

## PODER LOCAL: A CÂMARA MUNICIPAL NO BRASIL E EM PORTUGAL

José Roberto FERNANDES CASTILHO\*

**Resumo:** Trata-se de estudo de Direito Constitucional Comparado luso-brasileiro referente ao Município. O texto analisa, comparativamente, a esfera local do poder político, no Brasil e em Portugal, considerando que o Município brasileiro constitui notória herança portuguesa. Mostra que a Câmara Municipal corresponde a órgãos distintos nos dois Estados, que têm, atualmente, forma de Estado diferenciada. No Brasil, uma federação, ela indica o órgão legislativo do poder local enquanto em Portugal, um Estado unitário, o executivo local é colegiado e tem o mesmo nome. Aponta as mudanças e reformas pelas quais tem passado a estrutura do ente local ao longo da história e, afinal, em conclusão, formula quadros comparativos.

**Palavras Chave:** Poder Local, Direito Constitucional Comparado.

## LOCAL POWER: A TOW HALL IN BRAZIL AND PORTUGAL

**Abstract:** This study covers the Portuguese-Brazilian Compared Constitutional Law concerning the County. The text comparatively analyses the local sphere of the political power in Brazil and in Portugal, taking into account that the Brazilian County constitutes a notorious Portuguese heritage. In addition, this study demonstrates that the County Chamber

---

\* Endereço eletrônico: [depplan@fct.unesp.br](mailto:depplan@fct.unesp.br). Prof. Dr. do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente da Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista.

corresponds to different organs in both States, Which currently have differentiated forms of State. In Brazil, which is a federation, the Chamber comprehend the legislative organ of the local power whereas in Portugal , which is a unitarian State, the local executive is a collegiate organ and has the same name. This study also points out the changes and reforms through which the structure of the local institution has passed along history and, in conclusion, it formulates comparative pictures.

**Keywords:** Local Power, Compared Constitutional Law.

Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal,

Ainda vai tornar-se um imenso Portugal.

Chico Buarque/ Ruy Guerra,

Fado Tropical (CALABAR,1972).

1. Portugal foi o berço de nossas instituições jurídico-políticas. Assim, o que se vai ler a seguir constitui breve exercício de Direito Constitucional Comparado luso-brasileiro, em referência à esfera local do poder do Estado, entendida aqui como “instituição jurídica”. É importante grifar, de início, este entendimento porquanto, como lembra Mateo (1965, p. 112), outros enfoques do ente local são possíveis – e mesmo necessários – como o sociológico, o étnico etc. Mas, “o Município, em seu sentido atual, só surge quando um determinado núcleo de população se organiza juridicamente dentro do quadro estrutural criado pelo Estado a que pertence”. O quadro estrutural referido pelo conhecido publicista espanhol consiste na chamada “forma de Estado”, que vai determinar a natureza jurídica do ente local, seus órgãos representativos e suas competências específicas;

2. A Câmara Municipal é um órgão fundamental da estrutura política do Município, seja em Portugal, seja no Brasil. Atualmente, isto se encontra expresso nas respectivas Constituições, dentro da disciplina do poder local: na Constituição brasileira de 1988, Título III (“Da organização do Estado”), Capítulo IV (“Dos Municípios”), arts. 29 a 31, sendo a Câmara referida logo no *caput* do art. 29; na Constituição portuguesa de 1976 – fonte inspiradora da outra em vários temas -, insere-se o tema na Parte III (“Organização do poder político”), Título VIII (“Poder local”), arts. 235º a 265º, sendo a *câmara*,

sempre grafada em minúscula, objeto dos arts. 250º e 252º (este último, com especificidade)<sup>1</sup>. Cumpre observar que outras Constituições formais nem tratam do ente local e, logo, nem cuidam de seus órgãos. É o caso da Argentina que apenas com reforma de 1994 incluiu a garantia da autonomia municipal na Constituição de 1853, no título final referente ao governo das províncias (art. 123; anteriormente, o art. 5º apenas fazia referência ao “regime municipal” dentre as instituições provinciais). Porém, no Brasil e em Portugal há diferenças essenciais em relação à Câmara, que apontam quase para uma identidade apenas nominal. Em outras palavras, a Câmara Municipal, embora constitua órgão do poder local aqui e lá, designa, na verdade, instituição completamente diversa quanto às suas competências e atribuições nos dois Estados lusófonos, como veremos;

3. Veja-se, desde logo, que enquanto no Brasil a Câmara é composta por vereadores eleitos, em Portugal ela é constituída por um presidente – que, por suas atribuições, se destaca - e por vereadores, todos eleitos (art. 56º da Lei nº 169/99). Mas a própria idéia de vereança (desde o século XIV, vereador é aquele que “vereia”, isto é, que vigia pelo bem estar coletivo, estabelecendo “veredas”) é distinta. Em português, os vereadores chamam-se também “edis”, cuja denominação deriva dos magistrados romanos (*aedilis*) que, dentre outras atribuições, cuidavam da conservação das vias, do fornecimento de água, da regulamentação dos mercados, etc (*cura urbis*). Num certo sentido, os vereadores portugueses aproximam-se mais desse conceito original. Mas há uma ligação institucional fortíssima, que se ampliou com o tempo, entre Município e “urbanismo”<sup>2</sup>

4. O mais antigo Estado-Nação surgido na Europa (século XII), Portugal é um Estado unitário (art. 6º), ainda que minimamente descentralizado: sua descentralização realiza-se sobretudo mediante a consagração do poder local. Uma descentralização mais ampla, com a consolidação da instância regional do poder político – a chamada

---

<sup>1</sup> Na ampla revisão constitucional de 1997, o título referente ao Poder local, na Constituição portuguesa, foi bastante modificado, com a desconstitucionalização de diversos temas, em especial o referente à competências das autarquias e à composição do executivo colegial.

<sup>2</sup> Observa, com razão, o argentino Roberto Dromi: “El municipio está entrañablemente ligado – unido – a um fenómeno moderno, generado por el crecimiento industrial: el urbanismo” (Administración local de la economía, p. 177). Segundo o Autor, o município é uma “unidade política” e a cidade uma “unidade social”.

“regionalização”, longamente debatida – foi rechaçada pelo povo português em referendo ocorrido aos 8 de novembro de 1998<sup>3</sup>. Então, em Portugal continental (ou seja, exclusive Madeira e Açores, onde há governo próprio) inexistente, na prática, esta instância intermédia entre o poder local e o poder nacional, que corresponderia, *mutatis mutandis*, aos Estados-membros, naqueles Estados de excepcional forma federal, como o Brasil. Seriam as regiões administrativas, que contam com previsão constitucional (arts. 255º a 262º da CRP), tendo o referendo sido realizado em função do disposto no art. 256º/1, que reclamava – sob condição suspensiva - a consulta direta para a instituição da lei-quadro das oito regiões portuguesas. Houve a recusa popular da lei (Lei nº 56/91) e, pois, da instituição em concreto das regiões administrativas. Daí a importância que ganha lá a instância local do poder político, manifestada na “autonomia das autarquias locais”, cujo princípio encontra-se estabelecido no art. 6º, sendo desdobrado depois, com minúcia e complexidade, no título referente ao “poder local” (dispositivos referidos no número anterior). Segundo Oliveira (1993, p. 224), na esteira da Constituição italiana de 1947 (art. 5º - “A república una e indivisível reconhece e promove as autonomias locais”), a Constituição da República Portuguesa quer não uma Administração Pública estruturada segundo o princípio da hierarquia (administração direta) mas exercida por entes públicos com personalidade jurídica própria (administração indireta);

5. *A latere*, cumpre grifar que a estrutura política de Portugal e Itália é completamente diversa em face exatamente da autonomia das regiões italianas, concretizada apenas no início dos anos 70 do século XX. Daí ser considerado “Estado regional”, uma nova forma de arranjo territorial do poder, próxima à da Espanha, dito “Estado autonômico” (são figuras próximas). Em Portugal, haja vista o resultado do referendo de novembro de 1998, subsiste no nível médio a divisão distrital do espaço territorial (art. 291º, já nas disposições finais e transitórias), mera expressão da desconcentração do governo central. São em número de 18 os distritos. Cabe ainda ressaltar que, ao contrário de outros Estados, há uma tensão entre regionalização e municipalização. António Barreto, por exemplo, sentença que “com a regionalização, não é o Estado central que fica mais perto, é a autarquia que fica mais longe” (BARRETO, 1998, p. 28,). Este livro é uma recolha de textos de diferentes autores a respeito do tema);

---

<sup>3</sup> Em entrevista ao jornal Diário de Notícias, em abril de 1998, Mário Soares afirmava que a regionalização em Portugal era “insensata, inútil e perigosa”. Esta posição uniu Mário Soares, do PS, e Aníbal Cavaco Silva, do PSD, ambos políticos proeminentes depois da Revolução dos Cravos e que disputaram a Presidência da República em 2006, com a vitória do segundo.

6. Porém, em Portugal, o poder local – fortalecido – manifesta-se em várias instâncias e não apenas em uma, como no Brasil - e esta é uma diferença básica de organização política. Com efeito, no citado Título VIII da CRP, o texto cogita (i) da freguesia, (ii) do município e (iii) da região administrativa, além das organizações de moradores (art. 263º), chamadas de “organizações populares de base territorial” antes da revisão de 1989. As regiões administrativas ficaram mencionadas antes (n. 3) e as organizações de moradores – residentes em área inferior à da freguesia - constituem forma de apenas intensificar a participação das populações na vida administrativa local. Portanto, as pessoas coletivas territoriais efetivamente existentes e atuantes, como manifestação da descentralização territorial ou geográfica do poder do Estado, são as freguesias – em número de 4.251 - e os municípios, que somam 308 (278 deles no continente). Cumpre referir também outros entes como as comunidades intermunicipais, as associações de freguesias, áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), etc, frutos de conjunturas locais específicas. Todo este complexo de entidades vincula-se à Direção-Geral das Autarquias Locais, órgão do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, haja vista tratar-se, como dito, de um Estado unitário;

7. Unidade de povoamento e vizinhança, a freguesia tem origem eclesiástica, sendo sinônimo de paróquia. A palavra deriva de “freguês” e esta de *filius ecclesiae* (filho da Igreja) e *filius gregis* (filho do rebanho). Sua origem – antiquíssima, multissecular – liga-se, portanto, ao processo de implantação e organização do cristianismo na península (Cf. SANTOS, 1985, p. 30; SARAIVA, 2003, p. 32). Porém, no sentido de “instituição jurídica”, mostram-se estas “comunidades de vizinhos” como uma “espécie de sub-municípios” (CAETANO, 1960, p. 398), classificando-se em urbanas, semiurbanas ou rurais. As freguesias são, de fato, entes sub-municipais, muitas vezes microscópicos com zelosas tradições culturais. No entanto, como integrantes do sistema do poder local na Constituição de 1976, as freguesias portuguesas têm natureza autárquica – o nível autárquico de base - e dispõem de órgãos representativos que são (i) a assembleia, órgão deliberativo, e (ii) a junta, órgão executivo colegial (art. 244º), cujo presidente integra a assembleia municipal, como veremos. Daí porque o geógrafo José António dos Santos aponte ser esta “uma das particularidades da nossa organização local no quadro europeu”, haja vista que “na generalidade dos países a autarquia de base é ocupada pelo município” (op. cit, p. 76). Apesar de suas atribuições obedecerem ao princípio da administração dos interesses próprios das populações (saúde, educação, proteção civil etc), as circunscrições territoriais são muito restritas e seus recursos humanos e

financeiros escassos, ficando sempre na dependência da articulação com o município. Cabe destacar a atribuição secular das freguesias na administração de bens comuns como os *baldios* – mais antigos que a própria fundação da nacionalidade portuguesa<sup>4</sup> –, que são terrenos comunitariamente usados e fruídos por moradores, na dicção do Decreto-lei nº 39/76 (a instituição dos baldios passa pelas Ordenações Manuelinas – século XVI –, que os destinava ao “geral proveito dos moradores nos pastos e criações, e logramento da lenha e madeira para suas casas e lavouras” – liv. IV, tit. 67, §§ 8º e 9º);

8. Curiosamente, observe-se que na forma do art. 21º da Lei nº 169/99 (de que falaremos adiante), nas freguesias com 150 eleitores ou menos – que não serão poucas – a assembleia é substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores. Remonta à tradição rural dos concelhos medievais, “segundo a qual os vizinhos reuniam ao ar livre, à sombra das árvores” (SARAIVA, op. cit., 2003, p. 38). Trata-se de interessante experiência de auto-administração, fundada no princípio da democracia direta, que exclui, pois, a representação política. Com algumas exceções (vogais das juntas de freguesia – eleitos pela assembleia –, assembleia municipal), vigora em Portugal a regra da representação proporcional mediante o sufrágio direto, secreto e periódico “para a designação dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autônomas e do poder local” (ART. 113º/1, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, 2006);

9. Lavra longa polêmica a respeito da origem do Município português, se romana (Alexandre Herculano, que vai “filiar o concelho moderno no município romano” em sua clássica *História de Portugal*) ou germânica (Teófilo Braga). Entretanto, o fato objetivo é que o mais antigo foral, no território português, foi conferido à localidade de São João da Pesqueira, às margens do Douro – hoje Município –, no ano de 1055. Foi conferido pelo rei de Leão e Castela (Fernando Magno) bem antes da consolidação do Estado português efetuada por seu bisneto, Afonso

---

<sup>4</sup> Cf. Manuel Rodrigues, *Os baldios*, p. 15. Na *Consolidação das Leis Cíveis*, de 1858, Teixeira de Freitas classifica os baldios como logradouros públicos, dizendo que se estabelece neles “um direito de copropriedade, cujos titulares são os moradores ou municipes de cada povoação, que antigamente chamavam-se vizinhos” (vol 1º, p. 70). Cabe observar que, comparativamente, eles se equivalem ao *rossio* dos núcleos urbanos que, no Brasil, foi extinto por força da Lei de Terras de 1850, sobretudo a partir do trespassse que os Estados fizeram aos Municípios das terras que receberam da União, em 1891. No Estado de São Paulo, a lei de organização dos Municípios, de 1891, transformou expressamente os baldios em logradouros públicos (art. 38/1º). Em Portugal, a disciplina hoje vigente sobre os baldios é dada pela Lei nº 68/93, de 4 de setembro.

Henriques. Logo depois vieram o de Coimbra (1085) e Santarém (1095). Os forais ou cartas forais, de variada espécie, eram atos de criação de autogovernos locais. Nestes primeiros forais, já aparece a figura do “concelho” (*concilium*) que é “o órgão máximo da hierarquia dentro da comunidade, de que é interlocutor perante o senhor (o rei) e o bispo” (REIS, 1991, p. 38). Era um órgão colegial, integrado pelos “maiores”. Ainda hoje existe uma sinonímia entre “município” e “concelho”, em Portugal. Embora considerando duvidoso que o atual concelho possa ser considerado sucessor direto do município medieval, Marcello Caetano, por exemplo, escreve: “em Portugal, pode dizer-se que os termos *concelho* e *município* têm sido considerados sinónimos: o concelho é a autarquia local que tem por base territorial a circunscrição municipal” (REIS, op. cit., p. 373). Com forte no Código Administrativo de 1940, Meirelles (1993, p. 54)<sup>5</sup> afirma que “o Município português é o *Concelho*, que se forma de *Freguesias* e se agrupa em *Distritos*”. De fato, o termo “concelho” é largamente usado pelo povo para indicação de um determinado município;

10. Porém, na Constituição portuguesa de 1976, o município é integrado por dois órgãos representativos, que são (i) a assembleia – órgão deliberativo – e (ii) a câmara municipal, órgão executivo colegial do município (art. 252º). Portanto, como ocorre em quase toda a Europa, a administração do município não é unipessoal mas colegial, o que, para nós, não é de fácil compreensão desde que, em 1835, foi criada a figura do Prefeito, na Província de São Paulo, como delegado nomeado do Executivo (novidade estendida no mesmo ano, pela Regência, como *recomendação*, para todo o país; veja-se que a Carta Imperial de 1824, nos arts. 167 e 168, atribuiu somente às Câmaras o governo municipal<sup>6</sup>). Etimologicamente,

---

<sup>5</sup> A primeira edição, em dois volumes, é de 1957; o livro está na 14ª edição, com atualizações feitas por outros autores haja vista que o grande publicista faleceu em 1990; a 6ª foi a última edição que o Autor parcialmente revisou.

<sup>6</sup> Trata-se da Lei provincial nº 18, que criou no Município de São Paulo e em outros municípios, os cargos de Prefeito e Subprefeito, nomeados pelo Presidente da Província. Mas logo em 1838, apenas três anos depois, ela foi revogada. A institucionalização da figura do Prefeito só se efetivou depois da Constituição republicana de 24 de fevereiro de 1891, mediante ato dos Estados - tornados autônomos - que reconheceram, por derivação, a autonomia do poder local. No Estado de São Paulo, isto ocorreu ainda em 1891 (com a Constituição estadual de 14 de julho – que cogitava de um “administrador” – e que foi regulamentada pela Lei nº 16, de 13 de novembro, criando a figura do “intendente” que ainda existe, por exemplo, na Argentina). Com base na Lei municipal nº 374, que reorganizou o Poder Executivo no Município de São Paulo, o primeiro Prefeito tomou posse em 1.1.1899, eleito pelos vereadores dentre seus pares. Foi Antônio da Silva Prado.

prefeito (*praefectum*) significa o representante de uma autoridade superior. Executivo colegial significa que as decisões de interesse comunal não são tomadas por uma única pessoa, mas coletivamente. Assim, se despersonalizaria o órgão na medida em que, em tese, deveria haver consenso no que tange às ações da Administração Pública; afastar-se-iam, pois, em princípio, os voluntarismos. Mas é certo que há, em Portugal, a figura do presidente da câmara (o art. 252º, antes da revisão de 1997, cogitava dele; hoje não mais o faz), que vem ganhando cada vez mais importância, haja vista nomes como o de Pedro Santana Lopes, do PSD, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa a partir de 2001 e que se tornou Primeiro-Ministro em julho de 2004<sup>7</sup> (em contrapartida, lembre-se do rumoroso caso da autarca portuguesa que, no ano de 2003, foi acusada de grossa corrupção e fugiu para o Brasil). Porém, no desenho constitucional, o executivo local é exercido, em colegiado, pela Câmara Municipal;

11. Depois da Constituição de 1976, vários atos normativos se sucederam em relação ao poder local, demonstrando uma certa necessidade de adequação entre estruturas e funções dos órgãos representativos. Cumpre referir apenas dois: o Decreto-lei nº 100/84, conhecido por “lei das autarquias locais” (que foi revogado) e a atual Lei nº 169/99, que “estabelece o quadro de competências assim como o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias”. Determina o art. 56º da lei vigente que “a câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área”. O mandato de todos é de quatro anos (art. 75º/2). O presidente é o primeiro candidato da lista mais votada (lista fechada quanto à forma das candidaturas) e, como ocorre na freguesia, não é responsável politicamente perante a assembleia, apesar do disposto no art. 239º/1 da CP<sup>8</sup>. Para além do presidente, o número de vereadores é de 16 em Lisboa, 12 no Porto, 10

---

<sup>7</sup> Pedro Santana Lopes deixou o governo depois da derrota eleitoral do PSD frente ao PS em fevereiro de 2005. Depois do 25 de Abril, a República portuguesa, que é parlamentarista, caracterizou-se por uma grande instabilidade institucional, com o país imerso em grave crise econômica: é o país mais pobre da União Européia, de cujo processo de integração participa desde 1986.

<sup>8</sup>Também este tema é polêmico entre os autores, apesar do referido dispositivo constitucional e de ser a República portuguesa parlamentarista. O influente professor Diogo Freitas do Amaral, por exemplo, defende que a assembleia pode destituir a câmara (AMARAL, 1989, p. 472). Porém, a questão se complica pelo fato de que a câmara é eleita pelo povo. No nível nacional, como se sabe, o Governo é constituído pelo Presidente da República e a aprovação de moção de censura pela maioria absoluta dos Deputados implica sua demissão.

nos municípios com cem mil ou mais eleitores etc. Mas é interessante observar que há dois tipos de vereadores: a tempo inteiro e a meio tempo (estes últimos quase sempre do partido da oposição). Respeitados os parâmetros legais, cumpre ao presidente da câmara escolher os vereadores em regime de tempo integral, ou seja, que ficam à disposição do ente autárquico, dispondo de “gabinete de apoio pessoal” (art. 73º/2), e percebendo uma remuneração diferenciada dos outros; cumpre-lhe, ainda fixar as funções deles. Na prática, atuam na condição, diríamos nós, de “secretários”, ou seja, de gestores de matérias específicas afetas ao poder local (vg., vereador do Urbanismo ou de Finanças). Já os vereadores de meio tempo apenas participam das reuniões periódicas da câmara, que podem ser semanais ou quinzenais (art. 62º). Como escreve Oliveira (1993, p. 313-314) “as tarefas mais absorventes da ação municipal cabem ao Presidente e aos vereadores em regime de permanência que constituem, dentro da Câmara, um núcleo mais homogêneo e o verdadeiro centro da atividade desse órgão”;

12. Hipertrofiadas, as atribuições do presidente são várias: representar o município em juízo e fora dele, executar as deliberações da câmara, autorizar a realização de despesa, conceder licenças ou autorizações de utilização de edifícios, embargar obras, decidir sobre todos os assuntos relacionados com a gestão e direção dos recursos humanos do ente etc (v. a longa lista do art. 68º da Lei nº 169/99, que percorre duas vezes todo o alfabeto). Ademais, há cláusula genérica que autoriza o presidente, em situações excepcionais e urgentes, a praticar quaisquer atos de competência da câmara, mas que ficam sujeitos à ratificação posterior (art. 68º/4). São atividades próprias de um gestor público. Porém, além de todas elas, cresce a possibilidade da delegação de competências da câmara para o presidente (com igual possibilidade de cessação da delegação); mas este também pode subdelegar essas competências a quaisquer dos vereadores. Este movimento de delegação de competências é crescente em Portugal, podendo haver também a delegação de competências da câmara para as juntas de freguesia, desde que devidamente autorizada pela assembleia (art. 66º). Assim, o presidente da câmara quase que acaba se tornando, na prática, um Prefeito – a “primeira figura do município”-, com competências próprias e delegadas, tornando as deliberações da câmara meramente homologatórias. É evidente que essa não era a intenção do constituinte português que nem contemplou e nem, historicamente, nunca sequer mencionou o presidente como órgão do município (salvo durante do período autoritário do chamado “Estado Novo”, refletido na Constituição de 1933 - que é a Constituição imediatamente anterior à atual, decorrente da

Revolução dos Cravos de 1974). A Constituição de 1976, na verdade, procuraria antes o governo cameral do consenso (“*government by consensus*”) e não o governo da discussão (“*government by discussion*”), característico da democracia parlamentar. Mas, como vimos, não há responsabilidade política do presidente da câmara;

13. Portanto, a câmara municipal, em Portugal constitui órgão colegial executivo enquanto, diferentemente, a Câmara, no Brasil - que é uma federação trina - constitui órgão colegial também, mas exerce funções não simplesmente deliberativas (como a assembleia lusa) e sim verdadeiramente *legislativas*, produzindo atos normativos gerais e abstratos que inovam a ordem jurídica em seu respectivo campo competencial (art. 30 da CF, sobretudo). Nossa Câmara legisla verdadeiramente, a portuguesa não, apenas administra, isto é, gere serviços públicos. Aliás, esta é a lição muito conhecida de Hely Lopes Meirelles: no passado, empregou-se a expressão “postura municipal” para designar indistintamente os atos legislativos e administrativos das municipalidades (ainda hoje se fala em “Código de Posturas”, sem precisar seu conteúdo). No entanto, observa com razão o publicista que se deve atribuir a designação própria aos atos próprios do Prefeito e da Câmara (MEIRELLES, 1993, p. 481). Cabe anotar que a descrição do município português, feita às p. 54-55 dessa obra, encontra-se completamente desatualizada posto que anterior à Constituição de 1976);

14. A assembleia, por sua vez, é o órgão deliberativo do município português cujos membros são muitas vezes chamados de “deputados municipais”. Conforme o art. 251º da Constituição lusa, ela é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram. Portanto, sua composição é híbrida, prevalecendo sempre o número dos membros eleitos. No caso de municípios com muitas freguesias, a assembleia acaba por contar com algumas dezenas de membros, o que, segundo Diogo Freitas do Amaral, é “manifestamente excessivo”, tornando o órgão “excessivamente pesado na prática”. Amaral (1989, p. 473); refere o caso de Barcelos, que tem quase uma centena de freguesias). Seus membros nada percebem. Na forma do art. 53 da lei vigente, suas competências são classificadas em quatro espécies: a. competência que se pode chamar de “política” (por exemplo, acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara ou votar moções de censura a ela, mas, grife-se, não se trata de sistema parlamentar); b. competência regulamentar e de organização e funcionamento dos serviços públicos, sob proposta da câmara (v.g., aprovar as posturas – a lei utiliza a expressão - e

regulamentos com eficácia externa) c. competência em planejamento, sob proposta ou pedido de autorização da câmara (v.g., aprovar os planos necessários à realização das atribuições municipais); d. competência que se pode chamar de “institucional” ou, como prefere Diogo Freitas do Amaral, de “decisão superior” (v.g., deliberar sobre a afetação ou desafetação de bens do domínio público). Veja-se que, ao contrário do que ocorre entre nós – aqui os “poderes” são independentes e harmônicos. É tão estreita e conjunta a atuação de assembleia e câmara que esta se faz representar, obrigatoriamente, nas sessões da assembleia, por intermédio do presidente da câmara, que pode intervir nos debates, mas não tem direito a voto (art. 48º/1). Conclui-se, pois, que as diferenças em relação ao modelo de descentralização política – tal qual existente no Brasil – são vastas e profundas, embora, funcionalmente, haja, sobretudo do ponto de vista da experiência, aproximação evidente entre o presidente da câmara e o Prefeito;

15. No Brasil, o Município sabe-se que é uma herança portuguesa, e surgiu muito antes da consolidação do Estado nacional, como meio de transposição do poder real para o vasto território colonial. Nos novos municípios, plantava-se o marco de pedra do pelourinho na praça principal da cidade, símbolo da autoridade e da justiça, e fincavam-se também as instituições. Dentre outros historiadores, Prado Jr. observa que, no início do período colonial, as câmaras municipais – que eram órgãos colegiais – tiveram “poder considerável”, “soberano”, facilmente explicável “pelo isolamento em que viviam os colonos e a debilidade de uma administração longínqua e mal representada aqui por donatários indiferentes por tudo quando não fosse a percepção de proveitos pecuniários” (PRADO JUNIOR, 1953, p. 51). Detinham inclusive poder de julgar – daí porque, arquitetonicamente, o prédio da Câmara, ou do Senado da Câmara, que era o paço, incluía a cadeia no primeiro pavimento (Cf., por exemplo, a Casa de Câmara e Cadeia de São Sebastião, que data do século XVIII e está preservada). Tarde, depois de dois séculos do “achamento”, a partir de finais do século XVII e começo do século XVIII, efetivamente, este poder começará a declinar<sup>9</sup>, ocorrendo um movimento progressivo de centralização da

---

<sup>9</sup> Em obra anterior, Evolução Política do Brasil, que é de 1933, Caio Prado Jr afirma que até a segunda metade do século XVII as Câmaras eram mesmo soberanas, *verbis*: “Mas muito mais importante, e de efeitos muito mais profundos, é o declínio da autoridade das Câmaras. As figuras dos governadores e demais funcionários reais começam a emergir do segundo plano a que até então tinham sido relegadas. Em sentido inverso e correspondendo a esta consolidação crescente da autoridade real, cerceiam-se as atribuições das Câmaras Municipais, até então soberanas. O poder delas vai dando lugar ao da metrópole” (PRADO JUNIOR, 1953, p. 39).

Administração Pública, “em benefício do poder régio e em detrimento da autonomia local” (Ibid., p. 52). A metrópole começava a se impor no vasto e rico território colonial, inclusive para dele retirar riquezas: a Idade do Ouro das Minas Gerais ocorre exatamente durante o século XVIII;

16. Com a Independência, as municipalidades, devidamente “enquadradas”, passaram a vincular-se à lei (de 1º.10.1828<sup>10</sup>), que “trouxe a mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias. Assim, as franquias locais, que repontavam na Carta Imperial, feneciam na lei regulamentar”; mas o art. 66 dessa lei ainda dispunha que as Câmaras tinham a seu cargo “tudo quanto diz respeito à polícia e economia das povoações e seus termos” (MEIRELLES, 1993, p. 29). O Estado, o poder do Imperador, a partir do Rio de Janeiro, precisava afirmar-se sobre todo o território brasileiro. Os Municípios, bastante fragilizados em suas atribuições, tornaram-se, então, “corporações meramente administrativas” do Estado. É sempre referido o fato de que D. Pedro I buscou legitimidade para seu projeto de Constituição submetendo-o às Câmaras Municipais - uma vez dissolvida a Assembléia Constituinte – para sugestões e emendas. Porém, poucas foram aquelas que se manifestaram (Itu, Salvador etc) e afirmaram o antigo poder político, que detiveram na Colônia. Nesse sentido de esvaziamento crescente, a centralizadora Constituição republicana de 1891 – que vigorou por 40 anos - cassou de vez a autonomia municipal. O processo de eclipse das municipalidades, iniciado com a Independência, vai se acentuando e chega ao seu grau mínimo, no qual permaneceria durante muito tempo;

17. Efetivamente, depois da superação do “Estado Novo” (1937/1945), foi apenas com a Constituição de 1946 que os órgãos municipais passaram a ter a natureza que hoje têm, com a consagração da autonomia política, administrativa e financeira dos entes locais (art. 28). Na Constituição de 1988, essa autonomia foi levada ao paroxismo porquanto, durante a Assembléia Constituinte de 1987, sagrou-se vencedora a corrente do pensamento jurídico nacional que considerava o Município ente federativo (Hely Lopes Meirelles, 1917-1990; Diogo Lordello de Mello 1924-2004, dentre outros históricos municipalistas). Então, com a nova Carta, os 5.565 Municípios brasileiros tornaram-se, num estalo, entes federativos (arts. 1º e 18), passando o Brasil a ser o caso único de uma federação trina, ou seja,

---

<sup>10</sup> Trata-se do chamado “Regimento das Câmaras Municipais do Império” que vigorou até 1981. Seu art. 24 retirou as funções judiciárias da Câmara, ao estatuir que “as câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.

com três ordens politicamente autônômicas. Depois da Emenda 25/2000, a Constituição de 1988 passou a cuidar do Município em capítulo próprio composto de três dispositivos (arts. 29, 29-A e 30). Porém, em outros dispositivos a Câmara é referida (arts. 31, 182/§ 1º). É inequívoco que se trata do Poder Legislativo local, haja vista que, ao contrário do que ocorre em Portugal, no Brasil o Município legisla em assuntos de seu “peculiar interesse” (a expressão republicana tradicional) ou de interesse local (art. 30/I), sua cláusula competencial genérica. Assim, Câmara – constituída por vereadores com iguais direitos e prerrogativas - e Prefeito, todos eleitos diretamente, exercem “poderes” que, à semelhança da União e dos Estados, devem ser independentes e harmônicos entre si (art. 2º da CF), num sistema de freios e contrapesos segundo o qual “*le pouvoir arrête le pouvoir*” (Montesquieu);

18. No Brasil, segundo José Afonso da Silva, as Câmaras têm quatro funções básicas: a função legislativa, a função meramente deliberativa, a função fiscalizadora e a função julgadora (Manual do Vereador, p. 96). A função legislativa consiste na produção da lei dentro do campo autônômico municipal, tendo a participação do Prefeito. Como função deliberativa, “são consideradas aquelas atribuições de sua competência privativa que envolvem a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de aprovação, de autorização, de fixação de situações, de julgamento técnico, que independem da sanção do Prefeito” (José Afonso da Silva, op. cit., p. 97). É o caso típico da elaboração do regimento interno, que faz paralelo com a câmara lusa (art. 64 da Lei 169/99). A função fiscalizadora é de fundamental importância e consiste no controle externo da Administração local. A assembléia municipal portuguesa também tem funções idênticas, qual seja a de “acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal” (art. 53/1º c” da mesma lei). E a função julgadora consiste na possibilidade de “julgar” as infrações político-administrativas cometidas pelo Prefeito e pelos Vereadores. Portanto, em confronto, a assembléia municipal portuguesa – *mutatis mutandis* - só teria a função deliberativa e regulamentar e a função fiscalizadora, faltando-lhe as demais, sobretudo, como é óbvio, a função legislativa, haja vista que o município luso constitui expressão de descentralização administrativa e não política;

19. Forma de organização submunicipal, o distrito é referido no art. 30/IV da Constituição de 1988 e não guarda nenhuma semelhança com a freguesia. Ele é criado por lei local mediante a observância de lei estadual (na Constituição paulista, v. art. 145/§ único, que garante a participação

popular, à semelhança da gênese municipal<sup>11</sup>). Trata-se de mera desconcentração territorial da Administração pública local, isto é, “distribuição interna de competências”, dentro da mesma pessoa jurídica (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, p. 342), visando à representação do poder público municipal numa área geográfica específica, distinta da sede. Para Hely Lopes Meirelles, o distrito é “uma simples área administrativa com alguns serviços públicos estaduais (Registro Civil, Registro de Imóveis, Delegacia de Polícia etc) ou municipais (postos de arrecadação, serviços de limpeza pública etc), destinados ao melhor atendimento dos usuários” (op. cit., p. 66). *Data venia*, parece-me que o distrito – mesmo não sendo ente personalizado – não pode ser desconsiderado, como importante unidade de planejamento territorial que evidentemente é ou deveria ser. Numa perspectiva de ordenação territorial, conforme escreve Aldaíza Sposati, o distrito deveria ser a “base referencial unitária para todos os serviços da cidade e, assim, permitir convergir, a uma mesma base territorial, a compatibilização dos dados da realidade, os interesses e necessidades dos cidadãos que ali vivem” (SPOSATI, 2001, p. 78). Assim, a Lei Orgânica de São Paulo, de 1990, estabelece no art. 157: “o Município instituirá a divisão geográfica de sua área em Distritos, a serem adotados como base para a organização da prestação dos diferentes serviços públicos”. Os 96 distritos de São Paulo agrupam-se em Administrações Regionais ou, a partir de 2002, em 31 Subprefeituras – fundamentais para a Administração da metrópole fragmentada -, que a mesma lei prevê contar com “dotação orçamentária própria” (art. 79), contando eles também, desde 2004, com planos urbanísticos regionais próprios, que se fundamentam no Plano Diretor Municipal de 2002 (art. 273). Na forma da Lei paulistana nº 13.399/02, as Subprefeituras são órgãos da Administração direta, a quem cabe a “decisão, direção, gestão e controle dos assuntos municipais em nível local” (art. 3º). Os Subprefeitos são auxiliares do Prefeito, assim como os secretários, ocupando ambos cargos de livre nomeação, haja vista não serem agentes políticos;

20. Como figura atípica de circunscrição administrativa, pode-se falar ainda em subdistritos, previstos, dentre outras, na Constituição de Minas Gerais (art. 165/§ 5º - “O Município pode subdividir-se em Distritos e, estes,

---

<sup>11</sup> No Estado de São Paulo, a criação de Municípios e Distritos é regulada pela Lei Complementar nº 651/90, que, para estes últimos, exige lei municipal, periodicidade anual e participação popular (não necessariamente consulta plebiscitária, exigida para a criação do ente político). No entanto, a delimitação da linha perimétrica do Distrito deve ser determinada pelo órgão técnico do Estado (arts. 13 e 14).

em Subdistritos”). Na lição de Meirelles (1993, p. 66) “se a Constituição Federal admite a criação de Distritos pelo Município, também permite a divisão em Subdistritos, para facilitar a Administração local”. Porém, num balanço geral, cumpre registrar que tanto o distrito quanto o subdistrito ainda precisam encontrar sua real significação na Administração local brasileira, para além das formalidades legais e dos interesses políticos paroquiais. No imaginário popular, o termo “distrito” designa antes o “distrito policial”, a que se refere o art. 105 da Constituição do Estado de São Paulo;

21. Portanto, diante de todo o exposto, podem-se levantar os dois quadros seguintes, que resumem e esclarecem tudo quanto ficou antes exposto e demonstrado. No Brasil e em Portugal, a autonomia do poder local é simétrica e *irrevisível*: trata-se de um limite material da revisão constitucional (art. 288º, “n” da CRP; art. 60/§4º/I da Constituição brasileira). Porém, há diferenças estruturais profundas a considerar, nos dois sistemas políticos. Primeiramente, deve-se fixar a distinção entre o que se entende, exatamente, por “poder local” no Brasil e em Portugal, ressaltando sua inserção na Administração Indireta (em Portugal) ou no próprio quadro do poder político (caso do Município no Brasil). A autonomia do Município no Brasil é política e em Portugal é “de índole” administrativa<sup>12</sup>. No entanto, além do diverso arranjo constitucional, é interessante registrar que, no nível submunicipal da freguesia, a organização portuguesa torna-se mais complexa na medida em que ela constitui autarquia local, com órgãos e competências próprias, o que nós desconhecemos:

NÍVEL	BRASIL	PORTUGAL
Municipal	Município (descentralização política)	Município (descentralização administrativa)
Submunicipal	Distrito (desconcentração)	Freguesia (descentralização administrativa)

Quadro 1- Poder local no Brasil e em Portugal

<sup>12</sup> Cf. Correia (2001, p. 69): “A autonomia dos Municípios é de índole administrativa (...) e desenvolve-se no quadro de um Estado unitário, estando, por isso, a atividade e a gestão exercidas por seus órgãos sujeitas a uma certa intervenção do Estado, designada tutela administrativa”.

22. Em segundo lugar, verifica-se com evidência que a expressão “Câmara Municipal” – instituição básica do poder local, composta por vereadores eleitos - no Brasil e em Portugal (onde inclui o presidente, com atribuições destacadas) designa órgãos distintos, com funções totalmente diferenciadas apesar do nome idêntico, o que pode levar a muitas confusões. Como exemplo pontual, veja-se, claramente, a distinção no que tange aos planos urbanísticos municipais, tarefa do poder local por excelência: em Portugal, o Decreto-lei nº 69/90 – que disciplina o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território – determina a competência (i) da câmara, para sua elaboração; (ii) da assembleia municipal, para sua aprovação; e (iii) do Governo central, por resolução do Conselho de Ministros, para sua ratificação. No Brasil, num procedimento - em tese - muito mais simples, a elaboração do plano diretor compete ao Prefeito (v. art. 52/VII do Estatuto da Cidade) e a aprovação, nos termos do art. 182/§ 1º da CF, à Câmara Municipal, não se cogitando da intervenção da União no processo, por se tratar de matéria incluída no âmbito da autonomia municipal (art. 30/VIII). Recorde-se que, em Portugal, o plano tem natureza jurídica de regulamento administrativo, enquanto no Brasil é lei. Entretanto, no Brasil, segundo levantamento do IBGE, apenas 573 Municípios com mais de 20 mil habitantes têm plano diretor<sup>13</sup> (38 % deles), enquanto, em Portugal, quase todo o território está recoberto pelos planos de ordenamento territorial, cuja instituição foi imposta pela primeira vez às câmaras em 1934. Em 1998, Correia (2001, p. 19) informava que o número de municípios do Continente com plano diretor aprovado e ratificado é “deveras expressivo”, ascendendo a 228, “sendo, portanto, já superior a 80% a percentagem do número total dos municípios do Continente dotados daquele instrumento de planificação territorial”;

23. Pode-se, portanto, levantar o segundo quadro distintivo dos órgãos municipais nos dois Estados:

---

<sup>13</sup> O dado é de 2004. Mesmo depois de outubro de 2006 (prazo fatal fixado pelo art. 50 do Estatuto da Cidade), o número de Municípios brasileiros com Plano Urbanístico Diretor será sempre incerto, haja vista a existência, em grande escala, de planos meramente semânticos (lembre-se da conhecida classificação de Karl Loewenstein para as Constituições). A generalidade dos planos reduz-se à mera carta de boas e vagas intenções no campo do desenvolvimento urbano, não merecendo propriamente aquele nome.

FUNÇÃO	BRASIL	PORTUGAL
<i>Deliberare</i>	Câmara (legislativo)	Assembléia (deliberativo)
<i>Agere</i>	Prefeito (unipessoal)	Câmara (colegial)

Quadro 2 – Os órgãos municipais no Brasil e em Portugal

24. Conforme Diogo Freitas do Amaral, o sistema de governo municipal português não assenta em bases racionais e, por isso, “funciona mal na prática” (op. cit., p. 471). António Barreto (1998, p. 28) assim, dentre outros, defende que a reforma municipal é “urgente e prioritária.” De fato, de tudo quanto foi antes dito, verifica-se que, desde a Constituição de 1976, o sistema vem passando por modificações várias, como se pode constatar tanto nas alterações constitucionais do título referente ao poder local quanto das leis-quadro disciplinadoras da atividade das autarquias locais, em especial suas finanças (objeto de intensa atividade legislativa). Ademais, há a questão em aberto da figura do presidente da câmara que acaba por se tornar o verdadeiro administrador local – o autarca -, embora sem nenhum *status* constitucional: o executivo local é colegial;

25. De outra parte, no Brasil, os problemas municipais correntes são outros: *primo*, o da proliferação de Municípios (e de micromunicípios) sem nenhuma viabilidade financeira compatível com sua condição de ente constitucional autônomo – este processo, artificial, foi devidamente estancado pela Emenda Constitucional nº 15/96, que muito tardou; *secondo*, o da irresponsabilidade na gestão fiscal, que a Lei Complementar nº 101/00, também tardia, veio corrigir, punindo os maus administradores públicos. Estruturalmente, pode-se questionar a simetria entre as competências locais, o que faz com que um Município com pouco mais de mil habitantes (como Pracinha, no interior de São Paulo), tenha os mesmos “poderes” de uma metrópole de dez milhões de habitantes, como São Paulo, o que não se mostra nem racional e nem conveniente. Grife-se que apenas 1.501 Municípios brasileiros têm mais de 20 mil habitantes, o que demonstra que a rede urbana é composta por pequenos Municípios que têm grandes dificuldades de prestar os serviços públicos que lhe são atribuídos. Sob o influxo das novas formas de Estado, surgidas na Europa do pós-guerra, critica-se a simetria tanto no nível municipal quanto – e sobretudo - no

intermediário. Grassa, hoje, alguma polêmica apenas acerca do número de vereadores, fixado pela Justiça Eleitoral com base nos limites do art. 29/V da CF (em abril de 2004, o TSE reduziu o número de vereadores dos atuais 60.276 para 51.748; uma proposta de emenda constitucional aprovada pela Câmara fixava o número de vereadores em 55.214, reduzindo também o percentual de gastos das câmaras, mas foi rejeitada pelo Senado em junho). No entanto, não há, no Brasil, nenhum tipo de questionamento da autoridade do Prefeito ou da Câmara, o que demonstra que nosso ente local do poder político – tal como estruturado a partir da Constituição de 1946, o ponto de inflexão - encontra-se institucionalmente consolidado, ao contrário do que ocorre com o complexo sistema português do poder local, que ainda está em processo de transformação para o exercício adequado de suas funções. Neste sentido, a câmara municipal lusa, desde 1976, passa por ajustes e experiências que a nossa, exercendo vero poder legislativo da comuna, desconhece;

26. Há vários modelos de organização do poder local no mundo. Porém, na dicção própria de Pontes de Miranda (apud MEIRELLES, 1993, p. 207), “fujamos a buscas em outros ordenamentos porque a nossa concepção de autonomia municipal é diferente”. De fato, nosso modelo é peculiar e, logo, seus órgãos representativos e respectivas funções. Mas, para efeito de comparação jurídica, o conhecimento mais apurado e o estudo detalhado dessas experiências estrangeiras mostra-se de excepcional importância visando evolução do nosso próprio sistema de organização territorial do poder que, como vimos, não tem trajetória linear. Afinal, a democracia sempre será uma “obra inacabada”, que encontra no município um de seus pilares estruturantes, em razão da visibilidade que tem e da proximidade que estabelece com os cidadãos e suas demandas pela afirmação da cidadania. Como bem afirma a Carta Européia da Autonomia Local (Conselho da Europa, 1985),

[...] <sup>14</sup> as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo regime democrático”. Daí porque, com razão, Alexandre Herculano advertia, já em meados do século XIX, que [...] *o estudo do município, nas*

---

<sup>14</sup> HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal – desde o começo da monarquia até o fim do reinado de Afonso III**, tomo VII, Livro VIII. 9ª ed, definitiva, dirigida por David Lopes. Lisboa: Bertrand, s/d (A edição original desse último volume da obra é de 1853).

*origens dele, nas suas modificações, na sua significação como elemento político, deve ter para a geração atual subido valor histórico, e muito mais o terá algum dia, quando a experiência tiver demonstrado a necessidade de restaurar esse esquecido mas indispensável elemento de toda a boa organização social.*

## **Referências bibliográficas**

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**, vol. 1. Coimbra: Almedina, 1989.

BARRETO, António, org. **Regionalização, sim ou não**. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1960.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CORREIA, Fernando Alves. **Alguns conceitos de Direito Administrativo**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

**Estudos de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 1998.

**Manual de Direito do Urbanismo**, vol. I. Coimbra: Almedina, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DROMI, Roberto. **Administración local de la economía**. 2ª ed. Buenos Aires, 1997.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal – desde o começo da monarquia até o fim do reinado de Afonso III**, tomo VII, Livro VIII. 9ª ed, definitiva, dirigida por David Lopes. Lisboa: Bertrand, s/d (A edição original desse último volume da obra é de 1853).

MATEO, Ramon Martin. **El Municipio y el Estado en el Derecho alemán**. Madrid: Ministério de la Gobernacion, 1965.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

O Município na Federação Brasileira. **Revista dos Tribunais**, ano 51, janeiro de 1962, vol. 315, p. 205-208

MIRANDA, Jorge & SILVA, Jorge Pereira da. **Constituição da República Portuguesa**. 5ª ed. Estoril: Principia, 2006

OLIVEIRA, António Cândido de. **Direito das autarquias locais**. Coimbra: Coimbra Editora, 1993

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil** e outros estudos. São Paulo: Brasiliense, 1953 (Evolução política do Brasil data de 1933).

\_\_\_\_\_, **História econômica do Brasil**. 31ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985 (Obra clássica, publicada originalmente em 1945).

REIS, António Matos. **Origens dos municípios portugueses**. Lisboa: Horizonte, 1991.

RODRIGUES, Manuel. **Os baldios**. Lisboa: Caminho, 1987.

SANTOS, José António dos. **As freguesias – história e atualidade**. Oeiras: Celta, 1985.

SARAIVA, José Hermano. **História concisa de Portugal**. 22ª ed. Lisboa: Europa-América, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidade em pedaços**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Manual do Vereador**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997 (Na verdade, trata-se da 4ª edição da obra. A primeira é de 1969. Há uma 5ª ed., de 2004, que é idêntica à anterior)