autonomia municipal, como bem o ressalta Dalmo de Abreu Dalari<sup>158</sup>, ao observar ainda que, com a Independência do Brasil, mediante a lei de organização judiciária municipal, de 1º de outubro de 1828, essa liberdade governamental dos Municípios foi bem restringida, caminhando-se para o exagero oposto, através da redução excessiva dos poderes locais. Por isso, a eclosão dos movimentos democráticos da época tinha sempre como bandeira a autonomia municipal, desfraldada como reivindicação político-administrativa.

No período colonial, a Câmara, que exercia funções legislativas, executivas e judiciárias, ficou no período imperial tolhida da última. Além disso, sua autonomia sofreu brutal golpe, pois a câmara apenas podia praticar atos administrativos e dependia dos governos provincial e central em inúmeros assuntos de caráter local, conforme se observa nas disposições dos artigos 39, 42, 46, 47, 73 e 77 da Lei de 1828. Segundo Ataliba Nogueira, “a maléfica lei de 1º de outubro de 1828, feriu de morte o município do Brasil”<sup>159</sup>.

Destinada a regulamentar o texto da Carta outorgada, a Lei de 1º de outubro de 1828 foi, sem dúvida, a primeira inconstitucionalidade perpetrada pelos nossos legisladores. A competência explícita de governo econômico e municipal das cidades e das vilas foi

---

<sup>158</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, *op. cit.*, p. 5.

<sup>159</sup> NOGUEIRA, Ataliba, *op. cit.*, p. 168.

derrogada pela lei ordinária. Explica Mayr Godoy<sup>160</sup>, no entanto, que o costume arraigado por três séculos prevaleceu à letra da lei e as franquias municipais prosseguiram pelo Império afora.

Todavia, o único mérito da Lei de 1º de outubro de 1828 foi o de favorecer o desenvolvimento do orçamento local, embora sob forma incipiente, e das posturas municipais. Segundo Machado Paupério<sup>161</sup>, o orçamento devia ser prévia e anualmente aprovado, a princípio pelos Conselhos-Gerais, depois pelas Assembléias provinciais. Instaura-se, assim, o princípio da discriminação das rendas locais, de tanta importância na prestação de contas dos governantes como imperativo constitucional dos mais relevantes.

A lei de 12 de agosto de 1834, procedendo alterações e adições no Regimento das Câmaras Municipais do Império de 1828, não atendeu aos reclamos dos municípios, que pretendiam uma volta à situação do período colonial, onde as Câmaras desfrutavam de maior autonomia. Por essa lei de 1834, a câmara municipal subordinava-se, em muitos aspectos, à Assembléia Legislativa Provincial.

---

<sup>160</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 17.

<sup>161</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 43, 44 e 45.

Nessa fase ocorreram duas reformas à Constituição, conforme Machado Paupério<sup>162</sup>. A primeira, no Código de Processo Criminal datado de 1832, e que, aumentando de modo considerável a autoridade dos juizes de paz, de eleição local, deu aos municípios importância ímpar no regime. A segunda reforma a do chamado Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, por sua feição descentralizadora, marcou época na história do regime político do Brasil por seus reflexos federativos e municipais, apesar de sua redação ser lacunosa e imprecisa, restringindo consideravelmente suas ressonâncias na vida do direito político.

Seis anos após o Ato Adicional foi promulgada a Lei nº 105 de 12 de maio 1840, que interpretou artigos da reforma à Constituição. Em comentário a essa lei, relata Hely Lopes Meirelles<sup>163</sup> que ela procurou remediar o mal, dando a interpretação mais ampla a dispositivos do Ato Adicional, de modo a restituir algumas franquias do município. Nem assim ficaram as municipalidades aptas a uma boa administração, porque a lei regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização dos municípios, não lhes dava órgãos adequados às suas funções.

E prossegue Hely Lopes Meirelles<sup>164</sup>, relatando que não havia um agente executivo próprio do município e quem exercia parcialmente essas atribuições era a Câmara, através do Procurador, mero empregado da Câmara, cuja principal atribuição consistia

---

<sup>162</sup> *idem*, p. 46 e 47.

<sup>163</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *ob.cit.*, p. 7.

<sup>164</sup> *idem*, *ibidem*.

em arrecadar e aplicar as rendas do conselho e, ainda, requerer em nome da Câmara perante os juizes de paz, dos membros da Câmara, composta de nove vereadores, um porteiro e um ou mais fiscais de suas posturas, e respectivos suplentes.

Machado Paupério comenta sobre as Câmaras Municipais do Período Imperial que:

Com muitas atribuições, mais sem recursos financeiros para a elas fazer face, tinham as Câmaras municipais freqüentemente que descambar para o falso expediente das subscrições, a fim de atender às necessidades de ordem mais urgente e imperiosa. Em virtude da pequena densidade de população no vasto território nacional e da inexploração de suas riquezas, os municípios mantiveram-se invariavelmente muito pobres na época do Império.<sup>165</sup>

Sem dúvida, o início da separação dos poderes municipais é obra do período imperial, mas ainda ao tempo das regências, em São Paulo, segundo Mayr Godoy<sup>166</sup>, criou-se o cargo de Prefeito, que o regente Feijó recomendou a todas as províncias como instituição modelar. A adoção dessa medida representou o declínio da autonomia municipal, na opinião de Reginaldo Fanckin<sup>167</sup>, pois os prefeitos tiveram suas atribuições definidas e conseqüentemente, restringidas em comparação com as exercidas antes pelas Câmaras.

Inicialmente, na organização das municipalidades não havia Prefeito, cargo que só foi criado pela Província de São Paulo, pela Lei nº 18 de 11 de abril de 1835, com o

---

<sup>165</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 52.

<sup>166</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 17.

<sup>167</sup> FANCKIN, Reginaldo, *op. cit.*, p. 15.

caráter de delegado do executivo e de nomeação do presidente da província. Para Hely Lopes Meirelles<sup>168</sup>, a inovação foi tão bem recebida que a Regência a recomendou, através do Decreto de 9 de dezembro do mesmo ano, às demais Províncias a implantação, sendo um exemplo seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas. Observa ainda Hely Lopes Meirelles que “a figura do prefeito foi destinada ao exercício da função executiva, que antes era da competência do presidente da Câmara”.<sup>169</sup>

As inúmeras restrições impostas à autonomia das Câmaras no âmbito administrativo não a retirou politicamente do palco dos grandes acontecimentos nacionais, quase todos os grandes movimentos cívicos se originaram nas Câmaras<sup>170</sup>.

### 2.2.5 Período Republicano

As crises políticas dos últimos tempos do Império não impediram que melhorasse a situação econômica e se registrasse apreciável progresso material em todo o Brasil.

---

<sup>168</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *ob.cit.*, p. 8.

<sup>169</sup> *idem*, *ibidem*.

<sup>170</sup> O de 1710, com o grito de República por Bernardo Vieira de Melo na Câmara de Olinda; O Fico, em 9 de janeiro de 1822 nas Câmaras de São Paulo, Vila Rica e Rio de Janeiro sob a influência de José Bonifácio e José Clemente Pereira; a outorga de título de “Defensor Perpétuo do Brasil”, em 13 de maio de 1822 ao príncipe D. Pedro pela Câmara do Rio de Janeiro; A representação para ser convocada uma Constituinte em 23 de maio de 1822 na Câmara do Rio de Janeiro; a aprovação da própria Constituição em 1824 por algumas Câmaras; a confederação republicana de Paes de Andrade e Frei Caneca em 1824 na Câmara de Olinda; o movimento de 1835 – 1845, com a república Riograndense sob Bento Gonçalves e Domingos de Almeida na Câmara de Jaguarão; a de 1870 com o Manifesto Republicano na Câmara de Itu; e o de 1888 com a representação na Câmara de São Borja sobre a conveniência de ser modificada a constituição na parte que regulava a Associação ao trono de modo a afastar o Conde D’Eu. JACQUES, Paulino, *op.cit.* p. 159.

Raymundo Faoro ensina que:

Na verdade, o dinheiro farto – passou-se dos 197.000 contos em 1889 para 298.000, no ano seguinte, expansão de 51,6 %, atingindo 513.000, em 1890 – destinado à lavoura, sobretudo aos credores da lavoura na corte, incapaz de reanimar o cadáver cafeeiro do Vale do Paraíba, gerou a especulação urbana, e, dentro dela, a febre industrial. O outro setor cafeeiro, o paulista, expansivo e renovador, recebeu maior estímulo, aumentando as plantações, passando de 220 para 520 milhões de árvores, entre 1890 e 1900, o que levará, em pouco tempo, à superprodução.<sup>171</sup>

A balança comercial vinha apresentando sistematicamente saldos favoráveis o que concorria para que o Brasil gozasse de crédito no estrangeiro. Prosperavam e segundo Visconde de Ouro Preto<sup>172</sup>, multiplicavam-se os bancos, as companhias de seguros e outras empresas comerciais. Aos poucos, iam aparecendo e firmando-se as indústrias.

A origem do capital desses empreendimentos, em sua quase totalidade, estava nos lucros da produção agrícola. Essa progressiva aplicação de fundos, teve grande influência da campanha abolicionista, pois, na medida em que os trabalhadores assalariados substituíam os escravos, não precisavam os fazendeiros imobilizar altas quantias na compra dos últimos, como anteriormente acontecia. Para Raymundo Faoro, “a abolição – acreditava-se na época – libertara energias entorpecidas, fazendo a nação crescer e expandir-se”.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> FAORO, Raymundo, *op cit.*, p. 507.

<sup>172</sup> OURO PRETO, Visconde de. **O advento da ditadura militar no Brasil**. Paris, 1891, p. 100.

<sup>173</sup> FAORO, Raymundo, *op cit.*, p. 507.

### 2.2.5.1 Primeira República

Com Decreto nº 1, de 1º de novembro de 1889, o Governo Provisório proclamou a República Federativa, e às antigas províncias foi dada a denominação de Estados, constituindo os “Estados Unidos do Brasil”. Cada uma dessas unidades foi considerada autônoma e passou a ter seus próprios governos, suas próprias Câmaras Legislativas e sua própria Constituição.

A cidade do Rio de Janeiro, que até então constituía o Município Neutro, recebeu o nome de Distrito Federal, segundo José Afonso da Silva<sup>174</sup>. Nela exerceu o poder o Governo Provisório, até que se promulgasse a Constituição e se processassem as eleições dos novos órgãos legislativos. Dentre as normas comuns às Constituições dos Estados, destaca-se a que mandava assegurar aos municípios uma autonomia tão ampla quanto possível, pois a Constituição de 1891 assim o assegurou em um único artigo sobre o Município<sup>175</sup>.

Segundo José Cretella Júnior, a expressão do texto constitucional “peculiar interesse” deve ser entendida:

No sentido técnico e preciso, que lhe confere, tradicionalmente, o nosso direito. O termo peculiar não significa, de maneira alguma interesse exclusivo, mas sim, interesse predominante, porque não há assunto municipal que não ofereça também, de certo modo, interesse estadual e federal (“o que interessa à parte interessa ao todo”). A diferença é, portanto, mais quantitativa, formal ou de

---

<sup>174</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 14.

<sup>175</sup> Art. 68 da Constituição Federal do Brasil de 1891 – “Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

grau, do que qualitativa, material ou de substância. É o aspecto formal, desse modo, e não aspecto material, que revelará ao intérprete o campo exato do peculiar interesse do Município.<sup>176</sup>

Com o disposto no artigo 68 da Constituição de 1891, pela primeira vez, é consagrado constitucionalmente o princípio da autonomia municipal. Hely Lopes Meirelles, comentando o artigo 68 e citando José de Castro Nunes, pondera que as Constituições estaduais estruturaram os seus municípios, com maior ou menor amplitude na administração, em termos que lhes asseguravam a autonomia pregada na Lei Magna. Porém, “as leis orgânicas reafirmaram o princípio e discriminaram as atribuições municipais, mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais.”<sup>177</sup>

Apesar da previsão constitucional, a autonomia dos municípios foi simbólica, segundo o relato de Hely Lopes Meireles:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito de 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 poder.<sup>178</sup>

Victor Nunes Leal<sup>179</sup>, sobre a autonomia municipal ensina que as Constituições estaduais não tardaram a ser reformadas, com a significativa redução do princípio da

---

<sup>176</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito municipal**. São Paulo: Livraria Editora Universitária de Direito, 1975, p. 59 e 60.

<sup>177</sup> MEIRELLES, Hely Lopes da, *op. cit.*, p. 9.

<sup>178</sup> *idem*, p. 37.

<sup>179</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 80 e 81.

autonomia das comunas ao mínimo compatível com as exigências da Constituição da República, que eram por demais imprecisas, deixando os Estados praticamente livres para regular sobre o assunto.

E prossegue Vitor Nunes Leal<sup>180</sup>, enfatizando que muitas das Constituições estaduais estabeleceram um sistema pelo qual o próprio Estado exercia a fiscalização da administração e das finanças municipais por parte do Estado e essa tarefa era exercida tanto *a posteriori*, como em alguns casos, *a priori*. Tais expedientes autorizavam os governos dos Estados a tutelar as municipalidades, com o intuito de centralizar o interesse político, concentrando o poder na órbita estadual. Na opinião do deputado Alde Sampaio, “quem diz no Brasil município diz vítima indefesa, da prepotência central”.<sup>181</sup>

Citando João Barbalho, Machado Paupério em comentário à Constituição de 1891 relata que “não considera nem mesmo como princípio constitucional a autonomia do Município.”<sup>182</sup>

Duas idéias que surgiram na história da legislação pátria com a força de princípios constitucionais, a federação e a autonomia, passaram para a órbita do Direito Positivo o resultado de mais de meio século de anseios e de luta, para Dalmo de Abreu Dallari<sup>183</sup>,

---

<sup>180</sup> *idem, ibidem.*

<sup>181</sup> **Anais da Assembléia Constituinte de 1933-34**, XVIII, p. 349.

<sup>182</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 60.

<sup>183</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O município brasileiro**. São Paulo, 1961, p.8.

essa consagração significou um dos passos mais importantes, no sentido da valorização dos Municípios.

A valorização dos municípios foi pioneira no Estado do Rio Grande do Sul, que diante do texto constitucional, conforme lembra Mayr Godoy<sup>184</sup>, transferiu aos Municípios o que jamais os constituintes gaúchos iriam alterar: a auto organização local.

Herculano de Freitas, sobre os limites que o legislador constituinte estatuiu aos Estados, relata que:

Eles não podem, pois, a pretexto de organizarem, declarar que pertence ao poder executivo, ao Senado, ao Congresso ou ao Tribunal de Justiça, nomear os vereadores, ou nomear os prefeitos, eles não podem declarar que pertencem ao Congresso ou ao poder executivo cuidar das ruas, dos calçamentos, da limpeza pública dos municípios.<sup>185</sup>

Porém a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, de modo genérico, determinou aos Estados que se organizassem de forma que ficasse assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.

Foram várias as emendas tentando dar maior autonomia aos Municípios, inclusive a de auto-organização. Meira de Vasconcelos em sua emenda aduziu o seguinte

---

<sup>184</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 19.

<sup>185</sup> FREITAS, Herculano. *Direito constitucional*. São Paulo, 1923, p. 415.

argumento: “entendo que teríamos sofismado a patriótica aspiração do poder municipal, se não déssemos aos Municípios o direito de se organizarem”.<sup>186</sup>

O artigo 68 da Constituição de 1891 representou, na verdade, uma concessão à corrente municipalista, já existente. Os Estados não estavam ainda livres da mentalidade feudal típica das primitivas Capitanias. Paulino Jacques<sup>187</sup> salienta que em vez de os Municípios constituírem os Estados, esses é que passaram a dar o reconhecimento àqueles, delegando-lhes o direito de existência. A Lei Orgânica dos Municípios era elaborada pelas Assembléias Legislativas em quase todos os Estados, porém, alguns Estados agindo mais democraticamente, atribuíam essa prerrogativa aos Municípios. Eram eles: Rio Grande do Sul, Pará e Goiás.

Sobre essa inversão da realidade fática, Machado Paupério ensina que “na era republicana, o que se vê de fato é a volta ao centralismo do sistema unitário do Império. A autonomia municipal é, assim, mero dispositivo constitucional, não existindo, a rigor, na vida do país.”<sup>188</sup> No período imperial a Câmara Municipal havia perdido as suas funções judiciárias, no período republicano, só lhe restaram as funções legislativas e de fiscalização do executivo municipal.

---

<sup>186</sup> *Anais do Congresso Constituinte*, 2 v., p. 199.

<sup>187</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 150

<sup>188</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 59 e 60.

Outra questão relativa à autonomia dos municípios é a da eletividade, Machado Paupério<sup>189</sup> esclarece que a Constituição Provisória da República, através dos Decretos nº 510 de 22 de junho de 1890 e nº 194-A de 23 de outubro do mesmo ano, estatuiu taxativamente, em seu Título III, que a autonomia dos Estados-Membros respeitaria não somente a liberdade municipal em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse, como também à eletividade da administração municipal.

Assim, assevera, Eugênio Franco Montoro, “no projeto que serviu de base para os trabalhos da constituinte, elaborado por Rui Barbosa, constava, juntamente com a autonomia das administrações locais, a eletividade dos seus administradores; contudo, após várias emendas, tal previsão foi suprimida”.<sup>190</sup> Sobre a eletividade local, Mayr Godoy<sup>191</sup> relata que constava do projeto, por implícito da autonomia, mas foi suprimida na comentada emenda e disto erroneamente, se valeram muitos Estados, pretendendo negar o direito à eleição do prefeito pelo voto popular.

Hely Lopes Meirelles, enfocando a questão da política eleitoral, bem coloca que:

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o

---

<sup>189</sup> *idem, ibidem.*

<sup>190</sup> MONTORO, Eugênio Franco. **O município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellennich, 1975, p. 40.

<sup>191</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 19.

Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia”.<sup>192</sup>

Para Franco Montoro, “do ponto de vista estritamente jurídico, a autonomia dos Estados e dos Municípios deveria se respeitada. No entanto o modelo adotado pela Constituição era criação engenhosa de juristas e militares, afastados da realidade política e social então existente”.<sup>193</sup>

Logo iniciou a pregação pública pela revisão da Constituição de 1891 e Machado Paupério<sup>194</sup> é quem relata que coube a Gaspar Silveira Martins levantar, pela primeira vez no país, a questão da revisão da Constituição de 1891 e o fez no discurso de agradecimento à manifestação, em 4 de janeiro de 1892, da colônia sul-grandense dessa capital, dizendo “estar convencido da necessidade de revisar a Constituição, consagrando-se o regime parlamentar”.

A Reforma Constitucional de 1926 consagrou e tornou inquestionável a autonomia municipal que foi elevada à categoria de princípio, uma vez estabelecendo que o Governo Federal poderia intervir no Estado “para assegurar a integridade nacional e o respeito aos princípios institucionais, dentre eles a autonomia dos municípios”.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 9 e 10.

<sup>193</sup> MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 41.

<sup>194</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 84, 85 e 86.

<sup>195</sup> Art. 5º, inciso II, letra f.

### 2.2.5.2 Segunda República

Seguiu-se a Revolução de 1930, que iniciada no Rio Grande do Sul e alastrada por diversos Estados com apoio da oposição e de tropas, depôs o Presidente Washington Luís e constituiu uma Junta Governativa Provisória. Em 3 de novembro de 1930, a Junta Governativa Provisória entregou o governo a Getúlio Vargas, candidato derrotado “fraudentemente” nas urnas e chefe civil da revolução triunfante<sup>196</sup>. Nesse mesmo dia foi constituído o Ministério e em 11 de novembro de 1930, através do Decreto nº 19.398, foi expedida a Lei Orgânica do Governo Provisório.<sup>197</sup>

Instalada a Assembléia Constituinte rompeu-se a tradição, sepultando a velha democracia liberal de 1891, instituiu-se a democracia-social, ao modo da Constituição de Weimar. Conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles<sup>198</sup>, a corrente social-democrata influenciou sensivelmente a elaboração da Constituição de 1934. Paulino Jacques menciona que:

Essa Constituição procurou conciliar a democracia liberal com a democracia social, o individualismo com o socialismo, no domínio econômico-social; o federalismo com o unitarismo, no setor político; e o presidencialismo com o parlamentarismo, na esfera governamental. Foi uma verdadeira transação, como havia sido o Ato Adicional, ao tempo do 1º Império. Nas disposições transitórias, concedeu-se anistia ampla para os crimes políticos, e aprovaram-se os Atos do Governo Provisório e de seus delegados. Em 17 de julho de 1934, Getúlio Vargas

<sup>196</sup> Sobre o assunto ver Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, p. 663 e ss.

<sup>197</sup> A Lei Orgânica do Governo Provisório, instituiu o governo com o fito de promover a reorganização geral da República (art. 13); Essa Lei estabelecia: a) um Governo Provisório “discricionário”, com acumulação dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Chefe do Governo (art. 1º); b) dissolução do Congresso Federal, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais (art. 2º); c) manutenção do Poder Judiciário, com as atribuições legais, salvo a de conhecer de atos do Governo Provisório ou seus delegados (art. 3º); ... g) intervenção federal nos Estados e Municípios (art. 11 e §§).

<sup>198</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

foi eleito pelo Congresso Federal presidente da República, devendo governar até 3 de maio de 1938.<sup>199</sup>

Para as Câmaras Municipais, a Revolução de 1930 foi devastadora, uma vez que promoveu sua dissolução através do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Em seu artigo 2º confirma a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembléias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam suas denominações), Câmaras ou Assembléias Municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos existentes nos Estados, nos Municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre e dissolve os que ainda não tenham sido de fato.

O Governo Provisório nomeou um interventor federal para cada Estado e um Prefeito para cada Município, para o exercício das funções executivas e legislativas, conforme previsto no artigo 11 do Decreto nº 19.398/30. Machado Paupério<sup>200</sup> salienta que, as inovações em nível municipal não demoraram a acontecer e com o Decreto nº 20.348 de 29 de agosto de 1931, o Governo Provisório instituiu Conselhos Consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Tais conselhos se constituiriam de três ou mais membros, nomeados pelo interventor.

Os Conselhos Municipais, segundo Eugênio Franco Montoro<sup>201</sup>, tinham a função de analisar as contas das administrações e de aconselhar sobre a conveniência de

---

<sup>199</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 88 e ss.

<sup>200</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 62.

<sup>201</sup> MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 47.

empréstimos externos. Essas novas exigências obrigaram os Municípios: a) à prestação periódica de contas; b) ao desenvolvimento de técnicas de contabilidade pública; e c) à elaboração de orçamentos municipais. Ainda no dizer de Eugênio Franco Montoro<sup>202</sup>, a Constituição de 1934 veio reconhecer a necessidade do estabelecimento de mecanismos de fiscalização financeira das administrações locais. E reforça Hely Lopes Meirelles, que “mais do que a necessidade de um governo próprio, o ente local carecia de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município”.<sup>203</sup>

E foi com a Constituição de 1934, que os Municípios tiveram sua autonomia reconhecida, em tudo que se referisse ao seu peculiar interesse, e especialmente: a) à eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; b) à decretação de seus impostos e taxas e à arrematação das suas rendas; c) à organização dos serviços de sua competência, alerta José Afonso da Silva<sup>204</sup>.

Na opinião de Mayr Godoy, o constituinte, “aceitando um fato consumado, fez expressa referência aos dois poderes municipais – o legislativo, formado pelas Câmaras de Vereadores e o executivo, desempenhando pelo Prefeito, ambos de eleição direta pelo povo, autorizada a indireta do Prefeito, pela Câmara”.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> *idem, ibidem.*

<sup>203</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

<sup>204</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 14.

<sup>205</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 20.

Hely Lopes Meirelles observa que “esse período foi um *Renascimento* para o Municipalismo”.<sup>206</sup> Para Paulino Jacques “a Constituição de 1934 estabeleceu as bases de um verdadeiro ‘estatuto municipal’, que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais desenvolveram convenientemente – uma inovação preciosa, que foi conservada pelas Constituições posteriores”.<sup>207</sup>

Sobre o resultado prático das alterações introduzidas pela Constituição de 1934, José Cretella Júnior comenta que “os efêmeros três anos de duração da Carta Magna de 34 não permitiram perspectiva histórica suficiente para que se aniquilassem com segurança os resultados reais da inovação constitucional”.<sup>208</sup>

A conclusão do Professor Dalmo de Abreu Dallari sobre a Carta Constitucional de 1934 é a de que “dispensou tratamento benéfico aos Municípios em geral, reeditando concessões anteriormente consagradas e adotando posição mais avançada, especialmente quanto à indispensável cobertura financeira, para tornar realidade a autonomia nominal concedida aos Municípios”.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

<sup>207</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 160 e 161.

<sup>208</sup> CRETELLA JÚNIOR, José, *op. cit.*, p. 43.

<sup>209</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, *op. cit.*, p. 14.

### 2.2.5.3 O Estado Novo

No dia 10 de novembro de 1937, o Presidente da República, Getúlio Vargas, decretou uma Constituição que manteve as conquistas econômico-sociais da de 1934, mas restringiu as políticas. Para Paulino Jacques, “era uma Carta tipicamente autoritária, que rompia com a nossa tradição democrática e inaugurava uma verdadeira ‘ditadura de direito’”.<sup>210</sup>

Adverte Hely Lopes Meirelles<sup>211</sup> que ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um severo regime interventorial nos Estados e Municípios, sendo que o interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Ainda, segundo Hely Lopes Meirelles, “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”.<sup>212</sup>

Victor Nunes Leal, sobre a vigência da Carta de 1937, esclarece que:

Quanto aos Estados e Municípios, o que vigorou durante esta fase foi o regime declarado provisório, instituído no decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, alterado parcialmente pelo decreto-lei nº 5.511, de 21 de maio de 1943. Culminou aí o sistema da tutela. Não só o município ficou privado de qualquer órgão local representativo ou pseudo-representativo (pois não havia sequer os conselhos consultivos do período de governo discricionário que se seguiu à Revolução de 1930), como ainda ficou a sua administração sujeita a um severo sistema de controle, tanto prévio como ulterior.<sup>213</sup>

<sup>210</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 94 e ss.

<sup>211</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 38.

<sup>212</sup> *idem*, *ibidem*.

<sup>213</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 92.

A Constituição de 1937, anota José Afonso da Silva<sup>214</sup>, reconheceu também a autonomia municipal, porém foi letra morta.<sup>215</sup>

Foi mais coerente o legislador constituinte de 1937, porque inequivocamente antimunicipalista, no dizer de Vitor Nunes Leal<sup>216</sup>, pois não só conservou os departamentos de municipalidades, como reduziu a receita municipal e suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos. Assim, as idéias sustentadas havia mais de três lustros pelo Professor Francisco Campos concretizaram-se na Carta Constitucional da qual fora o principal redator.

E sobre a autonomia municipal<sup>217</sup>, confirma José Cretella Júnior que “a Carta de 10 de novembro de 1937 atingiu em cheio a autonomia dos Municípios”.<sup>218</sup> Para Hely Lopes Meirelles “feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores em seus artigos 26 e 27”.<sup>219</sup> Já, Dalmo de

---

<sup>214</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 15.

<sup>215</sup> “A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo 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 Executivo”. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 74.

<sup>216</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 92.

<sup>217</sup> “Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores, e levados ao conhecimento dos Governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que previam a respeito, ao passo que, no sistema interventorial do Estado Novo, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os Prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.” MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 12 e 13.

<sup>218</sup> CRETELLA JÚNIOR, José, *op. cit.*, p. 43.

<sup>219</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 12.

Abreu Dallari sustenta que, em 10 de novembro de 1937, foi publicado um Decreto Constitucional, “que anulava todas as conquistas anteriores e inaugurava no Brasil um período ditatorial, necessariamente unitário e centralizador. Com relação aos Municípios foi patenteada a intenção de anular as energias locais”.<sup>220</sup>

Segundo Machado Paupério<sup>221</sup>, em comentário ao artigo 82 da Constituição, as Câmaras Municipais adquiriram a incomparável função de eleger não só a Câmara dos Deputados como a maioria do colégio eleitoral do Presidente da República e somente nos Municípios restou estabelecida a eleição direta. No município, o povo elegeria tanto os vereadores como também, dez cidadãos, encarregados uns e outros de escolher a Câmara de Deputados Federais.

O princípio eletivo e representativo, constitucionalmente previsto no período do Estado Novo, nunca chegou a ser aplicado, Eugênio Franco Montoro, lembra um dispositivo nunca posto em prática, “as Câmaras Municipais, formadas por Vereadores eleitos diretamente pela população, participariam do processo de escolha dos membros da Câmara dos Deputados”.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, *op. cit.*, p. 15 e 16.

<sup>221</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 65.

<sup>222</sup> MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 53.

Nesse período houve uma completa anulação da autonomia municipal<sup>223</sup>, entretanto Vitor Nunes Leal, alerta que “durante o Estado Novo, diversos livros e numerosos artigos em revistas e jornais sustentaram que a Carta de 10 de novembro havia revigorado o município”.<sup>224</sup>

Vale lembrar que, segundo Machado Paupério, “essa Constituição não foi aplicada, pelo quê nem mesmo os Vereadores, praticamente os únicos a serem escolhidos por sufrágio direto, foram eleitos, vivendo os Municípios, como os Estados, em permanente regime de intervenção”.<sup>225</sup> Isso ocorreu até a chegada da redemocratização do País, com a promulgação da Constituição de 1946.

#### 2.2.5.4 Terceira República

Diante da intervenção das forças armadas, em 29 de outubro de 1945, que depôs o Presidente da República Getúlio Vargas, o poder foi entregue ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Linhares, que desde logo constituiu novo ministério. A 2 de dezembro de 1945, realizaram-se as eleições presidenciais e de representantes políticos federais, com poderes constituintes. Em 31 de janeiro de 1946, foi empossado o presidente eleito, General Eurico Gaspar Dutra, que, na lição de Paulino Jacques,

---

<sup>223</sup> “Os ‘peculiares interesses’ a que aludia a Lei Maior, tinham forçosamente que perder sua característica municipal, para se integrarem na Administração de esfera superior. As penosas conquistas históricas, muitas das quais conseguidas na era colonial, perderam-se então gradativamente, ao influxo da intervenção generalizada que se fez lei nos Estados”. PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 66 e 67.

<sup>224</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 93.

<sup>225</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 65.

“continuou a governar através de decretos-leis até que fosse votada a nova Constituição”.<sup>226</sup>

Victor Nunes Leal<sup>227</sup>, sobre a Assembléia Constituinte de 1946, assevera ter sido essa a revelação de maior preocupação com a sorte dos Municípios que a da Segunda República. Restando garantida a autonomia dos municípios com a eleição dos prefeitos e vereadores e com a administração própria dos assuntos de seu peculiar interesse.

Sobre o tradicional conceito de peculiar interesse, já tão questionado nas Constituições anteriores, Celso Ribeiro Bastos informa que “o peculiar interesse municipal, por força de uma interpretação jurisprudencial encampada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma idéia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do município”.<sup>228</sup>

Para José Cretella Júnior:

A Constituição de 18 de setembro de 1946 representou o renascimento do movimento municipalista, sepultado na Idade Média anterior, de quinze anos, representada pela ditadura de Vargas. Assegurando a autonomia política, administrativa e financeira do Município, a Constituição de 1946 proclamou a livre eleição do Prefeito, dos Vereadores, a Administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente a decretação e a arrecadação dos tributos de sua competência, e a aplicação de suas rendas, a organização dos serviços públicos locais.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 96 e ss.

<sup>227</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 94.

<sup>228</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 217.

<sup>229</sup> CRETELLA JÚNIOR; José, *op. cit.*, p. 44.

Em vista desses fatores, José Afonso da Silva comenta que, “essa Constituição, não sem exagero, foi considerada a carta de alforria dos Municípios. Fortaleceu, sem dúvida, a autonomia municipal”.<sup>230</sup>

Segundo Celso Ribeiro Bastos “o período róseo do municipalismo brasileiro é vivido por ocasião do Texto Constitucional de 1946”.<sup>231</sup> Na Constituinte ocorreu, segundo o esclarecedor relato de Victor Nunes Leal, uma ferrenha discussão sobre a questão da autonomia municipal:

Sustentou Mário Masagão, na Assembléia, que a noção de autonomia se restringe à composição do governo municipal, ou seja, à sua eletividade. O problema das atribuições administrativas, constituindo o âmbito do peculiar interesse, é estranho ao conceito de autonomia, que é de natureza política. Essa distinção foi combatida por vários de seus colegas, para os quais a definição da esfera de administração própria do município também se inclui na noção de autonomia. Com efeito, embora se possa, doutrinariamente, distinguir a autonomia política da órbita de administração peculiar, na prática ambos os conceitos são inseparáveis para compor a vida relativamente independente do município. Por dois caminhos pode ser amesquinhado o município: ou pelo exercício autônomo das atribuições mínimas, ou pelo exercício tutelado de amplas atribuições. De nada valeria a administração eletiva, se estivesse peada em seus menores movimentos.<sup>232</sup>

E continua Victor Nunes Leal<sup>233</sup>, citando Geraldo Campos Moreira, explicando que quando o município goza de ampla liberdade em sua organização administrativa, enfim, em tudo que diga respeito o seu peculiar interesse, conclui-se que o Município possui

---

<sup>230</sup> SILVA, José Afonso, *op. cit.*, p. 15.

<sup>231</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, *op. cit.*, p. 217.

<sup>232</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 94.

<sup>233</sup> *idem*, p. 94 e 95.

autonomia administrativa. Porém, quando possui o pleno exercício do direito de eleger os governantes locais, conclui-se que o Município tem autonomia política. Assim, a união desses dois aspectos é que forma a autonomia municipal propriamente dita.

Todos os textos constitucionais anteriores asseguraram a autonomia municipal, que foi letra morta por total falta de vontade política, pois autonomia municipal é o gênero amplo abarcando todas as demais atribuições. O exemplo já citado neste trabalho do estado do Rio Grande do Sul, que permitiu aos seus municípios a elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais demonstra essa assertiva.

A autonomia política do município, na Constituição de 1946, espécie do gênero autonomia municipal, é bem refletida no pensamento de Machado Paupério:

O município brasileiro não é apenas mera entidade territorial descentralizada. Esta compreenderia apenas poder de auto-administração. O nosso Município pressupõe, além de auto-administração, autogoverno, com relação aos Poderes Executivo e Legislativo, o que é assegurado pela eleição do Prefeito e dos Vereadores, como estatui o citado artigo 28, apenas com as restrições de seus §§ 1º e 2º. Vê-se, assim, que o sistema tradicional de organização do Município brasileiro foi mantido plenamente: o povo elege não só a Câmara dos Vereadores, como o Prefeito, a quem cabe o Poder Executivo.<sup>234</sup>

E sobre a autonomia legislativa, Machado Paupério<sup>235</sup> assevera que o artigo 48, inciso I, letra c, a põe em relevo, com o reconhecimento da natureza legiferante do

---

<sup>234</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 76 e 77.

<sup>235</sup> *idem, ibidem.*

mandato do vereador, cujas funções são qualitativamente equiparáveis às dos membros do Congresso Nacional e das Assembléias Estaduais.

Para Victor Nunes Leal, a Câmara Municipal é tão legislativa quanto as estaduais e as federais, “a diferença entre elas é de grau ou de importância, e não de natureza, por isso, as leis municipais são verdadeiras leis, em sentido formal e em sentido material, desde que incidam em matéria que envolve poderes específicos do Município”.<sup>236</sup>

Outra espécie do gênero autonomia municipal, a autonomia administrativa é assegurada na Constituição de 1946 no seu artigo 28, pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.<sup>237</sup>

Sobre a distribuição da competência administrativa, Hely Lopes Meirelles afirma que “a Constituição de 1946, fiel à nossa tradição, manteve o princípio dos ‘poderes enumerados’, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município na órbita governamental”.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> LEAL, Victor Nunes, *op. cit.*, p. 80 e 81.

<sup>237</sup> Art. 28 da Constituição Federal de 1946.

<sup>238</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 14.

Sobre a autonomia financeira do Município, garantida na Constituição de 1946 em seu artigo 29<sup>239</sup>, José Afonso da Silva<sup>240</sup> alerta para o fato de que a discriminação de rendas favorável aos Municípios, também lhes propiciou a deformação de seus ideais municipalistas, ao distribuir igualmente, a todos, parcela do imposto de renda. Isso fez com que os Estados adotassem uma política de facilidades na criação de Municípios, só para atrair mais recursos para seus territórios, com a franca disseminação de municipalidades sem condições de sobrevivência.

Na opinião de Paulino Jacques, “essa Constituição teve a preocupação, nunca demais louvada, de fortalecer a economia municipal, a fim de que essa entidade político-administrativa preenchesse as suas altas finalidades sociais, de verdadeira célula-mãe da União”.<sup>241</sup> Assim, foi restabelecida a autonomia dos Municípios, que se fortaleceram economicamente, através da revisão do regime tributário, em detrimento dos Estados. Machado Paupério argui que “a Nova Constituição adotou com felicidade critérios úteis de discriminação dos elementos característicos da autonomia municipal”.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> “Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º e 4º do artigo 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios os impostos: I – predial e territorial urbano; II – de licença; III – de indústrias e profissões; IV – sobre diversões públicas; V – sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência”. Art. 29 da Constituição Federal de 1946.

<sup>240</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 15 e 16.

<sup>241</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 162.

<sup>242</sup> PAUPÉRIO, Machado, *op. cit.*, p. 73 e 74.

A Constituição de 1946, em seu artigo 48<sup>243</sup>, garantiu a elevação dos Vereadores à condição de legisladores locais e, nesse âmbito, suas funções não discrepavam das dos Deputados estaduais e federais. Uma considerável conquista obtida pelo Município, na Constituição de 1946, foi a de poder invocar o Supremo Tribunal Federal nos casos em que a Lei Estadual ferisse a Lei Municipal.<sup>244</sup>

Um caso concreto descrito por Raul Machado Horta é o do artigo 91 da Constituição do Estado de Minas Gerais que foi declarado inconstitucional, pois previa “recurso, com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas ou a Assembléia Legislativa, de decisão da Câmara de Vereadores que impusesse a perda do cargo ao Prefeito”.<sup>245</sup> A Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965 revogou o artigo 29 da Constituição da República de 1946, o qual previu a participação dos Municípios, na receita Estadual e da União, seguida da Revolução de 1964 dissiparam muitas das conquistas municipais.

Mayr Godoy observa que com a Revolução de 1964 o governo municipal foi seriamente atingido, principalmente com “as alterações na divisão tributária, para impor um centralismo decisório, levaram o município ao empobrecimento, prejudicando o próprio desenvolvimento político de suas instituições”.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Art. 48, inciso II, alínea c da Carta Magna de 1946.

<sup>244</sup> Dentre as exceções ao princípio da não intervenção consagrado no artigo 7º da Constituição Federal de 1946 está o de intervir nos Estados para preservar a autonomia municipal.

<sup>245</sup> HORTA, Raul Machado. *A posição do município no direito constitucional federal brasileiro*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 75, p. 107-122, jul./set., 1982, p. 114.

<sup>246</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 22.

E prossegue Mayr Godoy, relatando que as medidas decorrentes dos Atos Institucionais e Complementares que propiciaram o fortalecimento do Poder Executivo “minimizaram o Legislativo, sufocando a ação desenvolvida nas Câmaras Municipais, notadamente, com cassações de Vereadores e decretos de recesso punitivo para muitas edilidades”.<sup>247</sup>

#### 2.2.5.5 Regime Militar

Sobre a Constituição do Brasil de 1967, José Afonso da Silva<sup>248</sup> comenta que era centralizadora, reduzindo a autonomia dos Estados e Municípios. Porém, consignou a autonomia municipal em seu artigo 16, que foi mantida no artigo 15 da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.

E continua José Afonso da Silva, falando sobre a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, que, “tanto aquela como esta impuseram restrições a direitos e prerrogativas dos Vereadores, em parte reconquistados pelas Emendas Constitucionais nº 4 de 23 de abril de 1975 e nº 6 de 4 de junho de 1976”.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> *idem, ibidem.*

<sup>248</sup> SILVA, José Afonso, *op. cit.*, p. 16.

<sup>249</sup> *idem, ibidem.*

Também na opinião de Eugênio Franco Montoro, a Carta Magna de 1967 era centralizadora, considerando que “a autonomia municipal e a federação entraram em grave crise com o esquema centralizador da nova Constituição”.<sup>250</sup>

Um trecho da manifestação do deputado Flores Soares demonstra como restou emoldurado o legislativo brasileiro à luz da Constituição de 1967:

Todos sabem [...] que estamos aqui reduzidos a falar, a requerer informações [...], a dizer sim ou não [...]. Nos é vedada toda e qualquer iniciativa no campo financeiro e na elaboração do orçamento, orçamento-programa [...], estamos quase reduzidos a dispor da verba pessoal [...]. Na prática, o deputado não tem mais importância.<sup>251</sup>

Porém, a autonomia municipal mínima, aquela já garantida pelas últimas constituições, foi mantida nos dois incisos do artigo 16:

a) à exceção dos Prefeitos das Capitais dos Estados, de municípios considerados estâncias hidrominerais e de municípios declarados de interesse da segurança nacional, todos os demais municípios, por eleição direta, escolhem seus Prefeitos e Vice-Prefeitos, e, em todos os casos, seus Vereadores e b) é assegurada também a administração própria nos assuntos de peculiar interesse do município, o que expressamente compreende o direito de decretar e arrecadar os tributos de sua competência, bem como o direito de aplicar suas rendas, além de ter garantida sua competência para organizar os serviços públicos locais.<sup>252</sup>

O próprio artigo 16 que assegura autonomia municipal, obscura na prática, estabelece várias derrogações, além das exceções às eleições diretas de Prefeito, Vice-

---

<sup>250</sup> MONTORO, Eugênio Franco, *op. cit.*, p. 78.

<sup>251</sup> *Anais da Câmara dos Deputados*, v. 20, setembro de 1967, p. 6.

<sup>252</sup> Constituição Federal de 1967.

Prefeito, limita a remuneração dos Vereadores<sup>253</sup>, estabelece as circunstâncias da intervenção do Estado, no Município<sup>254</sup> e ainda, fixa o número máximo de Vereadores nas Câmaras Municipais<sup>255</sup>.

Apesar da redução ocorrida na autonomia dos Estados e Municípios, lembrada por José Afonso da Silva, estranhamente foi mantido o instituto da intervenção federal, nos casos de desrespeito à autonomia municipal, criando ainda, mais uma possibilidade de intervenção como forma de garantir rendas tributárias aos municípios.<sup>256</sup>

À Constituição de 1967 seguiram vários Atos Institucionais e Complementares modificadores do regime constitucional que afetaram substancialmente os Municípios. O mais polêmico, o AI-5, estabeleceu para “o Presidente da República o poder de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais”.<sup>257</sup> E ainda “autorizou a intervenção por ordem do Presidente da República, nos Estados e nos Municípios, sem limitações constitucionais”.<sup>258</sup> Também “suspendeu os direitos políticos”.<sup>259</sup> E “suspendeu garantias constitucionais e legais”.<sup>260</sup>

---

<sup>253</sup> Art. 15, § 2º da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 4 de 23 de abril de 1975.

<sup>254</sup> Art. 15, § 3º da Constituição Federal de 1967.

<sup>255</sup> Art. 15 da Constituição Federal de 1967.

<sup>256</sup> Art. 10 – A União não intervirá nos Estados, salvo para: V – reorganizar as finanças do Estado que: b) deixar de entregar aos municípios as cotas tributárias a eles destinadas. Constituição Federal de 1967.

<sup>257</sup> Art. 2º do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968.

<sup>258</sup> Art. 3º do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968.

<sup>259</sup> Art. 4º do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968.

<sup>260</sup> Art. 6º do Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968.

O Ato Institucional nº 12 afastou o Presidente da República Costa e Silva, passando o Poder Executivo aos Ministros da Marinha, Guerra, Exército e Aeronáutica que completariam o mandato.

Logo em seguida foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, que para José Afonso da Silva, “não foi uma mera emenda, mas tecnicamente, tratou-se de uma nova Constituição que, inclusive, alterou sua denominação, de Constituição do Brasil para Constituição da República Federativa do Brasil”.<sup>261</sup>

Na opinião de Paulino Jacques, foram apenas duas, as alterações relativas aos Municípios, “quanto à intervenção nos Municípios e quanto à fiscalização financeira e orçamentária”.<sup>262</sup>

Novas formas de fiscalização financeira e orçamentária do Município foram previstas na Emenda Constitucional de 1969<sup>263</sup>, realizada através de órgãos competentes de controle interno e externo. Para o controle externo a Câmara Municipal, auxiliada pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual, foi atribuída essa competência.

Segundo Mayr Godoy:

A Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1 não recompuseram o prestígio das Câmaras Municipais. Dessa fase apenas as Emendas nº 4 e 5, que cuidaram dos

---

<sup>261</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 78.

<sup>262</sup> JACQUES, Paulino, *op. cit.*, p. 153.

<sup>263</sup> Art. 16, § 1º da Emenda Constitucional de 1969.

subsídios dos Vereadores e dos impedimentos destes, que eram funcionários públicos e por consequência, as Emendas nº 22 e 23, aquela, devolvendo parte das prerrogativas parlamentares e, esta, redefinindo a partição tributária, pode-se dizer que deram algum alento na expectativa da ampla reforma constitucional, que principiou em 1986, com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987.<sup>264</sup>

Raul Machado Horta<sup>265</sup> entende que as modificações efetuadas na Carta de 1969, significaram a abertura de caminho para a federalização do município brasileiro.

#### 2.2.5.6 Atual Constituição

Foi, finalmente, na Constituição de 1988, que o Município alcançou a condição de ente federativo<sup>266</sup>, vendo suas aspirações tornarem-se letra viva. Hely Lopes Meirelles lembra que “houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi peça essencial da organização político-administrativa brasileira”.<sup>267</sup>

No seu artigo 18, a Constituição Federal de 1988 incluiu o Município como ente da organização político-administrativa.<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 22.

<sup>265</sup> HORTA, Raul Machado, *op. cit.*, p. 115.

<sup>266</sup> Art. 1º da Constituição Federal de 1988 – “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”

<sup>267</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p.42.

O Município teve ampliação da sua autonomia municipal, agora não só de forma expressa, mas com efetiva autonomia política, financeira e administrativa, uma unidade territorial obrigatória de outra unidade federal. Diogo Lordello de Mello descreve que:

Diante do alto grau de descentralização conferido ao Município brasileiro pela Constituição Federal, descentralização cercada de efetivas garantias contra a ação do legislador ordinário federal e do próprio Estado-Membro, não se pode, em nome de ficções mais ou menos obsoletas e discutíveis, afirmar-se o caráter rigorosamente unitário do nosso Estado-Membro.<sup>269</sup>

Com relação à Câmara Municipal, a Constituição vigente chamou-a de Poder Legislativo Municipal.<sup>270</sup> Houve ampliação da autonomia municipal, com a competência dada aos Municípios pela Constituição, de elaborar e promulgar sua Lei Orgânica Municipal.<sup>271</sup>

A expressa competência da aprovação e promulgação da Lei Orgânica do Município pela Câmara, nos termos em que foi concedida, lembra Mayr Godoy que “vinca com um profundo traço, a organização do Estado Brasileiro, como federação tripartida”.<sup>272</sup>

---

<sup>268</sup> Art 18 da Constituição Federal de 1988 – “A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

<sup>269</sup> MELLO, Diogo Lordello de. **Organização do município**. Rio de Janeiro: FGV, 1965, p. 27.

<sup>270</sup> Art. 31 da Constituição Federal de 1988.

<sup>271</sup> Art. 29 da Constituição Federal de 1988 – “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado e os seguintes preceitos [...]”.

<sup>272</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 23.

Paulo Bonavides menciona que a Constituição Federal de 1988 instituiu “a dimensão trilateral do novo modelo federativo”.<sup>273</sup>

Sobre os parâmetros a serem seguidos pelo Município para sua organização, é salutar o ensinamento de Mayr Godoy ao explicar que, com a mais ampla autonomia possível e dentro de um quadro competencial expresso, o Município “se organiza tendo como parâmetros únicos, só os princípios e preceitos da Constituição Federal, eis que a remissão aos princípios da Constituição Estadual resulta em simples força de expressão, porque, em verdade, esta ficou adstrita aos princípios daquela”.<sup>274</sup>

A competência política municipal vinda com a Carta Constitucional de 1988, ainda, segundo Mayr Godoy, “traduziu-se pela organização local dos partidos políticos e pela eleição do Prefeito e dos Vereadores, compondo os dois poderes que se somam no governo comunal”.<sup>275</sup>

Já a competência administrativa municipal é exercida através da administração própria, conceituada, no relato de Mayr Godoy, “sob dois aspectos, a formulação da política de governo e a execução dos planos de governo e completa a competência administrativa o estabelecimento das normas locais definidoras do poder de polícia”.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> BONAVIDES, Paulo. **A autonomia municipal – Uma das garantias institucionais da Constituição de 1988. Parecer solicitado pela Associação dos Prefeitos do Ceará**, [s. d.], p. 3.

<sup>274</sup> GODOY, Mayr, *op. cit.*, p. 23.

<sup>275</sup> *Idem*, p. 25.

<sup>276</sup> *idem*, p. 26.

Porém, é a competência financeira que garante o pleno exercício das demais competências que formam a autonomia municipal. Para Alcino Pinto Falcão “sem ela, não se completaria o auto-governo como ocorre nos países onde o Município, ainda que autônomo, depende dos recursos votados pelas esferas superiores.”<sup>277</sup>

A Constituição Cidadã, como foi denominada a Constituição de 1988, devolveu ao Poder Legislativo o papel de legislador e de fiscal do Poder Executivo, superando o esmagamento por que passou no Regime Militar. No plano da competência legislativa, substituiu a expressão *peculiar interesse*, por *interesse local*.<sup>278</sup> Assim, compete ao legislador municipal, legislar sobre tais matérias e suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber.<sup>279</sup>

Michel Themer, ao discorrer sobre a modificação do texto constitucional, esclarece que “*interesse local* é expressão idêntica a *peculiar interesse* referendando o entendimento comum segundo o qual *interesse peculiar* é aquele no qual predomina o interesse do município, sendo de se revelar casuisticamente a competência dos municípios em tema de *interesse local*”.<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> FALCÃO, Alcino Pinto. *Novas instituições do direito político brasileiro*. Rio de Janeiro, 1961, p. 97.

<sup>278</sup> Art. 30, I da Constituição Federal de 1988.

<sup>279</sup> Art. 30, II da Constituição Federal de 1988.

<sup>280</sup> THEMER, Michel, *op. cit.*, p. 91.

Assim, com as alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, foram atribuídas aos Vereadores novas responsabilidades, que serão analisadas no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO III**

### **O LEGISLADOR MUNICIPAL**

Neste último capítulo, tratar-se-á do legislador municipal. De início, serão enfocados aspectos relativos às várias características do cargo eletivo ocupado pelo vereador. Em seguida e finalmente será objeto de estudo, o papel do vereador, partindo de suas prerrogativas e atribuições para concluir com a análise da plausibilidade de sua existência.

#### **3.1 O Vereador**

A melhoria das condições de vida das classes populares está intimamente ligada ao seu poder de influência política e para tanto, sua organização e participação são fatores indispensáveis. Nesse contexto é que se apresenta o papel do Vereador na contemporaneidade, colaborando substancialmente na criação de condições práticas de participação da população nos destinos da comunidade.

### 3.1.1 Generalidades

Para Jair Eduardo Santana, “a palavra *vereador* vem do verbo *verear*, que significa a pessoa que vereia, ou seja, aquele que tinha a incumbência de zelar pelo bem-estar e sossego dos Municípios.”<sup>281</sup> Conforme anota Celso Saléh, “modernamente, seu sentido modificou-se, embora não se desligasse do anterior, e passou a significar ‘membro da Câmara Municipal’, ‘o que legisla para o município’”.<sup>282</sup>

Nesse diapasão, é de fundamental importância que o edil tenha algum conhecimento mínimo sobre o direito, que vem a ser um de seus instrumentos de trabalho. Para o bom desempenho de sua função parlamentar, o vereador precisa conhecer a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica e o Regimento Interno de sua Casa Legislativa, pois sua atribuição principal é a criação de leis municipais.

O direito pátrio preceitua que a ninguém é dado desconhecer a lei.<sup>283</sup> Assim, se para o cidadão comum é relevante a existência de regras jurídicas, muito mais o é para o vereador, responsável por elaborar as normas de conduta da sua sociedade, atribuindo direitos e impondo obrigações aos munícipes. É premente que a atividade legislativa seja responsável e consciente, pois a repercussão social é inimaginável e de alcance infinito.

---

<sup>281</sup> SANTANA, Jair Eduardo. **Roteiro prático do vereador: teoria-prática-legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 27.

<sup>282</sup> SALÉH, Celso. **O município na Constituição de 1988**. Brasília, 1989, p. 31.

<sup>283</sup> Art. 3º da **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro**. “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

Conforme ensinamento de Affonso A. P. Fortuna, “antes de tudo, porém, o Vereador é um membro da comunidade que o elege como seu representante para defender os interesses gerais da coletividade”.<sup>284</sup> E prossegue Affonso A. P. Fortuna<sup>285</sup>, noticiando que o Vereador é um representante do povo e não um técnico. Frisa que, eventualmente, pode existir Vereador que seja ao mesmo tempo médico, economista, advogado ou representante de outras categorias profissionais, mas antes de qualquer outro fato, o Vereador é um líder comunitário, um conhecedor e intérprete das necessidades e anseios do povo. E justamente por este motivo é eleito seu representante.

### 3.1.2 O Vereador na História das Constituições

No período colonial, os Vereadores, por força das Ordenações Filipinas, administravam a terra e as coletas do Município. Zelavam pelos bens do Município. Possuíam ainda, incumbências administrativas e competência para julgamentos judiciais. Acumulavam tanto poder que, por vezes, sobrepunham-se aos Governadores Gerais.

O período imperial, na Constituição de 1824, reservou à Câmara Municipal um capítulo, contendo três artigos<sup>286</sup>, atribuindo-lhe o governo econômico, a eletividade e a

---

<sup>284</sup> FORTUNA, Affonso A. P., Os vereadores e os orçamentos municipal. *Revista Administrativa Municipal*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 202, jan./mar. 1992, p. 60.

<sup>285</sup> *idem, ibidem*.

<sup>286</sup> “Art. 167 – Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem, haverá Câmaras às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas. Art. 168 – As Câmaras serão eletivas e compostas do número de Vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será presidente. Art. 169 – O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particularidades e úteis atribuições serão decretadas por uma lei regulamentar”.

formação de posturas, aplicação de rendas e demais particularidades. Ao Vereador porém, foi tirado parte das amplas atribuições que possuía no período colonial.

Na Constituição de 1891, o papel dos Vereadores esteve disposto em apenas um artigo<sup>287</sup>, e nenhuma lei definiu o “peculiar interesse” disposto no texto constitucional. E como resultado ficaram as Câmaras Municipais reduzidas à expressão mais simples, perdendo os Vereadores, com a vinda da República, grande parte do poder que gozavam nas épocas da colonial e imperial. A Constituição de 1934 revalorizou o papel dos Vereadores, com o reconhecimento dos dois poderes do Município, o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Já na Constituição de 1937, apesar de seu texto ter dado às Câmaras, grande poder, inclusive o de eleger os Deputados Federais, os Municípios viveram em constante intervenção, até a redemocratização do País, em 1946.

A Constituição de 1946, segundo José Afonso da Silva<sup>288</sup> “foi considerada a carta de alforria dos Municípios”, porque fortaleceu a autonomia municipal, principalmente quando cuidou da distribuição de renda. A partir de 1946, os Municípios, ao lado das conquistas no âmbito dos Poderes Legislativos e Executivo, ganham autonomia econômica. Os Vereadores foram elevados à condição de legisladores locais.

---

<sup>287</sup> “Art. 68 – Os Estados organizar-se-ão d forma que fique assegurada autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

<sup>288</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 15.

Na Constituição de 1967, centralizadora, o artigo 16 deu autonomia pelo menos formalmente aos Municípios e cassou a eleição dos Prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais. Também concedeu remuneração aos Vereadores das capitais e dos Municípios de população superior a cem mil habitantes, fixou em 21 o número máximo de Vereadores por Município. As Emendas Constitucionais nº 4 de 23 de abril de 1975 e nº 6 de 4 de junho de 1976 reconquistaram parcela do prestígio. Mesmo assim, em termos de municipalidade, o texto foi castrador como o da Constituição de 1967, emendada em 1969 e remendada em 1979.

Finalmente, a Constituição de 1988, em seu artigo 1º, galgou o Município a membro da Federação, como entidade político-administrativa dotada de autonomia política, administrativa e financeira, situação existente só no Brasil. Reservou um capítulo especial ao Município, reconhecendo sua capacidade de auto-organização mediante Lei Orgânica própria e ampliação de sua competência. Aos Vereadores, as inovações impuseram novas atribuições e mais responsabilidades.

### **3.1.3 Representação Política**

Representação política é o princípio jurídico em virtude do qual, segundo Marcello Caetano, “um ou mais indivíduos exercem o poder político ou participam no seu

exercício em lugar e em nome dos titulares do referido poder e de modo que os atos dos representantes sejam considerados provenientes da autoridade dos representados”<sup>289</sup>.

O vereador recebe da Constituição Federal a condição de representante do povo, no disposto no artigo 1º, parágrafo único.<sup>290</sup> Como afirma Mayr Godoy, acaso não tivessem os Vereadores a força representativa da coletividade local, o exercício das funções a ele atribuídas constituir-se-ia em afronta ao direito, “pois tais atos, característicos da vontade social, se integram no Poder Municipal, insuscetíveis, por consequência, de serem praticados por estranhos ao seu corpo político, sem a mácula do arbítrio.”<sup>291</sup>

Paulo Bonavides<sup>292</sup>, citando Theodore Woolsey, ensina que “um representante leva consigo os direitos políticos, poderes e deveres daqueles que o constituíram como tal.” E que, prossegue Paulo Bonavides, “distinguem-se totalmente de um delegado, a quem seus superiores assinam certos deveres específicos e que juridicamente não se podem desviar de suas instruções. Teoricamente está ele solto de quaisquer peias de seus constituintes”<sup>293</sup>.

---

<sup>289</sup> CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. 1992, tomo I, p. 186.

<sup>290</sup> “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” da Constituição Federal de 1988.

<sup>291</sup> GODOY, Mayr. *A câmara municipal: Manual do vereador, uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 2. ed. São Paulo: LEUD, 1989, p.109.

<sup>292</sup> BONAVIDES, Paulo. O sistema representativo. *Revista de Informação Legislativa*. a. VII, n. 26, abr./jun. de 1970, p. 76.

<sup>293</sup> *idem, ibidem*.

Jair Eduardo Santana destaca que “o Vereador, fica investido numa autoridade e a ele é conferida uma parcela do poder político, através do mandato que recebe daqueles que o elegem.”<sup>294</sup> Ressalta que “deve o Vereador ter em mente que é ele representante político não só daqueles que o elegeram, mas também dos demais munícipes”.<sup>295</sup>

Ao Vereador é conferido mandato político representativo, base da democracia representativa, mandato esse irrevogável<sup>296</sup>. Para o preenchimento do número legal de vagas da Câmara, Fabiana de Menezes Soares leciona que “são necessárias a eleição, a diplomação e a posse. Todos esses atos dão legitimidade para o exercício da função legislativa, que, por sua vez, concretiza o princípio estruturante da representatividade.”<sup>297</sup>

Enquanto agente político, o Vereador tem como função participar da vontade do Estado e para tanto, deve conhecer as diretrizes da administração política, suas metas e prioridades, com vistas sempre ao bem comum.

---

<sup>294</sup> SANTANA, Jair Eduardo, *op. cit.*, p. 22.

<sup>295</sup> *idem*, p. 31.

<sup>296</sup> Nos EUA, a revogação do mandato conferido ao parlamentar pode ocorrer através do *recall*, pela votação de um certo número de eleitores.

<sup>297</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. Número de vereadores das câmaras municipais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 34, nº 134, abr./jun. 1997, p. 320.

### **3.1.4 Inviolabilidade do Vereador**

A Carta Política atual trouxe inovações, quando em inquestionável avanço, assegurou a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

#### **3.1.4.1 Conceito de Inviolabilidade**

Utilizado pelo inciso VIII do artigo 29 da CF<sup>298</sup>, numa concepção literal, inviolabilidade significa a não violação. Segundo o Dicionário Michaelis, o termo significa "a qualidade de inviolável".<sup>299</sup>

No posicionamento de De Plácido e Silva, a concepção jurídica do termo significa, "derivado do latim *inviolabilis* (que é respeitado, que é livre, que não se quebra), entende-se a prerrogativa ou privilégio outorgado a certas coisas ou pessoas, em virtude do que não podem ser atingidas, molestadas ou violadas".<sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> "Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: direto e simultâneo realizado em todo o País; VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;" da Constituição Federal de 1988.

### 3.1.4.2 Previsão Constitucional

Pedro dos Santos Barcelos<sup>301</sup> ensina que o constituinte da Carta-Magna de 1988, abordou o que a doutrina e jurisprudência já admitiam e aceitavam como ponto pacífico, mas que era cobrado e reclamado pelo Vereador: registrando expressamente, o princípio da inviolabilidade do legislador municipal. Porém, que essa prerrogativa perdura somente no exercício do mandato e na circunscrição do município. O Legislador Constituinte de 1988 reconquistando o princípio da inviolabilidade a favor dos parlamentares<sup>302</sup> deixou expresso o reconhecimento do mesmo instituto a favor do Vereador.<sup>303</sup>

Para Antonio de Almeida, a Constituição de 1988, representou inquestionável avanço, quando, ao redimensionar antigo preceito, decidiu “consagrar o direito ao parlamentar-vereador de emitir suas opiniões e palavras, no exercício do mandato, sem receio de reprimenda judicial, o que facilita, via de consequência as prerrogativas do Vereador em poder denunciar as irregularidades verificadas no Município.”<sup>304</sup>

A inviolabilidade é uma excludente de ilicitude garantidora do desempenho das funções do Vereador que abrange apenas os delitos de opiniões ou os crimes contra a

<sup>299</sup> Dicionário Michaelis, São Paulo: Melhoramentos, 1998, p. 1.176.

<sup>300</sup> DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulários Jurídicos*. São Paulo: Editora Forense, 1989, v. II, p. 518.

<sup>301</sup> BARCELOS, Pedro dos Santos. *Revista Jurídica*. n. 202, ago./1994, p. 119.

<sup>302</sup> Art. 53, *caput c/c* art. 27 da Constituição Federal de 1988.

<sup>303</sup> Art. 29, VIII da Constituição Federal de 1988.

<sup>304</sup> ALMEIDA, Antonio de. O vereador e a inviolabilidade constitucional. *Revista de Direito Público*, n. 97, RT, jan./mar. 91, ano XXIV, p. 173 e 174.

honra.<sup>305</sup> Em sua manifestação, Antonio de Almeida faz um importante alerta, ao confirmar que “o Vereador é o verdadeiro fiscal do Executivo e dessa função jamais poderá se afastar, porquanto essa prerrogativa não lhe é conferida em função da pessoa, mas do cargo: noutras palavras, ela procura proteger o Município, de quem o Vereador é mero representante”.<sup>306</sup>

Destaca Luiz Manoel Gomes Júnior que “o que deve ser bem ressaltado é que a inviolabilidade existe em razão de um interesse público.”<sup>307</sup>

Pedro dos Santos Barcelos, citando Jorge A. Perrone de Oliveira observa que “o que se vê, em muitos casos, é o mau uso das prerrogativas. Muitos, mostrando com isso seu despreparo para o exercício do mandato, usam as prerrogativas como um privilégio pessoal, quando a razão de ser do instituto é outra”.<sup>308</sup> Antes da Constituição de 1988, o Vereador era dotado de imunidade judiciária restrita ao recinto da Câmara, em seus pronunciamentos e atos praticados no exercício de seu mister, por estar equiparado a funcionário público, nos moldes preconizados pelo artigo 327 do Código Penal.<sup>309</sup> Anota

---

<sup>305</sup> Nas palavras da Constituição “por suas opiniões, palavras e votos”.

<sup>306</sup> ALMEIDA, Antonio de, *op. cit.*, p. 174

<sup>307</sup> GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Vereadores - a inviolabilidade constitucional e a responsabilidade civil por danos morais. *Revista Juris Síntese*, nº 19, set./out., 1999.

<sup>308</sup> BARCELOS, Pedro dos Santos, *op. cit.*, p. 119.

<sup>309</sup> “Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” do Código Penal.

Antonio de Almeida<sup>310</sup> que, nesse aspecto, beneficiavam-se da excludente do inciso III do artigo 142 do Código Penal.<sup>311</sup>

E conclui Marcos Flávio Reis Gonçalves<sup>312</sup> que os Vereadores são invioláveis no exercício do mandato e na circunscrição do Município, independentemente de qualquer regra, eventualmente, incluída na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica Municipal a cargo do Município, isto é, em todo momento e não somente no recinto da Câmara, em todo o território municipal.

### 3.1.4.3 Indispensabilidade de Processo

Sobre a licitude da manifestação dos Vereadores, Pedro dos Santos Barcelos<sup>313</sup> ensina que enquadrado o Vereador na prática de crime contra a honra, ou, utilizando a expressão da Constituição da República, “por suas opiniões, palavras e votos”, impõe a abertura do processo, incluindo desenvolvimento e julgamento até final decisão. Dessa forma, poderá o Poder Judiciário, afirmar se houve ou não o cometimento do delito e se está ou não acobertado pela inviolabilidade.

---

<sup>310</sup> ALMEIDA, Antonio de, *op. cit.*, p. 173.

<sup>311</sup> “Art. 142 - Não constitui injúria ou difamação punível: [...] III - o conceito desfavorável emitido por funcionário público, em apreciação ou informação que preste no cumprimento de dever do ofício” do Código Penal.

<sup>312</sup> GONÇALVES, Marcos Flávio Reis. Os vereadores e as imunidades parlamentares. *Revista Administrativa Municipal*. Nº 195, abr./mai. 1990, ano XXXVII, p. 73.

<sup>313</sup> BARCELOS, Pedro dos Santos, *op. cit.*, p.119.

#### 3.1.4.4 Desnecessidade de Licença da Câmara de Vereadores

Quanto à necessidade ou não de manifestação da Câmara de Vereadores, em casos de incidência do legislador municipal, na prática do crime, Pedro dos Santos Barcelos assevera que “não gozando de imunidade, o Vereador pode e deve ser processado sem qualquer manifestação da Câmara”, e isso deve ocorrer “por qualquer tipo de crime, inclusive sobre aqueles ressalvados pela Constituição que podem ou não estar sob o manto sagrado da inviolabilidade”.<sup>314</sup>

#### 3.1.4.5 Alcance Extraterritorial

Coerente, o constituinte limitou o alcance territorial da inviolabilidade do Vereador que só existe na circunscrição do território em que exerça o *munus* legislativo e estritamente no exercício do mandato. Marcos Flávio Reis Gonçalves diz que “há, inclusive, quem entenda mais além para interpretar o dispositivo constitucional como garantidor da prerrogativa da Vereança mesmo quando o Edil estiver em outra localidade, representando oficialmente a sua Câmara”.<sup>315</sup>

Mas prossegue Marcos Flávio Reis Gonçalves<sup>316</sup>, alegando que ao inscrever o direito à inviolabilidade para os Vereadores, o constituinte utilizou conjunção aditiva, estabelecendo “no exercício do mandato e na circunscrição do Município”, deixando

---

<sup>314</sup> *idem, ibidem.*

<sup>315</sup> GONÇALVES, Marcos Flávio Reis, *op. cit.*, p. 73.

<sup>316</sup> *Idem, ibidem.*

clara a intenção de exigir as duas situações para configuração da inviolabilidade. Esse também é o entendimento de Mario Jorge Rodrigues:

Os Vereadores são invioláveis no exercício da vereança, por suas opiniões, palavras e votos, na circunscrição do Município. Assim, o Texto Constitucional assegura ao Edil maior liberdade e independência no exercício de seu mandato. Todavia, essa garantia limita-se à circunscrição de seu Município, pois se ele manifestar a sua opinião fora de seu território, ainda que em função de representação da Câmara, poderá ser processado por essa manifestação, haja vista que, como já vimos, os Vereadores não possuem imunidade parlamentar.<sup>317</sup>

### 3.1.5 Imunidade do Vereador

A imunidade, uma excludente que se dá no campo do direito processual, exclui ou proíbe o processo referente a qualquer tipo de delito. Fica o Parlamentar isento de todo e qualquer ato processual que pretenda apurar contra si fatos delituosos. Por esse instituto, observa Hely Lopes Meirelles, os parlamentares não podem "ser processados por quaisquer crimes, sem a autorização da respectiva corporação, enquanto durar o mandato".<sup>318</sup>

Sobre a imunidade, Zeno Veloso argui que "em nosso direito, a imunidade parlamentar é um tradicional instituto, consagrado há muito mais de um século, desde a Constituição do Império, passando por todas as republicanas".<sup>319</sup> E sobre as imunidades dos Vereadores, Zeno Veloso relata que "na longínqua data de 28 de abril de 1915,

<sup>317</sup> RODRIGUES, Mario Jorge. **O guia prático do vereador**. Rio de Janeiro: IBAM, 1989, p. 10.

<sup>318</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Da imunidade parlamentar**. São Paulo: Malheiros, 1955, p. 81.

<sup>319</sup> VELOSO Zeno. Imunidades parlamentares dos vereadores. **Revista de Informação Legislativa**. a. 23, n. 92, out./dez., 1986, p. 148.

vigente a nossa primeira Constituição da República, o STF já afirmava em acórdão: ‘Os Conselheiros, Intendentes e Prefeitos municipais não gozam de imunidades parlamentares’<sup>320</sup>.

Zeno Veloso<sup>321</sup> observa que a partir da Constituição de 1946 algumas Constituições Estaduais incluíram, em seus dispositivos, as imunidades parlamentares aos Vereadores e, desde então, o Excelso Pretório vem trilhando o mesmo caminho, ou seja, não reconhecendo as imunidades aos Vereadores em diversos julgados e dentre eles o *juízo-padrão*<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> *idem*, p. 160.

<sup>321</sup> VELOSO Zeno, *op. cit.*, p. 161.

<sup>322</sup> H. C. nº 30.256, de 20-04-1948. Tratava-se do caso de um Vereador eleito, empossado e diplomado, do Município de Araucária, denunciado pelo promotor público do termo como incurso na pena do art. 331 do Código Penal, sem a prévia licença da Câmara Municipal, exigida pelo arts. 11 e 128 da Constituição estadual então em vigor. O Supremo dividiu-se em duas correntes: uma, chefiada pelo Ministro Castro Nunes; a outra, pelo Ministro Hahnemann Guimarães. E a decisão jamais seria alcançada se tivesse que ser tomada pelo valor e pelos méritos dos respectivos expositores, sendo ambos, como reconhecidamente são, dois gigantes e autênticos luminares da cultura jurídica, de cuja passagem fulgurante pelo Supremo Tribunal a Nação guarda imorredoura lembrança. O Ministro Castro Nunes não reconhecia a imunidade parlamentar dos Vereadores. Argumentou que elas constituem um privilégio, e garantia que, se estendidas aos Edis, atingem o princípio da independência dos Poderes, criando para o Executivo e Judiciário uma situação de dependência em face das Câmaras Municipais, considerava que a rigor, o Vereador não exercia a função legislativa. Por sua vez, o Ministro Hahnemann Guimarães ponderou que a imunidade concedida aos membros do Congresso Nacional deve ser estendida aos que exerçam, nos Estados, o Poder Legislativo, porque se trata de garantia necessária ao exercício da função legislativa, e para segurança da própria autonomia municipal, aduzindo que o Vereador exerce função legislativa, embora restrita e reduzida, concluindo que, no Brasil, quem quer que exerça função legislativa, tem direito à imunidade, e isto em decorrência do próprio texto constitucional federal, parecendo-lhe até desnecessária a invocação do privilégio instituído pela Constituição estadual. Ao final, foi vencedora a tese de Castro Nunes. O voto na íntegra está publicado na Revista Leituras de Administração Municipal, São Paulo: IBAM, p. 137 a 146.

Para Marcos Flávio Reis Gonçalves, “todos os argumentos e justificativas a favor ou contra a concessão da imunidade ampla aos Vereadores, são anteriores à promulgação da Constituição ora vigente”.<sup>323</sup>

Todavia na Constituição de 1988, não há alusão à imunidade, não há referência explícita à imunidade, apenas à inviolabilidade. O Vereador, como já dito, não goza da imunidade processual. Por isto não necessita, não é exigível e nem sequer é possível pedir licença à Câmara de Vereadores para que se processe um de seus membros.

Também não há suspensão da prescrição a favor do Estado como estabelece o dispositivo constitucional citado.<sup>324</sup> Se o Vereador comete o crime antes de ser empossado, ou se durante o exercício do mandato, o processo deve ter sua marcha normal, até final sentença condenatória ou absolutória.

### 3.1.6 Número de Vereadores

O artigo 29 da Constituição da República de 1988, em seu inciso IV, delimitou o número de Vereadores em cada município de forma proporcional à sua população.<sup>325</sup>

---

<sup>323</sup> GONÇALVES, Marcos Flávio Reis, *op. cit.*, p. 70.

<sup>324</sup> “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. § 2º. O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato” da Constituição Federal de 1988.

<sup>325</sup> “Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

A esse critério foi adicionado o do inciso VII do mesmo artigo, pela Emenda Constitucional nº 01 de 1992, dispondo que o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita municipal.<sup>326</sup> São essas duas normas constitucionais que delimitam o número de Vereadores nas Câmaras Municipais.

O panorama é assim visto por Fabiana de Menezes Soares ao mencionar que “quando a Constituição fixa os limites do mínimo e do máximo número de Vereadores das Câmaras Municipais, ela impõe, escolhe um sentido norteador e interpretador do mesmo, ou seja, o Município como comunidade e não só como ente político”.<sup>327</sup> E prossegue Fabiana de Menezes Soares salientando que “o legislador constituinte fala em habitantes, não em eleitores, cidadãos em sentido estrito, mas pessoas que vivem em uma dada realidade fática, um sistema social”.<sup>328</sup>

Diante das disposições constitucionais, quanto ao número de Vereadores, considere-se a margem de discricionariedade:

A discricionariedade à qual nos referimos significa que, dentro da moldura legal constitucional do tema, ou seja, o número de Vereadores da Câmara Municipal, na competência para sua fixação, existe um espaço que deve ser preenchido de

---

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites: a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;” da Constituição Federal de 1988.

<sup>326</sup> “Art. 29 [...] VII - o total das despesas com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município;” da Constituição Federal de 1988.

<sup>327</sup> SOARES, Fabiana de Menezes, *op. cit.*, p.320.

<sup>328</sup> *idem, ibidem.*

acordo com determinados critérios normativos (que no caso são os limites máximos e mínimos ao lado da vedação de não se comprometer mais de 5% da receita municipal com a remuneração dos Vereadores).<sup>329</sup>

O princípio da autonomia municipal sustentada pela liberdade que lhe outorga a Constituição para fixar o número de Vereadores e exercer ponderadamente essa liberdade são critérios merecedores de observação.

Um dos critérios é o legal, que se concretizará no respeito à ordem ditada pela Constituição, quanto ao número de habitantes do município e quanto à limitação dos gastos em até cinco por cento da receita municipal com os subsídios dos Vereadores. O outro critério é o costumeiro. Analisadas as peculiaridades de cada Município, se o mais importante é o maior número de Vereadores, diante da extensão territorial, de suas características financeiras ou, se um número menor de Vereadores, porém, melhor remunerados o que atrairia uma melhor “qualidade” de membros, ao menos em tese.

Para Fabiana de Menezes Soares, a observação somente do critério legal não alcança a autonomia municipal, pois “os critérios de proporcionalidade exclusivamente matemáticos não são capazes de concretizar a autonomia municipal consubstanciada na regulamentação do seu *peculiar interesse*”.<sup>330</sup> Para a autora, os dois critérios merecem ser observados pois, “o município é uma realidade social e não só jurídica”.<sup>331</sup> O ideal é

---

<sup>329</sup> *idem*, p. 319.

<sup>330</sup> SOARES, Fabiana de Menezes, *op. cit.*, p.324.

<sup>331</sup> *idem*, p. 323.

que haja aplicação do “princípio da razoabilidade na ponderação que precederá à adequada escolha do número de vereadores dentro dos limites legais”.<sup>332</sup>

### 3.1.7 Mandato Eletivo

A Constituição Federal reserva um capítulo para dispor sobre os direitos políticos. Na Carta Magna estão apenas os princípios básicos, as especificações estão no Código Eleitoral e demais leis que regulam a matéria. Os Vereadores são eleitos para um mandato de quatro anos, pelo sufrágio direto e secreto, realizado simultaneamente em todo o País. A eletividade dos Vereadores é elemento básico da autonomia municipal.<sup>333</sup>

A nossa legislação prevê dois sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional. O legislador municipal é eleito pelo voto proporcional, previsto no artigo 84 do Código Eleitoral. Por esse sistema, as cadeiras existentes nas Câmaras são distribuídas na proporção dos votos dados a cada legenda partidária.

O candidato ao mandato eletivo necessita de capacidade eleitoral, ou seja, deve preencher os requisitos previstos constitucionalmente<sup>334</sup>, que são as chamadas condições de elegibilidade.

---

<sup>332</sup> *idem*, p. 324.

<sup>333</sup> Art. 29, I da Constituição Federal de 1988.

<sup>334</sup> Art. 14, § 3º da Constituição Federal de 1988.

### **3.1.7.1 Suspensão do Mandato Eletivo**

Quando condenado, o Vereador, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, automaticamente, tem seu mandato eletivo suspenso em consequência do embargo de seus direitos políticos. A suspensão perdurará até final efeito da condenação. Caso haja o encerramento do cumprimento da pena e a respectiva reabilitação do condenado, ainda na constância do mandato para o qual foi eleito, reassume os seus direitos políticos e, por conseguinte, também o mandato, cumprindo-o até o seu final.

Se o período de cumprimento de sua pena exceder o término do mandato, embora tenha sido suspenso, não mais poderá exercê-lo por uma questão de lógica. Não havendo mais mandato, não há como exercê-lo. A determinação é de ordem constitucional, presente desde a Constituição do Império até a atual conforme artigo 15, inciso III.<sup>335</sup>

### **3.1.7.2 A Perda do Mandato Eletivo**

A perda do mandato eletivo dar-se-á, quando o Vereador for condenado por crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, com pena aplicada superior a quatro anos, sendo expressa e fundamentadamente reconhecida na sentença, sob pena de que, em não o fazendo ocorra apenas a suspensão dos direitos políticos e, conseqüentemente, a suspensão do mandato eletivo.

### 3.1.7.3 Diferença entre a Suspensão e a Perda do Mandato Eletivo

A suspensão dá-se quando o cidadão é condenado, com sentença transitada em julgado, por qualquer crime e a qualquer quantidade de pena restritiva de liberdade ou de direito, enquanto que a perda ocorre apenas, quando o agente é condenado à pena superior a quatro anos, por crime praticado com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública.

Segundo José Cretella Júnior, suspensão não se confunde com perda:

Suspensão é interrupção temporária daquilo que está em curso, cessando quando terminam os efeitos do ato ou medida anterior. Enquanto que perda, não se perde o que não se tem. Perde-se aquilo que se tinha a posse, ou a detenção. Perda é idéia ligada à idéia de definitividade, embora nem sempre o seja. Pode-se recuperar o que se perde. Perde os direitos políticos quem deles era detentor, como o naturalizado brasileiro, ou o que, sadio aos dezoito anos, fica afetado das faculdades mentais. A perda, regra geral, é definitiva, para sempre, a não ser que, quem perdeu faça esforço para recuperar o perdido. Quem está no pleno gozo dos direitos políticos, sem exercê-los, ou no exercício, exercendo-os, pode perdê-los.<sup>336</sup>

O Vereador, condenado por corrupção ou improbidade administrativa, durante o mandato eletivo, terá seus direitos políticos suspensos. Poderá, também, perder o mandato, se a pena ultrapassar a quatro anos e o juiz assim o declarar expressa e fundamentadamente na sentença.

---

<sup>335</sup> “Art. 15 - É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: ... III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;” da Constituição Federal de 1988.

<sup>336</sup> CRETELLA JÚNIOR, José, *op. cit.*, p. 1117.

#### 3.1.7.4 O Ato de Suspensão de Mandato Eletivo

Para Wolgran Junqueira Ferreira, "não se pode sustentar que pessoa suspensa de seus direitos políticos permaneça como titular de cargo e muito menos exerça funções privativamente reservadas ao cidadão".<sup>337</sup>

Ao Juiz cabe apenas comunicar à presidência da Câmara Municipal a fim de que esta expeça o ato suspensivo. Uma vez comunicado o fato da condenação e o órgão responsável não emitindo o ato suspensivo, havendo provocação de qualquer cidadão ou do Ministério Público, cabe ao Juiz declarar suspenso o mandato eletivo exercido pelo condenado. O legislador teve um cuidado especial, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, enaltecendo "o fundamento ético, já que o criminoso não é idôneo para participar dos negócios públicos".<sup>338</sup>

#### 3.1.8 Direitos Políticos do Vereador

Para Wolgran Junqueira Ferreira, "os direitos políticos são poderes que a lei confere e retira, definitiva ou temporariamente. São direitos a propósito dos quais não cabe separação entre o gozo e exercício desde que a suspensão deste esvazie totalmente aquele".<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira, *op. cit.*, p. 349.

<sup>338</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.

<sup>339</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Julex, 1989, p. 349.

José Cretella Júnior, citando Pedro Calmon, define direitos políticos como "o conjunto de condições que permitem ao cidadão intervir na vida política, votando e sendo votado".<sup>340</sup> Há ainda uma conceituação que busca além dos direitos políticos propriamente ditos, de votar e de ser votado, um posicionamento mais amplo, como o abalizado por Francisco Pontes de Miranda que define esse instituto como "o direito de participar da organização e funcionamento do Estado".<sup>341</sup> Continua Francisco Pontes de Miranda, citando o discurso proferido por J. M. Pereira da Silva, na Câmara dos Deputados, em agosto de 1855:

Direito político é faculdade que tem o cidadão de participar do governo do Estado - é o que se depreende do estudo dos publicistas; é o que se dá a entender a leitura da Constituição. Direito político não é somente a faculdade de ser eleito e de eleger, é também a faculdade de ser chamado para os cargos políticos, isto é, membros de um dos poderes criados pela Constituição.<sup>342</sup>

### 3.1.8.1 A Cassação dos Direitos Políticos

A regra é a vedação da cassação dos direitos políticos e as hipóteses excepcionais estão no artigo 15 da Carta Magna.<sup>343</sup> Sobre a proibição de cassação dos direitos políticos, manifesta-se Pedro dos Santos Barcelos:

---

<sup>340</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1991, tomo II, p. 1090.

<sup>341</sup> PONTES DE MIRADA, Francisco. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº01/69*. 2. ed. São Paulo: RT, 1970, tomo IV, p. 573.

<sup>342</sup> *idem*, p. 574.

<sup>343</sup> "Art. 15 - É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir

O que é proibido pela CF é a cassação dos direitos políticos. Esta proibição tem por base as piores lembranças que o legislador constituinte teve do período de exceção que acabara de dar seus últimos suspiros, vez que vários daqueles que foram eleitos para redigir a CF de 1988 sofreram na pele, viram seus direitos políticos arbitrariamente cassados ou presenciaram o drama de parentes e amigos perseguidos pelo regime autoritário.<sup>344</sup>

O texto constitucional faz distinção entre perda e suspensão dos direitos políticos, logicamente, com distintos reflexos que veremos a seguir.

### **3.1.8.2 Suspensão dos Direitos Políticos**

A suspensão dos direitos políticos ocorre nas seguintes hipóteses previstas no artigo 15 da Constituição Federal de 1988: a incapacidade civil absoluta, inciso II; a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, inciso III; a recusa de cumprir obrigação a todos impostas ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, VIII da CF/88, inciso IV; e a improbidade administrativa, inciso V.

Assim, a capacidade civil absoluta é um dos pressupostos da capacidade política, juntamente com a nacionalidade, dessa forma a perda da capacidade civil gera a suspensão dos direitos políticos, enquanto perdurar tal situação. Segundo Celso Ribeiro

---

obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4º.

<sup>344</sup> BARCELOS, Pedro dos Santos, Perda e suspensão de direitos políticos - perda e suspensão de mandato eletivo - inviolabilidade de vereador e parlamentar - imunidade processual. *Revista Jurídica*, n. 202, ago./1994, p. 119.

Bastos, "em havendo a recuperação da capacidade civil, dá-se a reintegração na posse de seus direitos políticos".<sup>345</sup>

Em qualquer hipótese de condenação criminal haverá suspensão dos direitos políticos, enquanto durarem os efeitos da sentença. A respeito dessa expressão "duração dos efeitos" formaram-se duas correntes. Uma, partindo do pressuposto de que, por "efeitos da condenação" devem ser entendidos os previstos na lei penal, neles incluídos, também, os efeitos secundários. Contudo, não atendida essa obrigação, perdurará o efeito da condenação e, portanto, a suspensão dos direitos políticos.

A outra orientação, mais restrita, prende-se aos efeitos da condenação que se esgota com o cumprimento da pena imposta pela sentença condenatória, ainda que persistam os efeitos secundários tratados na Lei Penal.

O artigo 1º, inciso I, letra e, da Lei da Inelegibilidade<sup>346</sup> ensejou pensar que a suspensão dos direitos políticos não se daria em todos os casos de condenação, mas apenas nos, então elencados. O entendimento é equivocado, conforme ensina Teori Albino Zavascki<sup>347</sup>, pois o artigo refere-se à inelegibilidade. A elegibilidade, por sua

---

<sup>345</sup> BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989, 2 v., p. 594.

<sup>346</sup> "Art. 1º - São inelegíveis: I - para qualquer cargo: e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;" da Lei Complementar nº 64 de 1990.

<sup>347</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos políticos - perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista Jurídica*, n. 201, jul./1994, p. 118.

vez, constitui apenas um dos direitos políticos ou uma das prerrogativas inerentes aos direitos políticos, não se confundindo com eles.

A suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa é inovação da Carta Magna de 1988. Muito embora a penalidade seja a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo eletivo, a ação não é da competência da Justiça Eleitoral já que a matéria não tem natureza eleitoral.<sup>348</sup>

### 3.1.8.3 Perda dos Direitos Políticos

A perda dos direitos políticos, ocorre em casos de cancelamento da naturalização prevista no inciso I do artigo 15 da Constituição Federal<sup>349</sup>, como também o caso de perda da nacionalidade brasileira, consoante o inciso II do parágrafo 4º do artigo 12, também da Constituição Federal de 1988.<sup>350</sup>

Francisco Pontes de Miranda, sob a égide do direito anterior, já consignava que essa hipótese não constitui, propriamente, perda dos direitos políticos, porquanto "perdem-se os direitos políticos ligados à nacionalidade brasileira, porque se perdeu a nacionalidade

---

<sup>348</sup> Acórdão nº 179/93, de 04.08.1993, votação unânime, com a seguinte ementa: "Representação: suspensão de direitos políticos por improbidade administrativa. Matéria que refoge à competência da Justiça Eleitoral. Declinação de competência e remessa dos autos ao juízo de direito da comarca de origem do feito".

<sup>349</sup> "Art. 15 - É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;" da Constituição Federal de 1988.

<sup>350</sup> "Art. 12 - São brasileiros: § 4º. Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado

brasileira".<sup>351</sup> O cancelamento da naturalização é causa de perda dos direitos políticos, quando houver sentença transitada em julgado.

#### **3.1.8.4 Tipos de Delitos Sujeitos à Suspensão dos Direitos Políticos**

Teve o legislador o cuidado de ressalvar que os direitos políticos só ficariam suspensos após o trânsito em julgado da sentença condenatória e enquanto durarem seus efeitos.

Se não tivesse a pretensão de abranger todos os delitos, de qualquer natureza, teria ele também o cuidado de deixar ressalvado o tipo de crime, a quantidade e a espécie da pena, porém, isso não ocorreu, pois o constituinte não faz qualquer distinção entre crimes dolosos e culposos; apenados com detenção ou reclusão, para efeito de elidir ou mitigar a suspensão dos direitos políticos. Nessa linha de raciocínio, o condenado por qualquer crime e a qualquer tipo de pena restritiva da liberdade e de direitos terá seus direitos políticos suspensos.

Trata-se de preceito extremamente rigoroso, porque não distingue crimes dolosos dos culposos, nem condenações a penas privativas de liberdade de condenações a simples penas pecuniárias. Também não distingue crimes de maior ou menor potencial ofensivo ou danoso.

---

estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis" da Constituição Federal de 1988.

<sup>351</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco, *op. cit.*, p. 578.

Antonio Carlos Mendes, admite a possibilidade de "concluir-se que os crimes culposos são insuscetíveis de suspensão dos direitos políticos".<sup>352</sup>

### 3.1.8.5 Suspensão dos Direitos Políticos e o *Sursis*

Ensina Pinto Ferreira que "com o benefício do *sursis*, os direitos políticos continuarão suspensos até que encerre o período do *sursis* e venha a se reabilitar."<sup>353</sup>

Se a pena aplicada não for de caráter restritiva de liberdade, mas sim restritiva de direitos, também, enquanto durar seus efeitos, permanecem suspensos os direitos políticos do condenado. Às vezes, a concessão do *sursis* ao condenado prejudica-o. Essa é a razão por que a Lei determina que, havendo a concessão da suspensão condicional do cumprimento da pena, deva o condenado ser questionado ao condenado se aceita ou não. Como o prazo do *sursis* varia de dois a quatro anos, por este período e até que seja o condenado reabilitado, ficará com os direitos políticos suspensos.

Para Wolgran Junqueira Ferreira, "a suspensão decorre da simples imposição da pena principal, o *sursis* ou livramento condicional não impede a sua incidência."<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> MENDES, Antonio Carlos. *Fascículos de Ciências Penais*, n. 2, abr./jun., 1992, p. 38.

<sup>353</sup> PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 316.

<sup>354</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira, *op. cit.*, p. 347 e 348.

### 3.1.8.6 Reabilitação dos Direitos Políticos

A reabilitação dos direitos políticos deve aguardar a reabilitação, diante do que disciplina o parágrafo único do artigo 93 do Código Penal:

A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre seu processo e condenação. Parágrafo único: A reabilitação poderá, também, atingir os efeitos da condenação, previstos no art. 92 deste Código, vedada reintegração na situação anterior, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo.

Julio Fabrini Mirabete ensina que a reabilitação é somente um instituto que faz com que permaneçam suspensos condicionalmente alguns efeitos penais de condenação, pois, caso seja revogada, ficam eles restabelecidos, “a reabilitação é a declaração judicial de que estão cumpridas ou extintas as penas impostas ao sentenciado, assegura o sigilo dos registros sobre o processo e atinge outros efeitos da condenação”.<sup>355</sup>

Sobre a reabilitação, Teori Albino Zavascki entende que:

Sejam quais sejam os efeitos a que se refere o constituinte, não há dúvida que, uma vez esgotados, opera-se a reatuação dos direitos políticos, independentemente da reabilitação criminal. Exigir-se, para tal fim, a conclusão do processo formal a reabilitação seria prolongar o tempo de suspensão da cidadania e sujeitá-la a imposições não previstas na Constituição. Com efeito, a reabilitação, que tem efeito meramente declaratório, só pode ser requerida após dois anos ‘do dia que for extinta, de qualquer modo, a pena ou terminar a execução [...]’ e desde que atendidos outros requisitos elencados no artigo 94 do Código Penal. Exigir-se a reabilitação significaria prolongar a suspensão por mais dois anos além do prazo previsto pelo constituinte.<sup>356</sup>

<sup>355</sup> MIRABETE, Julio Fabrini. *Manual de direito penal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1986, p. 342.

<sup>356</sup> ZAVASCKI, Teori Albino, *op. cit.*, p. 118.

Assim, a reabilitação dos direitos políticos só se dará no prazo em que ocorra a reabilitação criminal.

### 3.1.9 A Improbidade Administrativa

Maria Helena Diniz define improbidade administrativa como sendo:

A falta de probidade do servidor no exercício de suas funções ou de governante no desempenho das atividades próprias de seu cargo. Os atos de improbidade administrativa importam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.<sup>357</sup>

A matéria é prevista constitucionalmente<sup>358</sup> e regulada na esfera infraconstitucional pela Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992.<sup>359</sup>

<sup>357</sup> *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 2, p. 788.

<sup>358</sup> “Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” da Constituição Federal de 1988.

<sup>359</sup> “Art. 12 - Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: I - na hipótese do artigo 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos; II - na hipótese do artigo 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos; III - na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos” da Lei 8.429/92.

José Afonso da Silva, analisando o artigo 15, inciso V, da CF/88, assevera ser inconstitucional a suspensão dos direitos de cidadania, através de processo administrativo previsto no artigo 14 da Lei Federal nº 8.429/92:

Outra idéia que sai do texto seria a de que a suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa pode ser aplicada independentemente de um processo criminal. É o que se extrai da parte final, segundo a qual todas as sanções indicadas antes são sem prejuízo da ação penal. Vale dizer, independentemente dessa ação. Ou seja, a suspensão dos direitos políticos, no caso, não constitui simples pena acessória. O problema é que não pode a suspensão ser aplicada em processo administrativo. Terá que ser em processo judicial, em que se apure a improbidade, quer seja criminal ou não.<sup>360</sup>

E prossegue José Afonso da Silva, discorrendo sobre a suspensão:

Parece-nos também que a suspensão em razão de improbidade administrativa terá que decorrer de decisão judicial, em processo principal civil ou penal, ou como pena acessória. Não há como fugir a essa tese, porque não se pode admitir a aplicação de penas restritivas de direito fundamental por via que não seja judiciária, quando a Constituição não indique outro meio.<sup>361</sup>

Ainda, a graduação das cominações variam de acordo com as hipóteses de atos praticados com improbidade administrativa elencados, respectivamente, no artigo 9º (atos de improbidade administrativa, que importam em enriquecimento ilícito, podendo a suspensão dos direitos políticos ser arbitrada entre oito a dez anos), no artigo 10 (atos de improbidade administrativa, que causam prejuízo ao erário, podendo a suspensão dos direitos políticos ser arbitrada entre cinco a oito anos) e no artigo 11 (atos de improbidade administrativa, que atentam contra os princípios da administração pública,

---

<sup>360</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

<sup>361</sup> *idem, ibidem*.

podendo a suspensão dos direitos políticos ser arbitrada entre três a cinco anos), todos da Lei Federal nº 8.429/92.

### 3.1.10 A Suplência do Cargo de Vereador

Esse tema ganha vulto, quando no caso da vacância do cargo o suplente de Vereador diplomado tiver mudado sua filiação partidária, pois, as opiniões se dividem, há quem entenda que o direito à suplência é personalíssimo, e assim mesmo tendo mudado de partido, o Suplente diplomado é quem deve ocupar o cargo, com arrimo nos artigos 108 e 215, ambos da Lei Federal nº 4.735/65, o Código Eleitoral.<sup>362</sup>

Mas, outros acreditam que, rompida a fideidade partidária, o candidato perde sua condição de suplente de legenda, porque a suplência é um direito do partido político e não da pessoa física do suplente diplomado. E na eleição decorrente do sistema proporcional, somente logra êxito o candidato dependente do peso eleitoral da sua legenda amparada no artigo 112 da Lei Federal nº 4.735/65 (Código Eleitoral).<sup>363</sup>

---

<sup>362</sup> “Art. 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. Art. 215 - Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Superior, do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso. Parágrafo único. Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal” do Código Eleitoral.

<sup>363</sup> “Art. 112 - Considerar-se-ão suplentes da representação partidária: I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos; II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade” do Código Eleitoral.

Para Fábio Nadal Pedro, “não há posicionamento jurisprudencial sedimentado sobre a questão, cabendo ao operador do direito, diante desse quadro, fiar-se num dos entendimentos, sem nunca perder de vista a contingência de ver sua conduta impugnada judicialmente.”<sup>364</sup>

### **3.1.11 A Competência e a Iniciativa Legislativa**

A autonomia dos entes federativos pressupõe a identificação das competências de cada um, inclusive no que se refere ao exercício da atividade legislativa, repartição essa prevista constitucionalmente. A competência legislativa é o poder juridicamente atribuído ao Vereador para legislar. As competências atribuídas aos Municípios estão enumeradas nos artigos 23, 24 e 30 da Constituição Federal, combinados com o artigo 32, § 1º da Carta Magna.

Iniciativa legislativa é a proposta de criação de direito novo, com a qual se inicia o processo legislativo, que ocorre, quando o legislador apresenta a proposição. A iniciativa legislativa dos Vereadores limita-se à disciplina das matérias inseridas na competência legislativa do Município, conforme disposto na Constituição Federal e pertinentes às atribuições da Câmara Municipal.

---

<sup>364</sup> PEDRO, Fábio Nadal. Cargo de vereador - suplência – ordem de convocação. *Revista Juris Síntese*. n. 28, mar./abr. 2001.

A iniciativa legislativa pode ser: comum, aquela que pode ser exercida pelo Prefeito, por qualquer membro ou órgão da Câmara de Vereadores ou pelos cidadãos; privativa, aquela que reserva a um poder ou a um órgão dos poderes públicos o direito exclusivo de iniciar o processo legislativo; e qualificada, aquela que exige número mínimo de subscritores para início do processo legislativo. Todas deverão respeitar a forma prevista na Lei Orgânica Municipal. Além disso, a iniciativa do Vereador não pode incidir sobre matérias reservadas constitucional, legal ou regimentalmente a outros agentes do processo legislativo.

### **3.2 O Papel do Vereador**

O legislador municipal está incumbido precipuamente da feitura das leis, dentre outras funções não menos importantes, porém sua atuação preponderante é a legislativa.

Com a Carta Política de 1988, o poder legislativo municipal readquiriu suas características originais que esteve por tempos desfigurada. É hodiernamente, o poder que mais se aproxima da verdadeira democracia, pois seus componentes mantêm laços muito estreitos com os munícipes, os quais representam.

O papel do vereador, possui uma enorme importância atualmente, e a tendência é que se avolume, por razão muito simples: o indiscutível aumento das tarefas

pertencentes ao Município, propiciado pela política de descentralização de atividades preconizada e instituída pelo Estado e ainda pelo exercício efetivo da autonomia que possui.

### 3.2.1 Aspectos Iniciais

A forma como foi posta a estrutura federativa do Estado brasileiro<sup>365</sup>, tendo como um de seus integrantes o Município, proporcionou a descentralização do Estado, passando as tarefas de organização interna local aos Municípios<sup>366</sup>, como já ocorria nos demais entes da Federação.

Merece destaque a assertiva de Diogo Lordello de Mello de que “o Estado é a sociedade organizada e o Município a base dessa organização”<sup>367</sup>. Conforme reza a nossa Constituição Federal<sup>368</sup>, os poderes devem ser harmônicos e independentes entre si. Assim também deve ocorrer no governo municipal, assentado na sua dúplice capacidade de autogoverno e de autolegislação no pleno respeito à norma constitucional, pois o principal objetivo dos poderes municipais é o bem comum, que será alcançado

---

<sup>365</sup> “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: ...” da Constituição Federal de 1988.

<sup>366</sup> “Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; ...” da Constituição Federal de 1988.

<sup>367</sup> MELLO, Diogo Lordello. **O papel do vereador e a câmara municipal**. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 3.

através do trabalho conjunto entre os poderes. Já dizia Benedicto Silva “o governo municipal é a mais importante instituição política até agora criada pelo homem”.<sup>369</sup>

Conforme assevera Diogo Lordello de Mello, “a posição e papel das Câmaras Municipais, têm variado muito no Brasil, através dos tempos”.<sup>370</sup> Porém, “sempre foram e continuam sendo importantes para o regime representativo no Brasil”.<sup>371</sup>

A Câmara de Vereadores, composta de membros eleitos diretamente pelo povo, através do sistema do voto proporcional dos partidos, “por sua própria composição, de certa forma é mais representativa do que o Executivo eleito, pois nela estão claramente representadas as diversas correntes de opinião que se agrupam nos partidos políticos e os interesses de diversos segmentos da população.”<sup>372</sup>

Jair Eduardo Santana, esclarece que “a palavra Vereador, significa aquele que tinha a incumbência de zelar pelo bem-estar e sossego dos Municípios”. Lógico que, atualmente, a palavra não possui tal sentido, mas não deixa de ser correto afirmar que, “em última análise, o que desejam os munícipes, através dos seus representantes, é

---

<sup>368</sup> “Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” da Constituição Federal de 1988.

<sup>369</sup> SILVA, Benedicto. Teoria das funções municipais. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1954, p. 17.

<sup>370</sup> MELLO, Diogo Lordello, *op. cit.*, p. 2.

<sup>371</sup> *idem*, p. 1.

<sup>372</sup> *idem*, p. 1.

exatamente o cumprimento de tais fins”.<sup>373</sup> Desde a Constituição de 1988, ampliada a autonomia municipal, é na Câmara de Vereadores que está a fonte do direito local.

### 3.2.2 O Porta-voz da Comunidade

O Vereador, dentre os ocupantes de cargo eletivo, segundo Diogo Lordello de Mello, é quem está mais próximo à comunidade e “o importante é que, exercendo sua função política, o Vereador individualmente e a Câmara coletivamente estejam sempre voltados para a realização do bem comum”.<sup>374</sup>

Celso Saléh afirma que, como representante da comunidade, deve o Vereador, “procurar aprofundar os vínculos com esses setores, discutindo sistematicamente com os moradores desses locais. Detectando-lhes os problemas, estes deverão ser encaminhados à Câmara, seja sob a forma de denúncias, seja sob a forma de proposições”.<sup>375</sup>

É necessário que o Vereador, prossegue ainda Celso Saléh, para conseguir eficácia em sua atividade e para estimular de todas as formas possíveis a participação popular, “promova canais de informação no meio da população (debates organizados, jornais

---

<sup>373</sup> SANTANA, Jair Eduardo, *op. cit.*, p. 27.

<sup>374</sup> MELLO, Diogo Lordello. A câmara municipal e seu papel. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, n. 150, a. XXVI, jan./mar. 1979, p. 11.

<sup>375</sup> SALÉH, Celso, *op. cit.*, p. 31.

etc.), definindo locais de reuniões, formas de organização mais adequadas (associações civis, sindicatos rurais e urbanos etc.)”.<sup>376</sup>

Raulino Jacó Brüning aduz que:

É o vereador que está em contato direto com as pessoas do povo, com a comunidade e seus líderes, que vê e ouve os reclamos e queixas. A ele são levadas as notícias de obras não construídas ou inacabadas, desvio de materiais, contratações de servidores sem concurso, loteamentos irregulares, compras “frias” ou sem licitação, gastos exagerados nas compras, superfaturamentos, prestação de serviços a particulares, troca de favores, tráfico de influência, conchavos, apadrinhamentos, não recolhimento de impostos, malversação de dinheiro público, propinas, subornos, perseguições políticas, contratos fraudulentos, tramóias e outros ilícitos.<sup>377</sup>

Para Celso Saléh, “na proporção em que as necessidades concretas dessas populações forem discutidas pelos diretamente interessados, estarão se criando as condições indispensáveis à melhoria de suas condições de vida, com o surgimento de reivindicações coletivas.”<sup>378</sup> E prossegue enfatizando que “o Vereador poderá contribuir neste processo de conscientização na medida em que procure de forma sistemática, apontar as ligações existentes entre aqueles problemas específicos e a problemática geral de todo o povo brasileiro”.<sup>379</sup>

---

<sup>376</sup> *idem*, p. 32.

<sup>377</sup> BRÜNING, Raulino Jacó. **A fiscalização do município pelos vereadores: manual de orientação**. Blumenau: Editora da FRRB, 1995, p. 30.

<sup>378</sup> SALÉH, Celso, *op. cit.*, p. 32.

<sup>379</sup> *idem*, *ibidem*.

O Vereador, enquanto porta-voz da comunidade, representará seus interesses, levando suas reivindicações ao Prefeito ou às autoridades de outros níveis de governo. Agindo assim, além de articular os diversos interesses comunitários, cooperará com outros poderes na busca de soluções para os problemas do seu Município, cumprindo seu papel político por excelência.

### 3.2.3 Agente de Politização

Sempre com seus objetivos centrados no bem-estar geral, o Vereador deve atuar democraticamente, não só pela proximidade física com os munícipes, mas pelo autoconhecimento dos problemas fundamentais, permitindo soluções e formas de participação inovadoras, elegendo as mais adequadas às características locais.

Como bem salienta Celso Saléh, “o Vereador não deve ser um simples armário de reivindicações acumuladas, com o papel de mero intermediário. Ele deve atuar principalmente como um agente de politização das classes populares”.<sup>380</sup> O Vereador como agente de politização será o elo de ligação entre governantes e governados. Instigando a participação popular, auxiliará para que os munícipes não permaneçam como meros assistentes, e objeto das decisões adotadas. Desta forma, o vereador “levará à população as questões mais candentes discutidas na Câmara e procurará estabelecer a ponte entre os problemas locais e os problemas nacionais”.<sup>381</sup>

---

<sup>380</sup> *idem, ibidem.*

<sup>381</sup> SALÉH, Celso, *op. cit.*, p. 32.

Muitas vezes, a atenção do Vereador deverá estar voltada para auxiliar na conscientização da população. Ao detectar seus reais problemas e suas causas, o que muitas vezes não é fácil nem para analistas políticos, ante a multiplicidade apresentada, deve estabelecer prioridades, em vista dos poucos recursos. O Legislador Municipal pode e deve avançar no processo democrático, promovendo a modificação da relação entre o cidadão e o Estado, instigando a participação popular.

Enquanto agente de politização, o legislador municipal atuante, transformará as situações concretas de dificuldades por que passa a população ou parte dela, em espaço especial de aprendizado democrático e de instauração de novas relações sociais e de poder.

### **3.2.4 Atribuições do Vereador**

Como parlamentar, o Vereador possui inúmeras atribuições e prerrogativas que bem utilizadas lhe garantirão uma melhor atuação.

#### **3.2.4.1 Prerrogativas de Função**

Enquanto membro do Poder Legislativo Municipal, denominação dada à Câmara de Vereadores pela Carta Magna<sup>382</sup>, o Vereador possui diversas atribuições, previstas no

---

<sup>382</sup> “Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” da Constituição Federal de 1988.

Regimento Interno da Casa Legislativa como, por exemplo: participar de todos os trabalhos na Câmara; debater os assuntos constantes da *Ordem do Dia* e de outros que entenda de relevante importância; fazer uso da tribuna para discutir ou denunciar o tema que lhe aprouver; assistir às reuniões das *Comissões*; apresentar proposições; sugerir emendas às proposições; denunciar o Prefeito, Vice-prefeito ou Vereadores por infrações penais ou político-administrativas; apresentar requerimentos; convocar os auxiliares do Prefeito para prestar explicações; propor homenagens; convocar sessões extraordinárias; fazer indicações ou pedidos de providências. Verifica-se, nesse elenco de atividades, que o legislador municipal possui duas funções principais, a legislativa e a fiscalizadora.

#### 3.2.4.2 Função Legislativa

Dentre as funções atribuídas ao Vereador, sem dúvida, a primordial é a legislativa, através da qual o edil provará o seu valor. Para Diogo Lordello de Mello, “a função legislativa da Câmara possui, quase sempre, um *cunho político*. Mediante as leis que vota, refletem elas as aspirações da comunidade, estabelece prioridades, escolhe alternativas – age, enfim, em prol do bem comum.”<sup>383</sup>

Assim, compete aos Vereadores, no contato direto com a comunidade, procurar traduzir as necessidades, transformando-as em proposições que visem ao bem comum, à preservação do meio ambiente, ao crescimento econômico do município, priorizando as necessidades básicas da população.

---

<sup>383</sup> MELLO, Diogo Lordello de, *op. cit.*, p. 3.

Na atividade legislativa, o Vereador, sempre atento à legalidade e à constitucionalidade das proposições, deve evitar que os poderes eleitos se distanciem da vontade de seus representados. Alguns autores e dentre eles, José Eduardo Santana<sup>384</sup>, enfatizam ser de fundamental importância, que os Vereadores possuam conhecimento sobre o Direito, sendo necessário para o bom desempenho de sua função parlamentar conhecer as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno de sua Casa Legislativa.

Outros entendem que o Vereador, enquanto representante da comunidade local, não necessita do conhecimento técnico, devendo, porém, estar ampla e profundamente assessorado na instrução de suas decisões. Aos assessores cabe, habilitar os legisladores a formar juízo a respeito do acerto ou desacerto total ou parcial das proposições emanadas do poder executivo ou de iniciativa do próprio legislativo.

#### **3.2.4.3 Função Fiscalizadora**

Dentre as principais atribuições dos Vereadores está a de fiscalizar a administração pública municipal, “que pode ser feita através do controle e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e dos demais atos do executivo”.<sup>385</sup>

---

<sup>384</sup> SANTANA, José Eduardo, *op. cit.*, p. 21.

<sup>385</sup> SALÉH, Celso, *op. cit.*, p. 35.

Raulino Jacó Brüning ensina que “enquanto agentes públicos, os vereadores não têm apenas direito de fiscalizar, mas sim poder-dever de fiscalizar”. Em caso de omissão poderão ser “responsabilizados civil, penal e politicamente por suas negligências, omissões, abusos e ilícitos praticados no exercício do cargo, como se vê do Decreto-lei nº 201/67, Lei nº 8.429/93, Código Penal etc.”<sup>386</sup>

Celso Saléh salienta que há duas maneiras de fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, através de controle externo e de controle interno. “O controle externo é exercido pela Câmara Municipal e o controle interno pelo Executivo municipal. Os Vereadores, que exercem o controle externo, contam com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”<sup>387</sup>.

Na atividade fiscalizadora deve o Vereador investigar se foram observados os princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição da República, bem como os aspectos da economicidade, operacionalidade e legitimidade constantes do artigo 70 da Carta Magna.

#### **3.2.4.4 Função Investigadora**

Para implementar a função fiscalizadora, o Vereador, utilizando-se das liberdades oferecidas pela Constituição Federal de 1988, investigará a administração pública local.

---

<sup>386</sup> BRÜNING, Raulino Jacó, *op. cit.*, p. 29.

O Vereador possui a árdua responsabilidade de dar vazão aos anseios populares, em especial, de zelar pela esmerada administração da coisa pública. Assim, precisa ter uma visão crítica sobre aqueles que executam as leis e dão destinação aos recursos públicos. Sua missão institucional é certificar-se de que aqueles que governam o fazem de maneira apropriada.

O poder de investigar, outorgado ao Vereador, é um dos corolários inarredáveis à manutenção e à execução das demais atribuições do Poder Legislativo, previsto na Constituição da República, em seu artigo 58, § 3º. Tem por finalidade o fornecimento de informações para fins de abalzar a elaboração de atos normativos legislativos, isto é, leis em sentido *lato*, destinados à produção do bem comum.

Contudo, na prática, aos olhos da população, as comissões parlamentares de inquérito têm descrédito, fruto da observação de que, muitas vezes, o escopo da investigação visa exclusivamente a trazer indivíduos à exposição pública.

#### **3.2.4.5 O Direito de Oposição**

O vereador possui o direito político de oposição garantido constitucionalmente pelo dispositivo que lhe assegura a livre manifestação do pensamento.<sup>387</sup> Para Norberto

---

<sup>387</sup> SALÉH, Celso, *op. cit.*, p. 35.

<sup>388</sup> “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;” da Constituição Federal de 1988.

Bobbio, “num regime de governo parlamentar, o papel e função da Oposição são reconhecidos e tutelados pela Constituição, bem como pelas leis que sancionam os modos, os tempos e as formas em que o direito à Oposição pode ser exercido”.<sup>389</sup>

A participação política do cidadão, segundo André Franco Montoro<sup>390</sup>, seja de maneira convergente ou divergente ao governo, é fundamental, não podendo ser substituída ou sonogada por quaisquer outras espécies de participação social ou econômica. Sobre o histórico da oposição, relata Norberto Bobbio que, “se, portanto, falamos de Oposição referindo-nos a qualquer movimento contrário ao grupo e movimento político detentor do poder, é possível pensar que a Oposição data dos primórdios da organização política da sociedade”.<sup>391</sup>

Sérgio Sérulo da Cunha, sobre a oposição assevera que:

Tanto emocional, quanto intelectualmente, é difícil admitir, a princípio, o papel da oposição. Sua institucionalização parece abrigar uma contradição no seio do poder. Note-se porém que o princípio dialético já estava presente na fórmula clássica da tripartição dos poderes. Geraldo Ataliba tem frase feliz sobre o direito de oposição: Na Inglaterra, com seus oito séculos de evolução constitucional e política é o requinte máximo da perfeição política, a ponto de se reconhecer que a oposição é tão institucional quanto o governo. É para isso que temos que caminhar na América Latina. O opositor não é um inimigo, ele é portador de uma proposta divergente de governo.<sup>392</sup>

<sup>389</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 846.

<sup>390</sup> MONTORO, André Franco. **Da "democracia" que temos para a democracia que queremos**, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1974, p. 53.

<sup>391</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 847.

<sup>392</sup> CUNHA, Sérgio Sérulo da. **Proteção dos direitos políticos**. *Revista de Direito Político*, nº 69, p. 101-105.

O ato ideológico de oposição não pode ser tomado como retaliação, mas sim como um processo natural de exercício democrático dos direitos políticos daqueles que não estão de acordo com o pensamento do governo.

Destarte, lembra Norberto Bobbio que “é constitucionalmente reconhecida à Oposição a função da limitação e do controle crítico do poder da maioria, controle e limitação que se exercem, no plano formal, mediante o exame da legitimidade da atividade legislativa desenvolvida pela maioria” e prossegue, “no plano essencial, mediante a defesa dos direitos das minorias dissidentes e a alternativa política do poder”.<sup>393</sup>

Nesse sentido, desempenham um papel muito importante, os meios de comunicação, razão pela qual a liberdade de opinião de cada cidadão e mesmo dos meios de comunicação são fundamentais no exercício da democracia, tanto para representantes como para os representados.

### **3.2.5 Plausibilidade**

Cumpram ao legislador municipal notáveis tarefas, porém a mais significativa é a de traçar objetivos públicos a serem perseguidos e alcançados sempre atento aos anseios de

---

<sup>393</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 848.

sua comunidade. Compete-lhe, também, participar das discussões parlamentares e da troca de idéias sobre as decisões políticas, que traduzem a vontade geral da sociedade.

Não pode o Vereador ser considerado um técnico elaborador de leis, com exclusividade. A elaboração das leis é o resultado de um trabalho coordenado entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pois a margem de iniciativa de lei do Poder Legislativo é restrita, porém sua atuação na emenda e aprovação de projetos de lei e também no controle da atuação governamental é amplo.

Os Vereadores são cidadãos-representantes eleitos pelo sufrágio universal. A representação obtida através da conquista do direito pelo voto, sem dúvida nenhuma, constitui a base das democracias modernas.

O poder legislativo atualmente reúne as mais diversas ideologias, estando garantido o direito de participação de várias facções políticas, é um poder plural, que se divide entre membros que sustentam o governo; e a oposição que mais efetivamente fiscaliza o governo: processo democrático que possibilita o controle e limitação do poder.

O Poder Legislativo, sem sombra de dúvida, é o mais democrático dos poderes. Nele as regras fundamentais da democracia são amplamente aplicadas, pois seus membros são eleitos através do voto popular e todas as leis aprovadas o são pela maioria de seus membros. Todas as atividades do legislador são públicas e devem ser públicas. Para atingir plenamente o ideal democrático, cada cidadão pode tomar conhecimento e fazer o

juízo crítico acerca do desempenho de seus representantes. Essa participação popular possibilita um amadurecimento político da sociedade e o aperfeiçoamento da democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudados os aspectos entendidos como, os necessários para o alcance da ampla análise da hipótese da proposta na presente dissertação, apresentam-se as considerações finais:

1. O poder é um fenômeno que sempre acompanhou os povos do mundo. Inicialmente, apresentava-se como uma abstração, depois passou para o indivíduo e a evolução dos tempos transferiu-o às instituições, nascendo assim o poder estatal.
2. Assumiu inegável universalidade o poder estatal, que sofreu ao longo do tempo inúmeras alterações, com a distribuição de funções nos diversos regimes praticados na atualidade.
3. Aristóteles foi o primeiro a distinguir as funções do Estado, porém, a teoria da divisão dos poderes só alcançou contornos definitivos na obra O Espírito da Leis de Montesquieu.

4. O equilíbrio entre os poderes, alcançado com a independência de cada um, foi prevista por Montesquieu, quando afirmou que “o poder limita o poder”. Teoria não absoluta, pois admitiu a colaboração entre os poderes.

5. A teoria da separação dos poderes de Montesquieu atribuiu a função executiva aos atos dirigidos a indivíduos ou a situações certas e determinadas; a função legislativa aos atos voltados à coletividade e destinados a regular situações futuras; e a função jurisdicional aos atos que buscam soluções para conflitos de interesses, mediante aplicação das leis.

6. A preocupação em separar os poderes no Brasil apareceu na Assembléia Constituinte de 1823. A Constituição Imperial de 1824 afirmou a divisão e harmonia entre os poderes e apresentava além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o poder Moderador.

7. A Carta Constitucional de 1891 definiu o princípio da separação dos poderes, segundo Montesquieu, harmônico e independente, hoje vigente.

8. Em era longínqua, de intensa influência religiosa, demonstra a história que as leis provinham dos deuses. Depois, o chefe do grupo era de origem ou representante divino, mais tarde grupos de indivíduos colaboravam com o líder numa rudimentar forma de parlamento.

9. O berço do parlamento da forma como se apresenta, hoje, surgiu na Inglaterra medieval, espalhando-se pelo mundo. E foi nessa época, na Inglaterra, que o parlamento readquiriu sua função primordial e nobre de legislar.

10. Portugal influenciou sobremaneira a constitucionalização brasileira, tanto que a Constituição outorgada em 1824 acolheu a separação dos poderes. As primeiras atividades do poder legislativo no Brasil ocorreram em 1826, através da Assembléia Geral das duas Casas Legislativas. A partir daí todas as demais Constituições brasileiras asseguraram prerrogativas ao Poder Legislativo.

11. O Município é uma extensão territorial, uma divisão administrativa do Estado federativo, colocada sob regime de autonomia político-administrativa para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes.

12. Desde as cidades-estado gregas, passando pela cidade romana, sob as mais diversas denominações, surgiram os Municípios como a mais primitiva forma de organização política do homem em vida sedentária, ressurgida no século XII, na Europa, apareceu a cidade moderna governada por seus próprios habitantes.

13. Os primeiros municípios fundados no Brasil foram as Vilas de São Vicente e Piratininga.

14. O Brasil Colônia adotava como direito positivo as Ordenações do Reino. Apesar da existência de legislação o que imperava realmente eram os costumes, pois a legislação havia sido elaborada para a Metrópole. Ademais, os membros das Câmaras Municipais eram em sua maioria analfabetos. Esse direito consuetudinário e o emanado das Câmaras foi o marco inicial da história dos vários ramos do direito brasileiro.

15. A instalação em 1532 da primeira Câmara Municipal em São Vicente inaugurou o processo eleitoral no Brasil. Também foi o primeiro governo local autônomo das Américas.

16. As Câmaras da Colônia, cujos membros eram latifundiários, tinham funções muito mais importantes que as das atuais municipalidades com amplas atribuições de deliberar, julgar e executar e ainda de exercer o papel hoje atribuído ao Ministério Público. O que perdurou por longo período.

17. Vários fatores como a vida urbana mais ativa, inserção de mercadores como membros da Câmara, divergências entre colonos e colonizadores e a decadência do comércio luso com as Índias aumentaram os interesses de Portugal pelas terras brasileiras que transformaram as Câmaras Municipais em órgãos subordinados à Metrópole, as Câmaras tornaram-se órgãos auxiliares, simples executoras de ordens.

18. As Câmaras Municipais participaram decisivamente no apressamento da Independência do Brasil. D. Pedro I outorgou a Constituição de 1824 após consultar às

Câmaras Municipais do Reino do Brasil. Essa Constituição dispôs que as Câmaras Municipais seriam instaladas em todas as cidades e vilas existentes e nas mais que para o futuro se criassem.

19. No Período Imperial, a Lei Orgânica de 1º de outubro de 1828, regulamentou a Carta de 1824, levando as Câmaras e por conseqüência os Municípios ao exagero oposto do período anterior, através da redução excessiva dos poderes locais.

20. O Período Republicano só resguardou à Câmara as funções legislativa e de fiscalização do executivo.

21. A partir da Constituição de 1988 o Município adquiriu a condição de ente federativo, tendo sua autonomia ampliada, e ao Poder Legislativo Municipal, chamou de Câmara Municipal, atribuindo-lhe competência para promulgar a Lei Orgânica Municipal.

22. O membro da Câmara Municipal, aquele que legisla para o Município, necessita conhecer a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno, com vistas ao bom desempenho de sua função parlamentar.

23. Aos Vereadores é conferido mandato político representativo, são eles os representantes da comunidade local, que exercem o poder político em nome dos titulares, os cidadãos.

24. O legislador constituinte de 1988 deixou expresso o reconhecimento do princípio da inviolabilidade ao Vereador, durante o exercício do mandato e na circunscrição do Município.

25. O governo municipal, assentado na dúplice capacidade de autogoverno e de autolegislação no pleno respeito à norma constitucional, visa ao bem comum alcançado com o trabalho conjunto entre os poderes.

26. Na Câmara Municipal reside a fonte do direito local, mais representativa que o executivo, pois nela estão as diversas correntes de opinião agrupadas nos partidos políticos e nos interesses dos vários seguimentos da população.

27. O Vereador, dentre os ocupantes de mandato eletivo, é quem está mais próximo à comunidade. Assim, sempre visando ao bem comum deve como, porta-voz da população, conhecer, divulgar e buscar soluções para suas reivindicações.

28. Não basta ao Vereador intermediar. Como agente de politização será o elo de ligação entre governantes e governados. Instigando a participação popular auxiliará para que os munícipes não ocupem o lugar de meros espectadores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 1. Obras

ALTAVILA, Jayme de. **Origem do Direito dos Povos**. São Paulo: Edições Melhoramentos, [s. d.].

ANNEQUIN, Guy. **A civilização dos maias**. Tradução de Alberto Pinheiro Júnior. Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1978.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Atena, Livro VI, Cp. XI, [s. d.].

ARMEAL, João, **História de Portugal**. 9. ed. Porto: Tavares Martins, 1949.

ARRAES, Monte. **O poder do estado**, Rio de Janeiro: Indústria Gráfica Italiana, 1935.

AYMARD, André; AUBOYER, Jeanine. **O oriente e a Grécia antiga**. História Geral da Civilização. Direção de Maurice Croyet. Tradução de Pedro Moacyr Campos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, tomo I, 1957.

AZIZ, Philippe. **A Atlântida, civilização desaparecida**. Ediciones Fanot, Trad. de

BALEEIRO, Aliomar. **Estudos sobre a Constituição Brasileira**. Tribunal de Contas e Controle da Execução Orçamentária. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

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

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C. Varriale. [...] *et al*; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **A autonomia municipal – Uma das garantias institucionais da Constituição de 1988**. Parecer solicitado pela Associação dos Prefeitos do Ceará, [s. d.].

BUARQUE, Sergio. **História de civilização brasileira – A época colonial**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 2 v., 1968.

BURNS, Edward Mcnall. **História da civilização ocidental**. Porto Alegre: Globo SA, 1957.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Quatro estudos**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

CAVALCANTI, Themístocles. **Princípios gerais de direito público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsói, 1966.

COSTA, Angyone. **Introdução à arqueologia brasileira**. São Paulo: Companhia Nacional, 1934.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução de SOUZA COSTA, Lisboa, Portugal: Livraria Clássica Editora, 1937.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito municipal**. São Paulo: Livraria Universitária de Direito, 1975.

CROISET, A. **As democracias antigas**. Rio de Janeiro: Garnier, 1923.

CUNHA, Fernando Whitaker da. **Direito político brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O município brasileiro**. São Paulo: [s. e.], 1961.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção de conhecimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. III, 1993.

DIAS, José Maria A. M. **Fundamentos institucionais do município brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. do autor, 1994.

DONALD, A. Mc. **Roma republicana**. Lisboa, Portugal: Editorial Verbo, Coleção História Mundi, Tradução de Maria dos Anjos Lima Vieira, 1971.

DUARTE, Nestor. **O direito, noção e norma**. Bahia: Dois Mundos, 1933.

FALCÃO, Alcino Pinto. **Novas instituições do direito político brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1961.

FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 7. ed., Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FANCKIN, Reginaldo. **O legislador municipal**. Curitiba: FAMEPAR, 1.984.

FERNANDES, Florestan. **Organização social dos Tupinambás**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1963.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à CF 88**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FREITAS, Herculano. **Direito constitucional**. São Paulo, 1923.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico, que todo mundo pode saber, inclusive você: Explicitação das normas da ABNT**. 6. ed. Porto Alegre: [s.n.], 1998.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

GODOY, Mayr. **A câmara municipal: Manual do vereador, uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira**. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1988.

\_\_\_\_\_. **A câmara municipal**. 2. ed. São Paulo: LEUD, 1989.

HAMDANI, Amar. **Suméria, a primeira grande civilização**. Tradução de Maria Luísa de Albuquerque. Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1978.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro**, Belo Horizonte: 1964.

HERM, Gerhard. **A civilização dos fenícios**, Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1979.

JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

KRAMER, Samuel Noah. **Mesopotâmia, o berço da civilização**. Tradução de Genolino Amado. Biblioteca Histórica Universal. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1969.

LAUNAY, Oliver. **A civilização dos celtas**. Rio de Janeiro: Otto Pierre Editores, 1978.

LEAL, Aurelino. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LIMA, Oliveira. **História da civilização**. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1967.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **O poder legislativo na república**, Belo Horizonte: Freitas Bastos, 1960.

LUGON, C. **A república comunista cristã dos guaranis**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

MAIA, João de Azevedo Carneiro. **O município**. Rio de Janeiro, 1883.

MELLO, Diogo Lordello de. **Organização do município**. Rio de Janeiro: F. G. V., 1965.

\_\_\_\_\_. **O papel do vereador e a câmara municipal**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MONTORO, Eugênio Franco. **O município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellennich, 1975.

MOSCA, Gaetano. **História das doutrinas políticas**. Completada por Gaston Bouthoul, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1958.

MUNFORD, Lewis. **A Cidade na história**. Belo Horizonte: Itatiaia, 2 v. , 1956.

NUNES, José de Castro, **Do estado federal e sua organização municipal**. Rio de Janeiro: Editores Leite Ribeiro e Murilo, 1920.

OLIVEIRA FILHO, João de. **Legislativo: poder autêntico**. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

OURO PRETO, Visconde de. **O advento da ditadura militar no Brasil**. Paris, 1891.

PAUPÉRIO, Machado. **O município e seu regime jurídico no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

PINHEIRO JÚNIOR, Albertino. Rio: Otto Pierre Editores, 1978.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

RAMOS, Arthur. **Introdução à antropologia brasileira**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante, 1945.

REBECQUE, Henri Benjamin Constant de. **Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)**. Organização e prefácio de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Maria do Céu Carvalho, Rio de Janeiro: Liber Juris.

ROURE, Agenor de. **Formação constitucional do Brazil**, Rio: Typ. Jornal do Commercio, 1914.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Coleção Os Pensadores. 1. ed. São Paulo: Abril.

SÁ FILHO, Francisco. **Relações entre os poderes do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959.

SALEH, Celso. **O município na Constituição de 1988**. Brasília: [s. e.], 1989.

SALLES, Alberto. **Sciencia política**, São Paulo: Teixeira & Irmãos, 1891.

SILVA, José Afonso da. **Manual do vereador**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1.997.

SILVA, J. M. Pereira da. **História da fundação do império brasileiro**. Rio de Janeiro: Garnier, 1.865, tomo IV.

SMITH, Karl. **Teoria de la contitución**. Tradução espanhola. Introdução de Francisco Ayala, México: Ed. Nacional, 1966.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese da história da cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

SOUZA, J. P. Galvão de. **Introdução à história do direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, [s. d.].

SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SPOSTI, Dorival Luiz. **Roteiro prático do vereador**. São Paulo: Jalovi, 1983.

TAUNAY, Affonso de E. **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Melhoramentos, 1953.

THEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: RT, 1991.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada - teoria política do império do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1964.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito constitucional estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

ULRICH, Paul. **Os grandes enigmas das civilizações desaparecidas**. São Paulo: Otto Pierre Editores, [s. d.].

VALENTIN, Veit. **Os povos, os homens, as idéias**. São Paulo: Martins, 1942, tomo I.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1983.

VILLA, Machado. **O município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

## 2. Periódicos

**Anais da Assembléia Constituinte de 1933-34**, XVIII, p. 349.

**Anais do Congresso Constituinte**, 2. v., p. 199.

**Anais da Câmara dos Deputados**, v. 20, setembro de 1967, p. 6.

HORTA, Raul Machado. A posição do município no direito constitucional federal brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n. 75, p. 107.

NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do município. **Revista de Direito Público**. São Paulo: RT, 1968, 6 v.

OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os poderes do Estado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 14, nº 55, jul./set. 1977, p. 58.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**: Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 145.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo. Reflexões sobre o princípio da separação dos poderes: o “parti pris” de Montesquieu. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 17, nº 68, out./dez. 1980, p. 16 e 17.

WEINERT, Iduna E.. Prerrogativas do poder legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 18, n. 69, jan./mar. 1981, p. 56.