

# AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

ANTÔNIO JOSÉ CALHAU DE RESENDE \*

\* Mestre em Direito  
pela Universidade  
Federal de Minas  
Gerais e Consultor  
da Assembléia  
Legislativa do Esta-  
do de Minas Gerais

## Resumo

O trabalho tem o propósito de extrair da vigente Constituição da República os traços reveladores da autonomia municipal, levando em consideração o novo critério do interesse local como parâmetro para a delimitação da competência dos Municípios, especialmente a elaboração da Lei Orgânica. Para tanto, o estudo apresenta um desdobramento da tríplice autonomia política, administrativa e financeira dos entes locais e dá ênfase à sua posição no sistema federativo brasileiro. Ademais, destaca a ampliação da competência municipal em face da Constituição de 1988 e lança uma reflexão sobre a necessidade de se repensar o conceito de interesse local. Quanto à Lei Orgânica, há uma preocupação em explicitar seus traços característicos para diferenciá-la dos outros atos normativos editados pelos Municípios e enquadrá-la como uma autêntica Constituição, dotada de valor fundante e originalidade.

Palavras-chave: Autonomia e federação. Interesse local. Lei Orgânica Municipal

## Abstract

This paper aims at identifying indicators in the Brazilian Constitution which point to municipal autonomy, using the

new concept of local interest as a guide line to define the limits of local autonomy, particularly in the aspects which concern the drafting of the Local Statute (Municipal Constitution). For this purpose the paper analyses the development of the threefold autonomy – political, administrative and financial – of local government and emphasizes its status within the Brazilian federative system. Furthermore, it highlights the broadening of municipal autonomy, as regulated in the 1988 Constitution, and offers a theme for further consideration: the need to redefine the concept of local interest. As for the Local Statute, the main concern is to point out the specific aspects which distinguish it from other laws issued by local legislatures, and the originality and founding capacity which characterize it as an authentic Constitution.

Keywords: Autonomy and federation. Local interest. Municipal Organic Law

### **Introdução**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu profundas alterações no ordenamento constitucional então vigente, a começar pela inserção formal do Município na Federação e pela significativa ampliação de sua autonomia política, administrativa e financeira. Além de enquadrá-lo como entidade político-administrativa de grande relevância no sistema federativo nacional, o que pode ser constatado pela interpretação dos arts. 1º e 18 da Lei Maior, o Constituinte de 1988 assegurou ao Município competência exclusiva para a elaboração da Lei Orgânica, manifestação inequívoca de sua capacidade de auto-organização, e substituiu a clássica fórmula do “peculiar interesse”, que já gozava de quase um século de consagração constitucional, por “interesse local”, expressão ampla, que parece abrigar uma pluralidade de matérias afetas à municipalidade.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

De todos os atos legislativos editados pela comunidade local, não há dúvida de que a Lei Orgânica é o mais importante, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política do Município e os princípios retores da Administração Pública local. Não obstante ser a Lei Orgânica o ato político por excelência da municipalidade, existe uma controvérsia doutrinária sobre sua verdadeira natureza jurídica. Seria ela uma Constituição, uma quase-Constituição, uma mini-Constituição ou uma lei especial da comuna, que tem primazia sobre os demais atos normativos?

O objetivo deste artigo é destacar, no texto da Constituição da República, os traços fundamentais reveladores da autonomia municipal, com ênfase especial na Lei Orgânica. Procuramos extrair da redação do art. 29 os elementos identificadores e característicos dessa lei auto-organizatória, os quais são da maior importância para a verificação de sua verdadeira natureza jurídica.

O artigo começa dando destaque, ainda que de maneira sucinta, à posição do Município na Federação brasileira para, em seguida, analisar o princípio da autonomia municipal e seus desdobramentos, a saber, a autonomia política, administrativa e financeira, oportunidade em que damos ênfase às principais competências deferidas aos Municípios pela vigente Carta Republicana de 1988. Uma vez abordados esses aspectos de significativa relevância, passamos ao exame do item relativo à capacidade auto-organizatória propriamente dita da municipalidade, com base no qual vamos analisar as peculiaridades da Lei Orgânica, seus atributos essenciais, seu conteúdo e suas limitações, assuntos nucleares deste estudo.

A ausência de sanção por parte do Executivo e o *quorum* qualificado de 2/3 dos membros da câmara para a aprovação da Lei Orgânica têm o condão de equipará-la a uma Constituição? Quais as matérias que devem constar necessariamente nesse ato legislativo? Quais os limites a serem observados pelos vereadores no exercício do poder de auto-organização?

Assim, os aspectos de natureza formal e material da Lei Orgânica são objeto de reflexão à luz das diretrizes constitucionais, razão pela qual esperamos dar uma razoável contribuição a um dos temas mais interessantes que envolvem a municipalidade.

### **O Município e a Federação brasileira**

De maneira geral, o Estado Federal, ou, simplesmente, Federação, é caracterizado pela distribuição de competências entre o poder central e as coletividades regionais. O ponto nuclear de qualquer Federação reside precisamente na repartição constitucional de atribuições entre a União e os Estados membros, também chamados de Estados Federados, o que implica a existência de duas ordens jurídicas distintas: a ordem jurídica nacional e a ordem jurídica parcial. Portanto, no Estado Federal, o poder político é fracionado em função do território, não sendo uma exclusividade do poder central. A União, que é uma pessoa jurídica de Direito Público, resulta da aglutinação de cada um dos Estados membros, que participam da formação da vontade nacional. Todas as entidades político-administrativas componentes do sistema federativo são autônomas, mas apenas o poder central (União) exerce as prerrogativas de soberania. Como exemplos de Federação, podem-se mencionar os Estados Unidos da América, o Canadá, o México, o Brasil, a Alemanha, a Áustria, a Suíça, a Argentina e a Venezuela, entre outros. Todavia, mesmo adotando a forma federativa de Estado, cada Federação apresenta suas peculiaridades, pois o grau de autonomia das coletividades regionais varia de acordo com a tradição histórico-cultural de cada Estado.

Diferentemente do Estado Federal, o Estado Unitário é caracterizado pela centralização do poder político, que não é objeto de fracionamento. Nesse tipo de Estado, existe unidade de comando, unidade de direção, não havendo espaço para a existência de ordens jurídicas regionais. Só há a ordem jurídica nacional. Assim, no Estado Unitário, os entes territoriais porventura existentes não desfrutam de capacidade política

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

consagrada na Constituição, mas tão-somente de poderes administrativos. França, Inglaterra, Portugal e Grécia são exemplos de Estados Unitários.

Não há como confundir descentralização política com descentralização administrativa. O Estado membro é uma pessoa jurídica de Direito Público de capacidade política, ou seja, uma forma de descentralização política, ao passo que as autarquias e fundações públicas são pessoas exclusivamente administrativas criadas pelo Estado para a prestação de serviços públicos. Na França, os estabelecimentos públicos, que correspondem às entidades autárquicas do Direito brasileiro, são formas de descentralização administrativa de caráter institucional, enquanto as comunas e os departamentos são mecanismos de descentralização administrativa de base territorial.

Vê-se, pois, que a descentralização administrativa pode ocorrer tanto no Estado Federal quanto no Estado Unitário.

A Constituição da República de 1988 inseriu o Município como unidade integrante do sistema federativo, a teor do disposto nos arts. 1º e 18. O primeiro estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...”, ao passo que o art. 18 determina que 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”.

Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, o Município passou a integrar efetivamente a Federação, dispondo de poderes próprios assegurados no texto constitucional da mesma forma que a União e os Estados Federados. Atualmente, o Município não é uma simples divisão administrativa do Estado. Não se trata de mera circunscrição territorial, mas de uma peça importantíssima da Federação, dotada de autonomia política, financeira e administrativa, conforme explicitaremos mais adiante. A elevação do Município à condição de entidade federada constitui a peculiaridade

da Federação brasileira, embora a concepção clássica do federalismo não incluía a figura municipal.

Sobre a posição do Município no contexto federativo, vejamos o magistério de Meirelles (1996, 43):

*Em face dessas atribuições, já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual, no seio da Federação, é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição.*

Tese semelhante é adotada por Dallari (1988, 232), cujas lições merecem reprodução literal:

*Na Constituição anterior, o Município não figurava expressamente entre os integrantes da Federação; havia alguma discussão acadêmica sobre se o Município integrava ou não integrava a Federação, porque o modelo de Federação não comportava a presença do Município. Ora, o modelo que não comportava era o americano, o modelo norte-americano, dos Estados Unidos... Quando o constituinte de 1891 criou a República no Brasil, já, desde então, o Município era dotado de autonomia. Resultado: esse debate sobre se integra ou não integra a Federação não tem mais propósito, porque agora ele está expressamente contemplado como ente integrante da Federação”.*

A nosso ver, com a promulgação da vigente Constituição da República, o Município passou a receber o tratamento que sempre mereceu no Direito Constitucional Positivo, a saber, o de entidade político-administrativa componente do Estado Federal, cuja ampliação da tríplice autonomia política, financeira e administrativa reforça a tese de sua inserção no seio da Federação brasileira. Essa posição singular do Muni-

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

cípio, que tem sua esfera própria de competências assinalada na Lei Maior, constitui o ponto mais interessante e original do Estado Federal brasileiro.

Entretanto, alguns autores, como Silva (1998, 475) e Castro (1996, 45), não concordam com o atual modelo federativo, por incluir o Município na categoria de ente político, apresentando os seguintes argumentos para excluí-lo da Federação: inexistência de representação no Senado Federal; inexistência de Poder Judiciário próprio; impossibilidade de intervenção federal no Município; e impossibilidade de apresentação de emendas à Constituição da República pelas Câmaras Municipais.

Embora sejam procedentes tais argumentos, entendemos que são insuficientes para retirar as comunas da posição que desfrutam no ordenamento constitucional em vigor, já que a dimensão federativa dada ao Município é uma realidade incontestável, está claramente enunciada no art. 1º do Título I (dos princípios fundamentais) e no art. 18 do Capítulo I do Título III (da organização político-administrativa).

### O princípio da autonomia municipal

O Município, na condição de pessoa jurídica de Direito Público de capacidade política, goza de prerrogativas análogas às das demais entidades federadas, tomando-se por base o comando do *caput* do art. 18 da Lei Maior, que lhe assegura autonomia, nos termos da Constituição. Essa autonomia municipal corresponde a um círculo de competências ou esfera de atribuições em que lhe é permitido atuar de maneira livre para melhor atender às conveniências da comunidade local, observados os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Autonomia significa capacidade para editar normas jurídicas, prerrogativa para elaborar o seu próprio Direito, segundo as peculiaridades de cada ente. Não se deve confundir os conceitos de soberania e autonomia. Aquele é o poder supremo do Estado, o poder dito incontrastável na ordem interna e que não tem paralelo dentro do território estatal. A

soberania é a expressão mais elevada do poder político, sendo um dos elementos essenciais do Estado. No caso do Estado brasileiro, as prerrogativas a ela inerentes só podem ser exercidas pela União, a teor do disposto no art. 21 da Constituição Nacional. Todas as entidades da Federação são autônomas sob o ângulo político, administrativo e financeiro, mas somente o poder central desfruta de capacidade para exercer as prerrogativas de soberania. Como exemplo, pode-se mencionar a competência da União para declarar a guerra e celebrar a paz, decretar o estado de sítio e o estado de defesa, emitir moeda e elaborar planos nacionais e regionais. Não teria sentido atribuir aos Estados Federados e aos Municípios atividades dessa natureza, pois tais matérias envolvem o interesse da Nação.

Portanto, a idéia de soberania é peculiar ao Estado Federal como um todo, cabendo à União a prática dos atos necessários ao seu exercício, notadamente os elencados no mencionado art. 21 da Carta Magna. A autonomia do Município encontra limites no ordenamento constitucional, assim como a autonomia de qualquer outro ente dessa natureza. O termo “autonomia” comporta uma pluralidade de significados e desdobramentos, quais sejam, a capacidade de autogoverno, de auto-organização, de edição de normas próprias e de auto-administração.

É importante destacar que a autonomia municipal é um princípio fundamental do sistema constitucional brasileiro, que deve ser observado pela União e pelos Estados Federados. O desrespeito dessa autonomia por parte do Estado membro pode dar ensejo a intervenção federal, conforme prescreve o art. 34, VII, “c”, da Constituição.

Uma das principais manifestações da autonomia dos entes locais consiste na capacidade de auto-organização, que se traduz na prerrogativa de elaboração da Lei Orgânica Municipal, que é o objeto central deste artigo e atribuição exclusiva da câmara de vereadores. Aliás, não há dúvida de que o exercício dessa competência se enquadra perfeitamente na fórmula do interesse local, pois diz respeito direta e imediatamente à vida da municipalidade.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

### Autonomia política

A manifestação inequívoca da autonomia política dos entes locais reside na capacidade de escolha do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, conforme determina o inciso I do art. 29 da Constituição Federal. Essa prerrogativa de escolher livremente as principais autoridades do governo municipal pode ser entendida como a capacidade de autogoverno, já que o Executivo e o Legislativo são Poderes independentes e harmônicos, não havendo qualquer relação de subordinação entre eles. A prefeitura e a câmara municipal são os órgãos políticos por excelência de qualquer municipalidade, cabendo a ambos tomar as decisões mais importantes relacionadas à vida da comunidade local.

O prefeito, como chefe da Administração Pública Municipal e representante legal do Município, goza das prerrogativas inerentes aos chefes do Poder Executivo, entre as quais se destacam: a iniciativa de lei; o poder de sancionar, promulgar e publicar as leis; o poder de veto; o poder de baixar regulamentos de execução de lei; o poder de desapropriar bens móveis e imóveis, nos termos da lei federal; o poder de nomear e exonerar livremente os secretários municipais, entre outras atribuições arroladas na Lei Orgânica.

Verifica-se, pois, que o prefeito exerce atividade de natureza política ou administrativa. No primeiro caso, desfruta de destacada liberdade ou discricionariedade política para a tomada de decisões, ao passo que a função administrativa é inteiramente submissa ao domínio da lei, especialmente aos princípios que norteiam a administração pública (legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência), previstos no *caput* do art. 37 da Lei Maior, que são de observância obrigatória para todos os entes da Federação.

O Poder Legislativo local é exercido pela câmara municipal, órgão político independente constituído de representantes do povo, eleitos pelo voto direto e secreto para um mandato de quatro anos, nos termos do inciso I do art. 29 da Constituição da República. A câmara municipal dispõe de um

complexo de atribuições, muitas delas consagradas na Lei Orgânica e outras no Regimento Interno da corporação legislativa. As principais competências da câmara municipal são as seguintes: competência organizante, por meio da qual elabora a lei por excelência da comuna; competência legislativa ou normativa, mediante a qual dispõe sobre os assuntos de interesse local; competência deliberativa, que consiste em tratar de matérias da alçada privativa da câmara, as quais dispensam a participação do prefeito ; competência fiscalizadora, por intermédio da qual o Legislativo local controla e fiscaliza os atos da administração pública direta e indireta do Poder Executivo; e a competência julgadora, em caráter excepcional, com base na qual a câmara julga as infrações político-administrativas praticadas pelo prefeito, sendo a penalidade principal a perda do mandato.

Ainda como desdobramento da autonomia política pode-se mencionar o poder de auto-organização deferido ao Município pela atual Constituição da República, mais precisamente no *caput* do art. 29. Ao ensejo, saliente-se que, no ordenamento constitucional anterior, cabia ao Estado membro estabelecer a organização política dos Municípios por meio de uma Lei Orgânica válida para todos os entes locais, não obstante as desigualdades existentes entre eles, disposição que era totalmente incoerente e desprovida de razoabilidade, visto que cada comunidade tem suas peculiaridades, seus problemas específicos e suas tradições histórico-culturais. Esses fatores exigem que a Lei Orgânica atenda às conveniências da localidade e corresponda à realidade municipal, sob pena de não ter qualquer aplicação prática.

#### **A autonomia administrativa**

A capacidade de auto-administração do Município brasileiro encontra-se insculpida em diversos incisos do art. 30 da Constituição Federal, entre os quais se destacam os que estabelecem competências para “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I); “criar, organizar e suprimir distritos,

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

observada a legislação estadual” (inciso IV); “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (inciso V); e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (inciso VIII).

A autonomia administrativa consiste no poder de gerir os próprios negócios da comunidade local de maneira mais compatível e coerente com a realidade da administração municipal, sem a interferência de outras entidades federadas. O critério mais importante para delimitar o campo de atribuições da municipalidade refere-se à fórmula do “interesse local”, introduzido pela vigente Carta Política em substituição ao tradicional critério do “peculiar interesse”, que figurava no ordenamento positivo brasileiro desde a primeira Constituição Republicana de 1891.

O que se entende por interesse local? Significa a mesma coisa que peculiar interesse? Qual a razão que levou o Constituinte de 1988 a substituir a fórmula clássica do peculiar interesse por interesse local?

Uma boa parte da doutrina tem definido o interesse local da mesma maneira que se definia o peculiar interesse, ou seja, dando destaque para a idéia da predominância do interesse do Município sobre o eventual interesse regional ou nacional e excluindo a idéia de interesse exclusivo ou privativo da localidade. A esse respeito, vejamos as lições de Costa (1999, 103):

*Assim, os assuntos de interesse local são aqueles em que existe uma predominância dos interesses dos habitantes de determinada área, em que o Município, como entidade pública, tem maiores condições de resolver e implementar que as demais entidades federadas. É imensa a gama de atividades atribuídas aos agentes públicos do Município, sendo-lhes fixado competências de natureza administrativa, mas*

*também política, onde se ressalva sua autonomia, observados os critérios de conveniência e oportunidade, que nem sequer o Judiciário pode violar.*

A idéia básica da predominância de interesse também pode ser extraída do magistério do saudoso Mestre Meirelles (1996, 101):

*Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.*

Na verdade, a expressão “interesse local”, introduzida pelo atual regime constitucional, compreende um amplo campo de atribuições da municipalidade, alcançando tudo que estiver relacionado diretamente com a vida dos seus habitantes e as conveniências da administração local. Entendemos que a nova fórmula tem amplitude maior que a prevista no regime anterior, pois a autonomia municipal foi reforçada em vários dispositivos da Constituição Federal, especialmente nos arts. 18, 23, 29 e 30. Enquanto o Município não foi inserido formalmente no seio da Federação brasileira, prevaleceu o critério clássico do peculiar interesse como peça-chave para a definição de suas atribuições. Todavia, a partir do momento em que ele passou a integrar o Estado Federal, o legislador Constituinte de 1988 adotou a fórmula do interesse local, que, no nosso entendimento, abarca maior número de atividades a cargo da comuna, principalmente se se levarem em consideração as competências exclusivas que lhe foram asseguradas pelo art. 30 do Estatuto Fundamental.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

Em relação à elasticidade de matérias que comporta a fórmula do interesse local, ensina Bastos (1990, 277):

*A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, etc.*

As inovações constitucionais relativas aos Municípios exigem uma reformulação do conceito de interesse local, que não é exatamente idêntico ao peculiar interesse. Se ambas as fórmulas tivessem o mesmo alcance jurídico, não teria nenhum sentido a modificação efetivada no plano constitucional, sobretudo pelo fato de o critério anterior desfrutar de quase cem anos de consagração legal. Nesse caso, seria mais interessante e coerente manter a terminologia tradicional, muito comum no meio acadêmico e na literatura jurídica pátria. Parece-nos, pois, que a atual fórmula adotada para estabelecer o raio de ação legislativa e administrativa da esfera municipal é mais adequada e compatível com o novo modelo de Federação instituído pela Lei Maior.

Partindo desse ponto de vista, não teria sentido afirmar que ambos os conceitos são iguais ou, o que é ainda mais grave, que o critério atual é mais limitado que o precedente, razão pela qual discordamos radicalmente do posicionamento de Castro (1996, 166), segundo o qual *não se deve entusiasmar com a capacidade legislativa do Município sobre assuntos de interesse local (art. 30, I). Ela é mais restrita que a antiga fórmula do peculiar interesse. Aqui e alhures, a preeminência da União e do Estado exaure a sua regência respectiva.*

Discordamos também do posicionamento de Temer (1993, 101), para quem *peculiar interesse significa interesse*

*predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.*

À luz do ordenamento constitucional, o Município dispõe de competência exclusiva ou privativa e de competência comum. A competência exclusiva reside no art. 30 da Carta Magna, que enumera as matérias que só podem ser objeto de atuação do poder público local, o que afasta a possibilidade de interferência pelos demais entes federados. Assim, são assuntos exclusivamente tratados pela municipalidade: a elaboração da Lei Orgânica e do Plano Diretor, obrigatório para os Municípios com mais de 20 mil habitantes; a instituição de regime jurídico para os servidores da administração local; a prestação de serviços públicos de interesse local, seja diretamente ou mediante concessão ou permissão, na forma da lei; a instituição e arrecadação de tributos de sua competência; a promoção do adequado ordenamento territorial; a organização, criação ou supressão de distritos, na forma da legislação estadual, entre outras atividades.

No que tange especificamente aos serviços públicos de interesse da comunidade local, podem-se mencionar os seguintes: transporte coletivo municipal; saúde pública; assistência social; higiene, coleta de lixo; limpeza das vias públicas; proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; serviços de água e esgoto sanitário; iluminação pública; pavimentação e calçamento das vias de circulação; arruamento, alinhamento e nivelamento; mercados e feiras municipais; matadouros, serviço funerário; programas de habitação popular; e proteção às pessoas portadoras de deficiência.

A competência comum dos entes da Federação está prevista no art. 23 da Constituição da República, de modo que as matérias nele enumeradas podem ser tratadas pela União, pelos Estados membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para atender às necessidades de cada nível de governo, observadas as diretrizes emanadas da Lei Maior. Em outras palavras, cada ente político adota as medidas que entender vantajosas para a solução dos problemas nacionais, regionais ou locais, conforme o caso.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

No exercício da competência comum, da qual é titular juntamente com as outras unidades federadas, o Município pode exercer as funções administrativa e legislativa, não ficando sua atuação restrita aos atos de aplicação da lei ao caso concreto. Na verdade, ele dispõe da faculdade de editar normas jurídicas sobre os assuntos elencados no citado art. 23, as quais terão validade e eficácia apenas no âmbito territorial de cada localidade. Quando se trata de competência comum, a idéia básica é de cooperação entre os entes federados.

Dessa forma, é lícito ao Município legislar e praticar atos concretos que visem à assistência pública e proteção da saúde; dos documentos e obras de valor histórico, artístico e cultural; do meio ambiente; do patrimônio público; e os que visem proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, entre outras atividades.

Em relação à competência legislativa concorrente, de que cogita o art. 24 do Estatuto Fundamental, é oportuno assinalar que tal prerrogativa foi consagrada explicitamente apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, ficando os Municípios excluídos formalmente do preceptivo constitucional. À primeira vista, a interpretação isolada do mencionado artigo levaria o intérprete a concluir que o Município não foi dotado de competência legislativa concorrente. Entretanto, existe outro artigo do texto constitucional que cuida especificamente das atribuições do ente local, a saber, o art. 30, cujo inciso II lhe confere competência para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Ora, se ele pode editar normas suplementares à legislação federal ou estadual, isso significa que, sob o ângulo material, o Município goza também de competência legislativa concorrente, apesar de não constar tal disposição no texto do art. 24. A esse respeito, é oportuno trazer à colação as lições precisas de Rocha (1997, 245):

*A competência concorrente é, formal e expressamente, conferida pela Lei Fundamental da República à União, aos Estados membros e ao Distrito Federal*

*(art. 24, caput). É de se notar que, formalmente, se tem excluída a competência concorrente de Municípios por essa norma, embora estes sejam entidades da Federação brasileira, por força do disposto no art. 1º da Constituição. Entretanto, materialmente, a competência concorrente dos Municípios é posta, transversalmente, pela determinação contida no art. 30, II, da mesma Lei Maior. Ali se estabelece que ‘compete aos Municípios [...]: II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber’.*

Nesse caso, a existência de lei federal ou estadual não impede o ente local de estabelecer normas específicas para atender às suas conveniências ou necessidades, seja em caráter complementar, seja mediante o suprimento de lacunas.

Talvez a omissão da figura municipal da redação do *caput* do art. 24 tenha sido intencional, visto que já existe em outro dispositivo do Texto Magno o conjunto das competências deferidas especificamente à comunidade local e que só podem ser exercidas por ela, sob pena de se contrariar o princípio da autonomia municipal, que é fortemente protegido na Constituição Federal.

No exercício da competência legislativa concorrente, a União tem a primazia de elaborar as normas gerais, que vinculam os demais entes federados, a teor do comando contido no § 1º do referido art. 24. A competência da União para editar normas gerais não afasta a competência suplementar dos Estados Federados, que poderão exercer a competência legislativa plena para atender a suas conveniências e necessidades específicas, consoante dispõem os §§ 2º e 3º do mesmo art. 24. Na hipótese de superveniência de lei federal sobre normas gerais, as disposições da lei estadual terão sua eficácia suspensa se houver incompatibilidade entre elas, segundo a dicção do § 4º do artigo supracitado. Diga-se de passagem que o Município não foi contemplado com a prerrogativa de elaborar normas gerais para atender a suas particularidades, ficando tal competência restrita aos Estados Federados.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

A norma geral em referência tem o caráter de lei nacional, pois estabelece regras básicas que se aplicam a todas as entidades federadas. Suas diretrizes devem ser observadas nos três níveis de governo, havendo uma hierarquia entre a lei nacional e as leis estadual e municipal que disciplinam a matéria.

O Município desfruta de competência para legislar sobre Direito Administrativo, Direito Tributário e Direito Urbanístico, entre outras matérias. O Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, a legislação sobre serviços públicos locais e sobre licitação e contratos administrativos são exemplos incontestáveis de sua capacidade para editar regras próprias de Direito Administrativo. No entanto, neste último caso a lei municipal deve manter fidelidade às normas gerais emanadas da União (Lei nº 8.666, de 21/6/93). A lei municipal que disciplina o IPTU, determina a base de cálculo do tributo, fixa a alíquota e estipula as formas de arrecadação revela sua competência para ditar regras de natureza tributária, observando-se as normas gerais de âmbito nacional. Analogamente, a lei municipal que institui o Plano Diretor (obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes), nos termos do art. 182, § 1º, da Constituição da República, é uma manifestação inequívoca da competência desse ente político para legislar sobre Direito Urbanístico. Nesse caso, as regras específicas adotadas pela municipalidade devem estar em sintonia com a Lei Federal nº 10.254, de 10/7/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, mais conhecida como Estatuto das Cidades.

Quando se cogita de competência legislativa concorrente, parece-nos que a idéia central é de integração entre os entes políticos, já que a União adota regras gerais de amplo alcance e de aplicação obrigatória em todo o território nacional, cabendo às outras entidades políticas instituir normas específicas que atendam às necessidades regionais e locais.

Por derradeiro, cumpre chamar a atenção para um detalhe extremamente interessante do texto constitucional no tocante à repartição de competências. Os arts. 23 (competência comum) e 24 (competência legislativa concorrente) da Lei

Maior dispõem sobre matérias que neles se repetem, com pequenas variações de redação, mas a essência é a mesma. Para comprovar tal assertiva, basta verificar o seguinte: o inciso II do art. 23 corresponde ao inciso XIV do art. 24 (proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência); o inciso III do art. 23 corresponde ao inciso VII do art. 24 (proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico); o inciso IV do art. 23 equivale ao inciso VIII do art. 24 (proibição de destruição e descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural); os incisos VI e VII do art. 23 equivalem ao inciso VI do art. 24 (proteção ao meio ambiente, combate à poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora).

Essa duplicidade de matérias serve para reforçar a tese de que a ausência formal do Município da redação do *caput* do art. 24 não tem o condão de eliminar sua competência legislativa concorrente. Aliás, os assuntos listados nos dispositivos anteriormente mencionados podem ser objeto de disciplina legal por parte de todos os entes federados, ficando a cargo da União determinar as regras gerais de alcance nacional. Portanto, essa repetição de comandos legislativos demonstra que o Município brasileiro, como entidade política autônoma, goza, efetivamente, de poder normativo concorrente. Outra não poderia ser a interpretação, sob pena de se contrariar o espírito da Lei Magna e o princípio federativo do Estado.

### **Autonomia financeira**

A capacidade do ente local para instituir tributos de sua competência e aplicar suas rendas está garantida no art. 30, III, da Constituição da República, como matéria exclusivamente da esfera municipal. Assim, de acordo com a determinação do art. 145 do texto constitucional, é facultado ao Município instituir impostos, taxas e contribuição de melhoria, esta decorrente da execução de obras públicas. Os impostos são instituídos e arrecadados para satisfazer as necessidades básicas da coletividade, ao passo que as taxas têm por fundamento

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

o exercício do poder de polícia e a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis.

A competência do Município para a instituição de tributos listados na Carta Magna não pode ser objeto de delegação a outra entidade política ou administrativa. Exemplificando, o ente local não pode delegar à União ou ao Estado Federado o poder de criar o IPTU ou o ISS, pois a Constituição não admite atos dessa natureza. O que pode ser delegado é tão-somente a prerrogativa para a arrecadação do imposto, seja por ato unilateral ou bilateral.

Tributo é um termo genérico que compreende os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Os impostos de competência do Município estão elencados no art. 156 da Lei Maior, a saber: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; imposto sobre transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

A autonomia financeira do ente local é um traço fundamental de sua autonomia, pois é com base nos tributos que institui e arrecada que ele adquire os recursos financeiros necessários à prestação de serviços públicos e à realização de obras de interesse da coletividade. Infelizmente, a grande maioria dos Municípios brasileiros possuem uma população inexpressiva, e sua arrecadação de recursos financeiros é insuficiente para a realização dos serviços e obras de maior vulto, ficando eles na dependência do repasse de verbas do governo federal ou estadual. A proliferação acentuada do número de Municípios no Brasil tem trazido sérios problemas para a administração local.

No regime constitucional anterior, era facultado à União, por meio de lei complementar, estabelecer isenções de impostos municipais, o que era um claro desrespeito ao

princípio da autonomia municipal. Felizmente, a atual Carta Política não repetiu disposição dessa natureza, assegurando à municipalidade o poder de conceder isenções de tributos de sua competência exclusiva, observados os princípios insculpidos nas Constituições Federal e Estadual, bem como as diretrizes consagradas na Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **A auto-organização e as peculiaridades da Lei Orgânica**

Com o advento da Constituição de 1988, o Município passou a usufruir da prerrogativa de elaborar o ato legislativo mais importante da esfera local: a Lei Orgânica. Como foi dito alhures, no regime constitucional anterior era o Estado Federado que detinha a competência para elaborar a Lei Orgânica Estadual, válida para todos os Municípios de seu território, o que expressava verdadeira afronta ao princípio da autonomia dos entes locais. Apenas o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de lei, assegurava competência aos Municípios para a adoção de Cartas Próprias, dispondo sobre sua organização e administração, exemplo posteriormente seguido por Santa Catarina, Maranhão, Espírito Santo, Bahia e Paraná, embora nestes dois últimos Estados tal prerrogativa fosse atribuída a determinados Municípios.

Em um país de grande dimensão territorial como o Brasil, que conta com acentuado número de Municípios e apresenta tantas desigualdades e diferenças regionais e locais, não tem o menor sentido atribuir ao Estado membro o poder de elaborar uma Lei Orgânica Estadual a ser acatada por todas as comunas. Segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, existem atualmente 5.561 Municípios no País. Minas Gerais é o Estado que possui o maior número, 853, enquanto Roraima conta com apenas 15, sendo o Estado membro detentor do menor índice de Municípios. Cada comuna tem sua própria identidade e características, razão pela qual deve ser detentora exclusiva da competência para a elaboração da Lei Orgânica, que deve refletir a realidade da administração local.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

Apenas a título de comparação, a França, que é um Estado Unitário, possui aproximadamente 38 mil comunas, distribuídas em um território 17 vezes menor que o do Brasil, das quais muitas não possuem sequer 500 habitantes. Todavia, o nível de autonomia das comunas francesas é bem menor que o dos Municípios brasileiros, pois aquelas são formas de descentralização administrativa de base territorial, ao passo que os entes locais do Direito brasileiro são formas de descentralização política.

O fundamento da capacidade auto-organizatória municipal reside no *caput* do art. 29 da Constituição Federal:

*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: [ ...].*

Podem-se extrair do comando legislativo alguns elementos essenciais à configuração da natureza da Lei Orgânica: promulgação pela câmara municipal, votação em dois turnos com interstício mínimo de 10 dias e aprovação por 2/3 dos membros da corporação legislativa. A análise desses elementos nos levará a responder à seguinte indagação: A Lei Orgânica, não obstante essa denominação, pode ser considerada uma Constituição do Município?

Se a Lei Orgânica deve ser promulgada pela câmara municipal, isso significa que ela não é passível de sanção pelo prefeito, que não participa de sua elaboração nem a ratifica. Por via de consequência, o que não pode ser sancionado também não pode ser vetado, de maneira que o Executivo não desfruta de prerrogativa constitucional para deliberar ou manifestar aquiescência em relação à lei organizatória da comunidade local. Esse aspecto serve para demonstrar que a Lei Orgânica não se confunde com a lei complementar ou ordinária, uma vez que estas dependem de sanção por parte do prefeito e são passíveis de veto, que é uma negativa de sanção.

Ora, existem nítidas diferenças entre sanção e promulgação. A primeira é ato político de competência exclusiva dos chefes do Poder Executivo e corresponde à aquiescência manifestada pelo Executivo à proposição de lei aprovada pelo Legislativo. Enquanto não ocorrer a sanção não existe lei, mas tão-somente um projeto de lei que já cumpriu seu ciclo de formação e tramitação no órgão legislativo. Além disso, a sanção é uma mera prerrogativa, uma faculdade, e não um dever de transformar o projeto em lei, já que o Executivo poderá vetá-lo, por razões de inconstitucionalidade ou de interesse público, nos termos da Lei Maior.

A promulgação é o ato político que atesta e proclama formalmente a existência da lei, para torná-la executória. Ela incide sobre lei e não sobre proposição de lei, o que demonstra ser ela um requisito de eficácia, razão pela qual a promulgação não revela uma simples prerrogativa, mas um dever da autoridade competente para cancelar a lei preexistente. A competência para promulgar a lei pode ser do Executivo ou do Legislativo, conforme o caso.

A respeito da promulgação, ensina o constitucionalista Ferreira Filho (1995, 241):

*Incide ela sobre ato já perfeito e acabado. Isso se depreende com facilidade do art. 66, § 7º, da Constituição, onde já se menciona como lei o ato a ser promulgado. Com razão assinala José Afonso da Silva que da promulgação decorrem dois efeitos – um é ‘tornar conhecidos os fatos e atos geradores da lei’; o segundo é indicar, até que os tribunais se pronunciem em contrário, que a lei é válida, executável e obrigatória – válida e eficaz –; quer dizer: a comunicação administrativa por intermédio de uma autoridade, investida de altos poderes pela Constituição, carrega, a respeito do ato-lei – objeto da comunicação –, uma presunção juris tantum de que a lei é apta a produzir todos os seus efeitos jurídicos próprios.*

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

O fato de a Lei Orgânica ser promulgada pela câmara municipal e, conseqüentemente, não depender de sanção por parte do Executivo já demonstra, por si só, que essa lei de auto-organização goza de certa primazia e superioridade em relação às leis complementares, ordinárias ou delegadas, pois essa peculiaridade é típica de Constituição. Para exemplificar, a Constituição da República também é promulgada pelo Congresso Nacional, no exercício de competência exclusiva, da mesma forma que a Constituição dos Estados Federados é promulgada pelas respectivas assembléias legislativas, não havendo a participação de órgão estranho à corporação legislativa na aprovação do texto legal.

Outro traço inerente à Lei Orgânica reside na votação em dois turnos com interstício mínimo de 10 dias. Essa exigência constitucional de caráter procedimental não está presente nos demais atos normativos da municipalidade. Cada turno corresponde a um momento ou etapa específica de votação da Lei Orgânica, de modo que o reexame do mesmo texto no turno seguinte permite uma nova reflexão sobre o que foi objeto de aprovação no turno anterior.

Para a aprovação da Lei Orgânica, é necessário o voto favorável de 2/3 dos membros da corporação legislativa, o que revela a importância da matéria nela contida, a ponto de se exigir maioria superqualificada para a aprovação do texto. Esse requisito formal de deliberação também serve como critério para constatar que a Lei Orgânica não se confunde com a lei complementar ou ordinária. Aquela depende de maioria absoluta para ser aprovada, isto é, necessita do voto favorável de, pelo menos, metade mais um dos membros da casa legislativa, enquanto a lei ordinária requer maioria simples, ou seja, metade mais um dos vereadores votantes, desde que esteja presente na sessão a maioria dos membros da câmara municipal.

Por outro lado, deve-se salientar que a matéria disciplinada na Lei Orgânica abrange aspectos de organização política do Município, relações entre a prefeitura e a câmara, enfim, estabelece as diretrizes norteadoras da administração municí-

pal, envolvendo, ainda, outras questões que não podem ser reguladas em outro ato normativo, conforme analisaremos no próximo item.

Esses elementos peculiares à Lei Orgânica, tanto de natureza formal quanto de caráter material, revelam sua originalidade e superioridade em relação aos demais atos legislativos da comunidade local. Por via de consequência, ela deve funcionar como fundamento de validade para toda a produção normativa da municipalidade. As leis complementares, ordinárias ou delegadas editadas na esfera local só terão validade se estiverem amparadas pela Lei Orgânica, da mesma maneira que as normas anteriores e incompatíveis com a nova Carta Política estarão tacitamente revogadas.

Dessa forma, defendemos a tese de que a Lei Orgânica é a Constituição do Município, porém, sujeita aos princípios da Constituição da República e do Estado Federado, bem como aos preceitos enumerados no art. 29 da Carta Magna.

A respeito da natureza da Lei Orgânica, vejamos o ensinamento de Ferrari (1993, 74):

*Ela nada mais é do que a Constituição Municipal, que organizará a administração e a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência comum, disposta no art. 23 e sua competência suplementar, disposta no art. 30, inciso II, da Constituição Federal.*

Posição semelhante é adotada por Aguiar (1995, 63), para quem *a lei orgânica é uma espécie de constituição municipal. Não se confunde com a lei ordinária nem com a lei complementar, tampouco com lei delegada, resolução ou decreto legislativo.*

Essa polêmica doutrinária não escapou ao exame atento de Santana (1998, 100), cujas lições merecem transcrição:

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

*Discussão demasiadamente acadêmica se coloca como inevitável ao transcurso de nossas observações. É a questão de ser ou não a Lei Orgânica uma 'Constituição Municipal' ou 'uma espécie de Constituição Municipal'. A corrente chamada 'municipalista' afirma que, na verdade, se trata de autêntica Constituição Municipal: tem forma de Constituição, essência e função constitucionais, apenas que designada Lei Orgânica.*

*Seja Constituição Municipal ou não, o fato é que a Lei Orgânica é documento disciplinador no âmbito municipal e, nessa esfera, a partir do momento de sua promulgação, passa a constituir o fundamento de validade de todas as demais normas que gravitem, por destino, no interior de tal seara.*

Ora, se se trata de documento legislativo dotado de valor fundante, que vincula toda a produção normativa inferior dentro da esfera local, a Lei Orgânica não pode ser outra coisa senão a própria Constituição do Município.

Além dos argumentos expendidos anteriormente, diga-se ainda que a modificação da Lei Orgânica obedece a processo legislativo especial, a começar pela apresentação de emendas, que pode ser por iniciativa de 1/3 dos membros da Câmara ou do prefeito, observados os dois turnos de votação e o *quorum* qualificado para a aprovação da matéria, em conformidade com os parâmetros definidos na Lei Maior. Assim, a lei de auto-organização do Município não pode ser modificada por lei complementar, ordinária ou delegada, mas tão-somente por meio de procedimento legislativo específico previsto na própria Lei Orgânica, semelhante ao modelo adotado nos planos federal e estadual.

### **Conteúdo da Lei Orgânica**

Um dos pontos mais interessantes da administração municipal refere-se às matérias a serem tratadas na Lei Orgâ-

nica. Qual deve ser, afinal de contas, o conteúdo desse ato político legislativo?

Por se tratar de uma verdadeira Constituição, ela deve estruturar os órgãos políticos da municipalidade; estabelecer as relações entre o Executivo e o Legislativo; fixar as competências do Município de acordo com o critério do interesse local; determinar as atribuições privativas do prefeito e da câmara municipal; estipular regras atinentes ao processo legislativo; fixar o número de vereadores, que deverá ser proporcional à população do Município, nos termos do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal; estabelecer os princípios que regem a administração pública; e discriminar os tributos de competência da municipalidade, especialmente os impostos.

A nosso ver, essas matérias são tipicamente de caráter constitucional. Todavia, é muito comum a Lei Orgânica tratar de questões que poderiam ser reguladas em lei complementar ou ordinária. Isso faz parte da tradição cultural do legislador municipal. Mas não apenas dela. A Constituição da República de 1988, além de estabelecer princípios ou dogmas de elevado teor de generalidade e abstração, é extremamente detalhista, prolixa, entrando em pormenores que deveriam ser da alçada do legislador infraconstitucional. Se isso ocorre no âmbito federal, não seria diferente nas esferas estadual e municipal. Além disso, é freqüente a repetição de comandos que já estão consagrados na Lei Maior e nas Cartas Estaduais. Embora seja muito cômodo proceder a tal repetição, não é o melhor caminho para o aperfeiçoamento da ordem jurídica local, que poderá ganhar em quantidade, mas perder em qualidade. Alguns Municípios introduzem em suas leis auto-organizatórias todas as disposições do art. 5º da Constituição Federal, relativas aos direitos e garantias fundamentais. Qual a vantagem dessa duplicação de normas jurídicas? Nenhuma, pois o que já consta na Carta Magna tem aplicação ampla e vincula todas as entidades políticas, razão pela qual não necessita de reprodução em outro documento legislativo de qualquer natureza, a não ser que a repetição se justifique para fins didáticos, o que

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

não é o caso. A repetição desmedida de normas da Constituição Federal ou Estadual na Lei Orgânica constitui grave vício de técnica legislativa.

Outro fato digno de nota, que ocorre com relativa frequência nos Municípios do interior, é a adoção pura e simples da Lei Orgânica do Município da Capital do Estado, normalmente mais bem redigida em função do assessoramento técnico prestado aos vereadores. Essa prática é lamentável e deve ser erradicada o quanto antes, pois cada ente local tem a sua maneira de ser, o seu grau de desenvolvimento e maturidade política, em suma, a sua identidade. É claro que os problemas enfrentados pelos Municípios que são Capitais não são idênticos aos dos Municípios do interior dos Estados, a começar pelo contingente populacional, pela localização geográfica e pela movimentação de recursos financeiros. Ora, a Lei Orgânica deve refletir a realidade local, o que não ocorrerá nunca enquanto prevalecer a prática de copiar modelos de outras unidades federadas.

Apesar da enorme desigualdade que existe entre os Municípios brasileiros, há características comuns a todos eles, independentemente da dimensão territorial ou da localização geográfica. Assim, em toda organização municipal estão presentes dois elementos fundamentais: o elemento sociológico e o jurídico. O primeiro corresponde ao agrupamento de pessoas em um mesmo território visando ao alcance de objetivos comuns. O segundo refere-se à condição de pessoa jurídica de Direito Público, nos termos do art. 14 do Código Civil Brasileiro, a qual é titular de direitos e obrigações e dispõe de poderes de supremacia para melhor defender o interesse da coletividade. Se esses atributos são inerentes à municipalidade como um todo, parece razoável admitir a tese de que algumas matérias da Lei Orgânica são comuns a todos os entes locais. O que varia são as particularidades e conveniências de cada Administração, de modo que a lei de auto-organização deve estipular normas que reflitam especificamente essa realidade, deixando de copiar as disposições que cristalizam os interesses e as conveniências específicas de outras unidades federadas.

### **Limites ao poder de auto-organização**

O legislador municipal não é totalmente livre para elaborar a Lei Orgânica, pois deve acatar os princípios da Constituição da República, da Constituição Estadual e os preceitos mencionados no art. 29 da Lei Maior, entre os quais se destacam: eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País (inciso I); posse do prefeito e do vice-prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição (inciso III); número de vereadores proporcional à população do Município, observados os limites definidos no inciso IV do art. 29; subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais fixados por lei de iniciativa da câmara municipal (inciso V); inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (inciso VIII); julgamento do prefeito perante o Tribunal de Justiça (inciso X); organização das funções legislativas e fiscalizadoras da câmara municipal; e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (inciso XIII).

No plano específico dos princípios, é evidente que os vereadores não podem estabelecer regras na Lei Orgânica que desrespeitem: os fundamentos da República Federativa do Brasil elencados no art. 1º da Constituição Nacional (a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político); os direitos e as garantias fundamentais enumerados no art. 5º; o voto direto, secreto, universal e periódico, que é a expressão por excelência do regime democrático; o sistema republicano de governo, a natureza federativa da organização política local; e o postulado da separação dos Poderes, que são vetores fundamentais do Estado Federal, a teor do disposto no § 4º do art. 60 da Carga Magna; também não podem desobedecer aos princípios norteadores

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

da administração pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência), arrolados no *caput* do art. 37, pois são vinculantes para todos os entes da Federação. Devem os vereadores observar o princípio do concurso público para o ingresso no quadro efetivo da Administração local, nos termos do inciso II do referido art. 37; as diretrizes referentes à proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas a que se referem os incisos XVI e XVII do mesmo artigo; e as regras básicas atinentes à prestação de contas e ao controle da administração pública, contidas nos arts. 70 e 71 da Constituição da República.

A Lei Orgânica Municipal deve acatar também as limitações do poder de tributar a que se referem os arts. 150 e 152 da Constituição da República, bem como os princípios gerais da atividade econômica, arrolados no art. 170 da mesma Carta Política (soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor e do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas segundo as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País).

A observância obrigatória dessas premissas fundamentais por parte do legislador municipal não significa que ele seja destituído de liberdade criativa para a elaboração da Lei Orgânica. Não é isso. Existe uma liberdade relativa para a edificação da ordem jurídica local, mas esta discricionariedade política está condicionada aos parâmetros gerais da ordem jurídica nacional e regional. Nesse pormenor, ensina Rocha (1996, 292):

*Poder-se-ia asseverar que o imperioso acatamento dos princípios constitucionais nacionais e estaduais tolheria o legislador municipal, impedindo criações significativas nesse plano. Não é isso exatamente verdade, quando se leva em conta que os princípios limitadores, materialmente, do legislador municipal são aqueles*

*que se referem à Democracia, à República, à participação popular, enfim, princípios que podem ser aplicados e exercidos de variadas formas, o que permite um raio de ação do legislador bastante interessante.*

A Lei Orgânica, na condição de Constituição do Município, não deve descer a minúcias para tratar de assuntos que se encartam no domínio da lei ordinária ou complementar. Nessa linha de raciocínio, não é compatível com a natureza de documento constitucional a criação, transformação ou extinção de cargos públicos; a fixação de reajuste de vencimentos dos servidores públicos; a regulação de matérias próprias do regime jurídico dos servidores da administração local; e a criação de órgãos na estrutura do Poder Executivo, assuntos que se enquadram no campo de iniciativa reservada ao prefeito, cuja disciplina jurídica é própria de lei infraconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos de Constituições Estaduais que versavam assuntos típicos do Estatuto dos Servidores Públicos, que é de competência privativa do governador do Estado, por meio de lei, sob a alegação de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes. O referido Tribunal entende que o § 1º do art. 61 da Carta Magna, que estabelece a iniciativa privativa do presidente da República para a deflagração do processo legislativo sobre as matérias nele mencionadas, deve vincular o processo legislativo estadual, com as devidas adaptações.

Para ratificar tal assertiva, vejamos duas decisões do Pretório Excelso relacionadas ao tema, embora haja várias outras nesse sentido:

*ADIn-1391/SP*

*Relator MINISTRO CELSO DE MELLO*

*Requerente: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO*

*Requerida: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO*

*Julgamento: 1/2/1996 – TRIBUNAL PLENO*

*A disciplina normativa pertinente ao processo de*

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

*criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF.*

*O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF.*

*ADIn-276/AL*

*Relator MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE*

*Requerente: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS*

*Requerida: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS*

*Julgamento: 13/11/1997 – TRIBUNAL PLENO*

*EMENTA: I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados membros.*

*1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados membros em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental de independência e harmonia dos Poderes, como delineado na Constituição da República.*

*2. Essa orientação – malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado membro – é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição esta-*

*dual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da área de iniciativa reservada do Executivo ou do Judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito à sua conversão em dinheiro.*

Se o Estado Federado deve guardar obediência às regras básicas do processo legislativo previstas na Constituição da República, especialmente no que tange à iniciativa privativa de lei, é óbvio que o modelo federal deve vincular também o legislador municipal. Assim, à luz da jurisprudência do órgão de cúpula do Judiciário brasileiro, a Lei Orgânica não pode conter disposições típicas do regime jurídico dos servidores públicos, pois o assunto deve ser disciplinado em lei de iniciativa privativa do prefeito.

### **Conclusão**

A inserção formal do Município no seio da Federação brasileira pela Constituição da República de 1988 não foi obra do acaso, mas uma exigência da sociedade e dos municipalistas, que se empenharam em ver a comuna como peça-chave da organização político-administrativa, o que é uma realidade incontestável. Essa nova posição do ente local no sistema federativo brasileiro veio acompanhada de uma nítida ampliação da autonomia do Município no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Isso equivale a dizer que ele desfruta de autogoverno, auto-organização, auto-legislação e auto-administração.

A substituição da fórmula tradicional do “peculiar interesse” por “interesse local” revela uma maior abrangência das matérias a cargo da municipalidade, pois, caso contrário, não teria o menor sentido trocar uma fórmula já consagrada no

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA

---

Direito Constitucional Positivo por outra desconhecida, não obstante a grande maioria dos doutrinadores considerá-las expressões sinônimas, de mesmo alcance. A nosso ver, esse critério utilizado pelo art. 30, I, da Constituição Federal para delimitar a competência das comunidades locais é digno de maiores reflexões, sobretudo em face das inovações introduzidas pela Lei Maior. Quando se trata de assuntos de interesse local, a competência do Município é exclusiva, o que afasta a interferência de outras unidades federadas.

Além de ser dotado de competência comum juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal para tratar das matérias elencadas no art. 23 da Carta Magna, que compreende as ações legislativas e administrativas, o Município brasileiro desfruta, materialmente, de competência legislativa concorrente, apesar de a redação do *caput* do art. 24 não mencioná-lo. Essa competência normativa concorrente resulta da interpretação do inciso II do art. 30, que garante aos entes locais competência para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Ademais, ressalte-se que determinadas matérias enumeradas no art. 23 da Lei Maior, que trata da competência comum, estão reproduzidas no art. 24, que cuida da competência legislativa concorrente, como é o caso da proteção das pessoas portadoras de deficiência (inc. II do art. 23 e inc. XIV do art. 24) e da proteção do meio ambiente (inc. VI do art. 23 e inc. VI do art. 24), entre outras matérias. Essa sistemática constitucional reforça a tese de que o Município dispõe, efetivamente, dessa prerrogativa concorrente, caso em que deve observar as normas gerais emanadas da União.

Diferentemente do regime constitucional revogado, o Constituinte de 1988 assegurou ao ente local competência exclusiva para a elaboração da Lei Orgânica, observados os princípios da Constituição da República, da Constituição Estadual e dos preceitos elencados no art. 29. Ora, essa lei de auto-organização é promulgada pela própria câmara municipal, não sendo passível de sanção ou veto por parte do Executivo, que não participa de sua feitura ou aprovação. Isso demonstra que ela não se confunde com a lei comple-

mentar ou ordinária, cuja sanção é obrigatória. Além disso, a Lei Orgânica depende de maioria qualificada de 2/3 dos membros da corporação legislativa para ser aprovada, o que a deixa em uma posição destacada em relação à lei complementar, que exige maioria absoluta, e à lei ordinária, que requer maioria simples.

Sob o ponto de vista material, a Lei Orgânica deve cristalizar regras básicas relativas à estruturação dos órgãos políticos locais, às relações entre o Legislativo e o Executivo, à fixação do número de vereadores, ao estabelecimento dos princípios elementares da administração pública e às diretrizes referentes ao processo legislativo municipal, entre outras matérias.

Tais peculiaridades revelam uma supremacia da Lei Orgânica em relação aos demais atos legislativos da municipalidade, os quais somente serão considerados válidos se guardarem fidelidade às premissas estabelecidas na lei auto-organizatória, o que é típico de Constituição. Sendo assim, tendo em vista os traços originais da Lei Orgânica e o valor fundante que lhe é peculiar, nossa conclusão é de que se trata de uma autêntica Constituição Municipal.

#### Referências bibliográficas

AGUIAR, Joaquim Castro. *Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

## AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORÇÂNICA

---

DALLARI, Adilson de Abreu. Autonomia municipal na Constituição Federal de 1988. *Cadernos de Direito Municipal*. São Paulo, v. 97, p. 231-238, jan./mar. 1991.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de direito municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2ª ed. Bauru: ADIPRO, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FILHO, Diomar Ackel. *Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HORTA, Raul Machado Horta. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

PIRES, Maria Coeli Simões. A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 38, nº 149, p. 229-242, jan./mar. 2001.

RIVERO, Jean. *Droit administratif*. 7ª ed. Paris: Dalloz, 1975.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo legislativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

TODESCHINI, Edmilson. Autonomia municipal. *Boletim de Direito Municipal*. São Paulo, v. 16, nº 10, p. 617-621, out. 2000.