

## **A LEI ORGÂNICA E A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

## **LA LEY ORGÂNICA Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

**Giovani Corralo<sup>1</sup>**

**Bruna Lacerda Cardoso<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O presente trabalho terá como principal objetivo estudar a Lei Orgânica Municipal e a sua relação direta com a administração municipal. Para tanto, faz-se necessário a compreensão do município na sua origem, até chegar à Constituição de 1988. Em sequência, perpassa-se a posição ocupada pela Lei Orgânica no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no sistema jurídico municipal. Por fim, imperioso refletir sobre a elaboração e execução de políticas públicas, as quais são vinculadas e devem estar às disposições da Lei Orgânica, uma vez que esta se encontra no vértice do sistema normativo local, a vincular a administração municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Municipal; Autonomia Municipal; Lei Orgânica Municipal.

### **RESUMEN**

Este trabajo pretende hacer una reflexión sobre la Ley Orgánica Municipal e su relación directa con la administración municipal. Así, es crucial y saludable la comprensión de la origin de las municipalidades, hasta la Constitución Federal de 1988. También es importante aclarar la posición de la Ley Orgánica en el ordenamento jurídico brasileiro, principalmente com la base no el ordenamiento local. Por fin, se estudia la elaboración y ejecución de políticas públicas y su vinculación directa con la Ley Orgánica, que se encuentra en el vértice de lo sistema normativo municipal, con vinculación a la administración municipal.

**PALAVRAS-CLAVES:** Administración Municipal; Autonomia Municipal; Ley Orgânica Municipal.

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor e coordenador da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado do Programa de Mestrado da Universidade Agostinho Neto – Angola. Participante do Grupo de Pesquisa Dimensões do Poder e Relações Sociais da UPF. E-mail: gcorralo@upf.br

<sup>2</sup> Acadêmica da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo e participante do Grupo de Pesquisa Dimensões do Poder e Relações Sociais da UPF. E-mail: brunalc Cardoso@live.com

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca refletir sobre a vinculação das normas contidas na Lei Orgânica Municipal na atuação da administração municipal, o que também inclui a elaboração e execução de políticas públicas.

A Constituição de 1988 inovou ao elevar os municípios à condição de ente federado. Como consequência, definiu, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, a competência para que cada município elabore a sua Lei Orgânica Municipal, fruto de um poder constituinte derivado. Este empoderamento é o que consubstancia a denominada autonomia auto-organizatória dos municípios brasileiros, que se soma à autonomia política, administrativa, legislativa e financeira dos entes locais.

O estudo proposto inicia com a evolução história dos municípios, suas origens e desenvolvimento no Brasil, a alcançar a Constituição de 1988. Em sequência, reflete-se sobre a posição ocupada pela Lei Orgânica Municipal no ordenamento jurídico, especialmente diante das espécies legislativas presentes no sistema normativo municipal. Por fim, analisa-se a vinculação dos princípios e regras contidos na Lei Orgânica Municipal às administrações municipais e políticas públicas.

O estudo do município é de extrema importância na atualidade, seja pelo seu papel na Federação brasileira, seja pelo fato de ser um ente altamente concretizador de direitos. É neste diapasão que o estudo da autonomia auto-organizatória das municipalidades, com fulcro na Lei Orgânica Municipal, se faz necessário, com elevadas repercussões teóricas e práticas, até mesmo porque se trata de um campo carente de reflexões no mundo jurídico.

Longe de se perquirir uma pureza metodológica, inadequada nos dias atuais, prepondera o método dialético na elaboração e desenvolvimento deste trabalho científico, consoante a abarcar os complexos fatores a serem estudados integradamente.

### 1. O Município brasileiro e a Lei Orgânica Municipal

O município é fruto do gênio romano, enquanto instrumento essencial para a gestão dos territórios conquistados, a permitir a regulação autônoma dos assuntos locais pelos seus respectivos povos.<sup>3</sup> A importância da instituição municipal, com diversas formas

---

<sup>3</sup> D' AQUINO, Ivo. *O Município: sua conceituação história e jurídico-constitucional*. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940, p.20-45; MAIA, Carneiro. *O Município: estudos sobre administração local por João de Azevedo Carneiro Maia*. Rio de Janeiro: Typ. De Leuzinger, 1883, p.4 e 79.

organizativas, levou à elaboração do que fora chamado *Lex Julia Municipalis*, no ano 45 d.c.<sup>4</sup> Não é por outra razão que a etimologia da palavra município remete à ideia de *munus* (encargo, obrigação, função) e *capere* (recebimento - do *munus* - em caráter definitivo, permanente).

Em outras palavras, a existência formal do município se dava com uma carta outorgada por Roma, com a definição do grau de autonomia a ser desfrutado, como também das respectivas obrigações: “essas cartas municipais dão margem a amplas reflexões em matéria de sociologia e de história do direito, porque serviam para constituir, juridicamente, o grupo comunitário local diante do Estado Romano.”<sup>5</sup>

Na sequência histórica, durante a Idade Média, eram usuais as outorgas de forais, especialmente na península Ibérica, que nada mais eram do que cartas perpétuas constitutivas de municípios ou coletividades públicas, conferidas pelo Rei ou entidade senhorial, na qual se estipulavam a autonomia e as obrigações locais, resguardando-se aos seus integrantes a gestão do que lhe é peculiar.<sup>6</sup>

O próprio Direito Administrativo português do séc. XIX surge como uma espécie de Direito Municipal, calcado num liberalismo imperante que fortalecia as localidades como decorrência da abstenção interventora do poder central. O Direito Administrativo lusitano podia ser concebido como um “Direito regulador da participação dos cidadãos na administração local, e na gestão dos órgãos próprios desta.”<sup>7</sup>

Neste contexto é possível até mesmo compreender as raízes do constitucionalismo atual no município de outrora, notadamente nas cartas municipais oriundas do Império Romano e nos forais do medievo. Tanto as cartas romanas quanto os forais tinham como característica a definição de direitos e deveres das comunidades locais e a respectiva organização do poder estatal.

As leis orgânicas municipais se abeberam nesta tradição histórica, já que possuem contornos similares, sem olvidar que as referências do pretérito tem por base cartas definidas por um poder maior, ao passo que as leis orgânicas dos municípios brasileiros de hoje são elaboradas pela própria municipalidade, autonomamente. De qualquer forma, as instituições deixam marcas nos povos, repassadas culturalmente, reflexo das instituições romanas e lusitanas.

---

<sup>4</sup> HARDY, E.G. *Roman Law and Charters*. Oxford: The Awbook Exchange, 2005, p.136-168.

<sup>5</sup> SOARES, Antônio Carlos Otoni. *A Instituição Municipal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 64.

<sup>6</sup> CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 107.

<sup>7</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: 1977, p.35.

No direito brasileiro as leis orgânicas municipais surgem com a República, pois no Brasil-Império os municípios foram disciplinados por lei nacional específica, a lei de 1º de outubro de 1828, com suas respectivas alterações, a valer uniformemente em todas as províncias. O advento da República veio conjuntamente com a Federação, formalizadas, constitucionalmente, com a Constituição de 1891. Na esteira da Federação dos Estados Unidos da América, buscou-se autonomizar amplamente os Estados, a permitir que estes regulassem a autonomia dos seus municípios: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”<sup>8</sup>

Diante deste contexto couberam aos Estados disciplinar a autonomia municipal, a figurar com prática recorrente a elaboração de uma lei orgânica padrão para todos os municípios de cada Estado, com exceção dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Bahia, que acabaram por permitir que alguns municípios elaborassem as suas próprias leis orgânicas.<sup>9</sup>

O Estado do Rio Grande do Sul é o exemplo mais paradigmático, pois desde a promulgação da Constituição Estadual de 1891 permitiu-se, expressamente, aos seus municípios instituírem as suas respectivas leis orgânicas, com plena autonomia.<sup>10</sup> Esta compreensão é reforçada pela expressão “poder municipal” e na consideração dos municípios como entes “independentes na gestão dos seus interesses peculiares, com ampla faculdade de constituir e regular o seus serviços, respeitadas as disposições da Constituição.”<sup>11</sup> Entretanto, a partir da Constituição gaúcha de 1935 passou a vigorar dispositivo a permitir à Assembleia Legislativa a revisão das leis orgânicas municipais a fim de expurgar disposições contrárias à legislação federal ou estadual.<sup>12</sup>

De qualquer sorte, somente com a Constituição Federal de 1988 define-se a competência inarredável das municipalidades elaborarem as suas leis orgânicas, autonomamente, a conformar importante marco das competências locais. Esta conformação era esperada por várias publicistas e municipalistas, desde meados do século passado:

A teoria do estado municipalista, caracterizando-se pela descentralização política e administrativa em três graus: a União, os Estados-Membros e os Municípios, tendo estes o direito de elaborarem a sua Lei Orgânica, exercendo cada um o seu poder constituinte local.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Art. 68 da Constituição de 1891.

<sup>9</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.108

<sup>10</sup> Art. 64 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891.

<sup>11</sup> Art. 62 e 63 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891.

<sup>12</sup> Art. 89, I, “g” da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1935.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Ives. *Curso de Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958, p. 84.

Aliás, foi a partir da Constituição de 1988 que a federação brasileira passou a ser formada por quatro entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>14</sup> O município passou a integrar o pacto federativo.<sup>15</sup> A todos foi atribuído um plexo de autonomias política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira, o que garante para cada ente as condições de usufruir as competências definidas na Constituição Federal.

A autonomia política reside na eletividade dos governantes locais – prefeito, vice-prefeitos e vereadores, somada à possibilidade de cassação dos seus mandatos pela Câmara Municipal. A autonomia administrativa denota a organização das atividades administrativas locais, o que engloba os serviços públicos, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta. A autonomia legislativa consubstancia a elaboração de um sistema normativo local, consoante as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição, observando-se as particularidades do ente municipal. A autonomia financeira, por sua vez, compreende a instituição, arrecadação e aplicação dos tributos municipais, bem como a gestão dos recursos oriundos das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias da União e dos Estados. Por fim, a autonomia auto-organizatória repousa na competência de cada município para elaborar a sua lei orgânica municipal.<sup>16</sup>

A autonomia auto-organizatória não é nenhuma novidade aos Estados, pois desde a Constituição Federal de 1891 estes possuem a competência para a elaboração das suas Constituições Estaduais. Entretanto, como já afirmado, a Constituição de 1988 inovou ao garantir esta mesma prerrogativa às municipalidades, que devem observar os preceitos do art. 29 da Constituição Federal, seus princípios e os princípios da Constituição do respectivo Estado.

Importante salientar que esse plexo de autonomias outorgada aos municípios deriva da forma como a federação brasileira surgiu e de desenvolveu, pois o federalismo brasileiro, ao contrário do norte-americano, é centrífugo e absolutamente inovador ao estabelecer um

---

<sup>14</sup> Art. 1º e 18 da Constituição Federal.

<sup>15</sup> FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 306; MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 273-275; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p.39; COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 73; RAMOS, Dirceô Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 194; MORBIDELLI, Janice. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 188; BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: Editora de Direito, 2001, p. 31; ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1999, p. 343; LEWANDOWSKI, Enrique. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 85-86; MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 85-86; FERRERI, Janice Helena. *A Federação*. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p.32; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 18.

<sup>16</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 54-55.

federalismo de três níveis, único no mundo, a incluir o município como ente federado, e, portanto, com um poder constituinte decorrente.<sup>17</sup> É na elaboração das suas leis orgânicas que os municípios organizam os seus poderes - Executivos e Legislativo, além de disciplinar, de forma abrangente, a organização da municipalidade, da administração pública e das políticas públicas locais.

Naturalmente, discorrer sobre a Federação pátria significa adentrar na compreensão de uma forma específica e própria de organização do poder no Estado brasileiro, consoante as suas particularidades e singularidades. É por isso que inexistem federações iguais, não obstante estas possuam características comuns: a) existência de uma Constituição escrita que estabeleça uma repartição de competência entre os entes federados; b) pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais; c) participação dos entes federados na formação na vontade nacional; d) órgão judicial para a defesa da Constituição; e) proibição de secessão.<sup>18</sup>

As federações, expressão maior da efetividade do federalismo, buscam criar e manter a unidade em Estados cuja diversidade deva ser acomodada. É uma ideia em movimento, sujeita a adaptações e ajustes.<sup>19</sup> No caso brasileiro, apresenta-se uma federação única, sem similar na contemporaneidade, que alçou as municipalidades à condição de entes integrantes da Federação, algo sem precedentes na teoria constitucional e dos estados federais.

## **2. A Lei Orgânica no ordenamento jurídico brasileiro**

A Constituição Federal, no seu art. 29, denomina Lei Orgânica os estatutos organizatórios municipais, diferentemente quando se refere aos mesmos instrumentos nos Estados, chamados de Constituição Estadual, o que se depreende da exegese do art. 25 do texto constitucional.

Por mais que a denominação seja diversa, trata-se do mesmo fenômeno auto-organizatório desfrutado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios na sua organização, o que abrange os poderes constituídos, a organização interna e a orientação às mais diversas políticas públicas, sem qualquer intervenção de outro ente da Federação. É por isso que muitos doutrinadores se referem às Leis Orgânicas como verdadeiras Constituições

---

<sup>17</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico*. Acesso em 02/08/2012.

<sup>18</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 142.

<sup>19</sup> ELAZAR, Daniel *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991, p. 38-40.

Municipais.<sup>20</sup> O questionamento que pode advir é referente aos poderes para a elaboração e alteração das leis orgânicas, o que depende de uma compreensão inicial dos poderes constituinte originário e derivados.

A Constituição Federal é criada pelo poder fundante da ordem jurídica, poder este que emana do poder legítimo e constituinte. Nessa seara, é possível compreender que a Constituição federal é uma norma fundamental, sendo a primeira de uma escala hierárquica, onde todas as outras emanarão dela. Configura-se no vértice hermenêutico do ordenamento jurídico nacional, enquanto condição de validade para as demais normas.

O Poder Constituinte, em sua amplitude, está presente desde as primeiras organizações políticas. Onde quer que exista um grupo social e poder político efetivo, haverá uma força ou energia inicial que funda esse poder, dando-lhe forma e substância, normas e instituições. A teoria do poder constituinte, envolvendo especulações acerca de sua natureza, titularidade e limites, é que só recebeu elaboração em época mais recente. Seu desenvolvimento remonta ao advento do constitucionalismo moderno, em um ambiente dominado pelas aspirações de racionalidade do iluminismo, do jusnaturalismo e do contratualismo.<sup>21</sup>

Desse modo, é possível determinar que o poder constituinte, de forma genérica, é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado. Como qualquer poder efetivo, envolve a manifestação de vontade de quem a ele se submete. Dificilmente será possível falar na vigência de uma Constituição onde haja desobediência ampla e generalizada. Na sua essência, portanto, o poder constituinte consiste na capacidade de elaborar uma Constituição e de determinar a sua observância.<sup>22</sup>

O poder constituinte, na sua forma originária, será exercido quando houver fatos históricos que exigirem a elaboração de novas constituições, como por exemplo a criação de um novo Estado (libertação de um povo) e o término de uma revolução, ou até mesmo uma transição política. Desse modo, é possível captar que o exercício de autoridade, independentemente de sua formação histórica, precisa ser legitimado, ou seja, necessita de

---

<sup>20</sup> NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 8 Ed. São Paulo: Método, 2013, p. 55; FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 109; CORRALO, Giovanni da Silva. *O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 129; CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.50. CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 156.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3 Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 119

<sup>22</sup> Idem, *ibidem*, p. 19 e 126.

fundamento de justificação, o que pode ocorrer de várias formas, como a força bruta, o poder dos monarcas, a nação, o poder divino, o povo, dentre outras possibilidades.

O fundamento da legitimação está diretamente ligado com a titularidade do poder constituinte, que tem sido alvo de grandes especulações entre os doutrinadores, vez que alguns entendem ser poder titular da nação, outros entendem como titularidade do povo, e ainda tem aqueles acreditam que o povo é um titular passivo do poder, mas ele é exercido por uma elite, que é instituída pelo povo através da representação.

Apesar das controvérsias, é fora de dúvida que o poder constituinte é um fato político, uma força material e social, que não está subordinada ao Direito positivo preexistente. Não se trata, porém, de um poder ilimitado ou incondicionado. Pelo contrário, seu exercício e sua obra são pautados tanto pela realidade fática como pelo Direito, âmbito no qual a dogmática pós-positivista situa os valores civilizatórios, os direitos humanos e a justiça.<sup>23</sup>

O Poder Constituinte classifica-se em duas espécies, o poder constituinte originário e o poder constituinte derivado. O poder constituinte originário é um poder político, supremo e originário, que surge em decorrência de um fato relevante que leva a ruptura com a ordem jurídica anterior, com a necessidade de estabelecer uma nova constituição e uma nova forma de organizar ao respectivo estado, bem como reger os interesses da sociedade que legitima esse poder.

O poder constituinte, na teoria de Sieyès, seria um poder inicial, autônomo e onipotente. Nas palavras do autor: “O poder constituinte pode tudo neste gênero. Ele não é antecipadamente submetido a uma Constituição dada. A Nação, então, que exerce o maior, o mais importante dos seus poderes, deve ser, nessa função, livre de tudo embaraço e de qualquer outra forma que não aquela que lhe convenha adotar.”<sup>24</sup> É um poder inicial porque não existe, antes dele, nem de facto nem de direito, qualquer outro poder. É nele que se situa, por excelência, a vontade do soberano (instância jurídico-política dotada de autoridade suprema). É um poder autônomo: a ele e só a ele compete decidir se, como e quando, deve “dar-se” uma constituição à Nação. É um poder onipotente, incondicionado: o poder constituinte não está subordinado a qualquer regra de forma ou de fundo.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3 Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 119, p. 133

<sup>24</sup> SIEYÈS, Abade. *Exposição Refletida dos Direitos do Homem e do Cidadão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 68.

<sup>25</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993, p. 94.

De outra banda, considerando que as Constituições precisam ser capazes de adaptarem-se à evolução da sociedade, sob pena de perder a sintonia com o tempo e deixar de cumprir a sua função, verifica-se a possibilidade das constituições serem mutáveis, ou seja, de serem alteradas de acordo com a evolução da própria sociedade. Essa mutação ocorre através da outra espécie de Poder Constituinte, que é o poder constituinte derivado, instituído pelo próprio poder constituinte originário, com a responsabilidade pelas reformas que poderão ocorrer no texto constitucional. Possui as características de ser secundário, instituído, condicionado e limitado, (a exemplo o Art. 60, §4 da Constituição Federal, com as chamadas cláusulas pétreas), sendo exemplos da sua manifestação a reforma<sup>26</sup> e a revisão<sup>27</sup>.

O Poder Constituinte derivado está inserido na própria Constituição, pois decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, com limitações constitucionais expressas e implícitas, passível de controle de constitucionalidade.<sup>28</sup> O Poder Constituinte derivado divide-se em poder constituinte reformador e poder constituinte decorrente, sendo que o primeiro consiste na possibilidade de alterar-se o texto constitucional, respeitando-se a regulamentação especial prevista na própria Constituição Federal, exercido por determinados órgãos com caráter representativo - Congresso Nacional. Já o Poder Constituinte decorrente consiste na possibilidade que os Estado-membros têm, em virtude da sua autonomia, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais<sup>29</sup>.

O Poder Constituinte decorrente possui caráter de complementariedade à Constituição Federal e, analogicamente, a partir da posição do Município enquanto ente federado, é possível entender que o ente municipal também possui esse poder constituinte decorrente, o que confere legitimidade para a criação da Lei orgânica municipal: “É, então, o poder conferido aos Estados, para elaborarem e alterarem suas Constituições, e ao Distrito Federal e aos Municípios para elaborarem e alterarem suas Leis Orgânicas.”<sup>30</sup>

Dessa forma, tendo em vista a posição e a importância que o Município tem enquanto ente da federação é possível afirmar que a Constituição federal é para a União, similarmente, o mesmo que a Lei Orgânica Municipal é para o Município, a configurar no

---

<sup>26</sup> Art. 60 da Constituição Federal.

<sup>27</sup> Art. 3º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>28</sup> LOPES, Maurício Ribeiro Antônio. *Poder Constituinte Reformador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 134.

<sup>29</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.32

<sup>30</sup> MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 105

ápice do sistema jurídico municipal, com as leis municipais sujeitas a estarem de acordo com a Lei Orgânica.

Significa, em outras palavras, afirmar a pluralidade de ordens jurídicas ínsitas a um Estado federal, mais complexo no caso brasileiro, pois se trata de uma federação com três níveis, também composta pelos municípios. Com fulcro na autonomia legislativa desfrutada pelos entes municipais, compete a estes elaborarem o seu sistema normativo próprio, o que possibilita, com as devidas adequações hermenêuticas, a utilização das espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição Federal: emenda à Lei Orgânica, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo e resolução.<sup>31</sup>

Para que um sistema jurídico assim possa se configurar, é necessário inteligibilidade e racionalidade, o que requer, minimamente, coerência e unidade. Naturalmente, a unidade do ordenamento jurídico nacional repousa na Constituição Federal, que apresenta princípios e regras de observância obrigatória para os Estados e Municípios – ao lado daquelas de mera imitação, que devem ser observadas, sob pena de inconstitucionalidade: “Pacífica, pois, a possibilidade de discutir a constitucionalidade de lei municipal que contraste matéria da Constituição Federal de repetição obrigatória nos Estados (...).”<sup>32</sup>

O mesmo sentido ocorre com a Lei Orgânica, verdadeira Constituição local, ao mesmo tempo em que deve obediência aos princípios e preceitos oriundos da Constituição Federal e Estadual de cumprimento obrigatório, figura no ápice do sistema jurídico municipal. É a única norma que requer, no município, por força constitucional, o quórum de aprovação de dois terços, em dois turnos de votação, o que também vale no caso de alteração:

Parece-nos evidente que a lei orgânica do Município é dotada de maior positividade que as simples leis ordinárias municipais. Estas só serão válidas se e enquanto se adequarem àquela. Em termos mais precisos, as leis ordinárias municipais haurem a validade e a legitimidade na lei orgânica do respectivo município. Estão em patamar inferior da chamada ‘pirâmide jurídica’. Havendo, pois, um descompasso entre elas, prevalecerá a de maior hierarquia jurídica: a lei orgânica municipal.”<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 69-81.

<sup>32</sup> STRECK, Lênio. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 563.

<sup>33</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 156. No mesmo sentido o autor (p. 247): “Nada impede, porém, que, exercitando seus poderes constituintes decorrentes, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal prevejam a edição de medidas provisórias, respectivamente, estaduais, municipais e distritais. A elas, utatis mutatis, devem ser aplicados os princípios e

Dentre os clássicos critérios para a resolução de antinomias há muito figura, com grande força, o critério hierárquico, que respalda a posição ocupada pelas leis orgânicas municipais no ordenamento local, afinal de contas *lex superior derogat inferior*.<sup>34</sup> Kelsen há muito afirmara que o sistema jurídico “não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas”.<sup>35</sup> Por óbvio, a fim de não cair no vícios de um formalismo nocivo, sempre é bom lembrar os ensinamentos de Juarez Freitas, para quem “o princípio da hierarquização, que não é apenas formal, mas eminentemente axiológico.”<sup>36</sup>

Observando-se os princípios oriundos da Constituição Federal e Estadual, as respectivas normas de repetição obrigatória e os preceitos do art. 29 da Constituição Federal, podem as municipalidades elaborarem as suas leis orgânicas com ampla autonomia, no gozo das competências conferidas pela ordem constitucional e que possui como pedra angular o interesse local.<sup>37</sup>

Neste sentido, afirma-se que o município é: “Pessoa política, legisla para si, de acordo com as competências que a Carta Magna lhe deu. Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local.”<sup>38</sup> As lei orgânicas encontram-se numa posição hierarquicamente superior a todas as demais espécies legislativas locais naquilo que respeita às competências municipais.

### **3. A Administração Municipal e a Lei Orgânica Municipal**

A Lei Orgânica Municipal é a “lei das leis” na ordem local. É onde repousa a vontade majoritariamente qualificada da população na organização e funcionalidade dos poderes municipais e que conforma a elaboração de todas as demais espécies legislativas locais, como é o caso das leis complementares e ordinárias, exemplificativamente.

---

limitações que cercam as medidas provisórias federais. Assim decidiu o STF na ADIn n. 4.255/00/T (j. 11.9.2002)”

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 93.

<sup>35</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, 247.

<sup>36</sup> FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 110.

<sup>37</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 113-117.

<sup>38</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 165.

É na Lei Orgânica que é possível compreender a real feição do poder municipal, com suas particularidades e singularidades. Não olvidar que, não obstante o seguimento obrigatório da matriz principiológica das constituições federal e estadual e os preceitos do art. 29 da Constituição Federal, possuem os municípios o empoderamento para elaborar as suas leis orgânicas de forma a atender as suas reais necessidades. Há poder para a inovação, desde que dentro do círculo de competências municipais delineado pela Constituição da República. Este é o cerne do poder municipal que constitui a Federação brasileira.

Usualmente, observa-se a seguinte estruturação das leis orgânicas: I – poder municipal: competências, direitos fundamentais, participação e controle social; II – organização e funcionalidade dos poderes Legislativo e Executivo; III – organização da administração municipal, o que abarca os servidores públicos, a organização administrativa, os bens e serviços municipais; IV – finanças municipais, que inclui preceitos tributários e orçamentários; V – planejamento, ordem econômica e social, a abarcar as mais diversas políticas públicas municipais.<sup>39</sup>

A Lei Orgânica, cujo processo de elaboração e alteração possui a participação do Prefeito somente quando este apresenta uma proposta de emenda, não pode adentrar nas matérias que requerem a conformação de vontade da Câmara Municipal e do Poder Executivo. Deve haver a compreensão da existência de um plexo de matérias reservadas ao campo da lei ordinária ou complementar, na qual a Lei Orgânica não pode adentrar em minúcias, a caber, no máximo, disposições gerais. Em decorrência, pode haver a criação de despesas públicas específicas na Lei Orgânica, nem adentrar naquelas da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo ou da Câmara Municipal.<sup>40</sup>

Entretanto, sempre que a Lei Orgânica disciplinar matérias da sua órbita normativa, suas normas valem com força superior às demais normas jurídicas locais, a permitir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário com ações declaratórias, exemplificativamente.<sup>41</sup> Isso porque não é possível considerar legais as leis ou atos que violarem os dispositivos daquele instrumento que deve servir de critério para todas as demais normais municipais.

---

<sup>39</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Malheiros, 2008, p.135-136.

<sup>40</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 52-53.

<sup>41</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 157.

Neste sentido, a lei orgânica também vincula a administração municipal, a englobar a organização administrativa num sentido subjetivo, de forma geral. Também abarca, numa perspectiva objetiva, todas as atividades administrativas, como os serviços públicos, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta. Trata-se de políticas públicas a fim de concretizar direitos fundamentais, cujo delineamento geral pode decorrer da Lei Orgânica Municipal.

A elaboração e execução de políticas públicas em nível municipal estão atreladas à necessária concretização dos direitos fundamentais:

Entende-se por políticas públicas o conjunto e ações coletivas que garantem direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta às diversas demandas da sociedade. As políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo, são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil.<sup>42</sup>

Não obstante a estruturação da educação pública municipal decorra de leis específicas, é possível às municipalidades consignarem nas suas leis orgânicas percentuais superiores a 25% do proveniente de impostos e transferências para que sejam aplicados em educação, como ocorreu com o Município de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul, que definiu um percentual mínimo de 35% para este fim. A mesma logicidade pode ser aplicada para os recursos à saúde, desde que em percentual superior aos 15% previstos na legislação. Isso porque a Constituição Federal não somente permite, mas vincula percentuais mínimos de aplicação na educação e saúde para todos os municípios brasileiros,<sup>43</sup> sem proibir percentuais superiores.

A Lei Orgânica pode dispor, sem adentrar no já comentado campo da lei, sobre a estruturação administrativa e sobre políticas públicas a fim de concretizar direitos fundamentais, em todas as dimensões. Para uma melhor compreensão é adequada a taxonomia de Joaquim Canotilho, para quem os direitos fundamentais de uma categoria não excluem as outras, mas se subsumem. Assim, há quatro dimensões de direitos: a) direitos de liberdade: oriundos das revoluções francesa e americana, forjadas nos direitos à liberdade, igualdade formal, segurança e propriedade; b) direitos democráticos de participação política;

---

<sup>42</sup> CAVALCANTI, Ludmila. *A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas: políticas para quem?* In: Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal. Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM, 2009, p. 7.

<sup>43</sup> Art. 212 da Constituição Federal e Lei Complementar 141/2012, art. 7º.

c) direitos prestacionais: fundados na igualdade material, identificam-se com os direitos sociais; d) direitos de solidariedade ou direitos dos povos: colaboração de todos os estados em prol de direitos comuns, como os direitos de autodeterminação, meio-ambiente, desenvolvimento, paz, patrimônio cultural, dentre outros.<sup>44</sup>

As normas principiológicas e regráticas definidas na Lei Orgânica Municipal vinculam os executivos municipais, a não permitir a sua inobservância, seja por outras espécies legislativas, seja por atos produzidos pela Administração. Isso em razão da existência de um verdadeiro sistema normativo municipal, no qual a Lei Orgânica ocupa posição no vértice piramidal, a vincular os poderes locais, sob pena de ilegalidade. A Lei Orgânica, assim considerada, também é um instrumento concretizador de direitos fundamentais, em todas as dimensões, especialmente diante das políticas públicas.

É por essa razão que a autonomia auto-organizatória, conferida pela Constituição de 1988 para todos os municípios, é tão relevante para a Federação brasileira, ao permitir que cada municipalidade se organize consoante os interesses das suas comunidades.

É nos municípios que os problemas eclodem. É onde vivem as pessoas, com suas agruras e tormentos. É onde o ecoar dos oprimidos e excluídos faz estremecer os poderes constituídos. É nos municípios que a cidadania ativa e participativa se forja com intensidade titânica na reivindicação de direitos. É por essas e incontáveis outras razões que as municipalidades devem ter o seu plexo de autonomias devidamente resguardados, a fim de possibilitar, com maior êxito, o atendimento dos clamores das suas populações.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A considerar as reflexões feitas no presente trabalho, é possível chegar às seguintes conclusões:

I – A existência de cartas constitutivas e conformadoras das autonomias locais foi um fenômeno comum no surgimento do município, o que se observa nas fontes históricas a respeito do assunto, como a *Lex Julia Municipalis*.

---

<sup>44</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 369-373.

II – Durante o medievo também se observou a existência de fenômeno semelhante, onde exsurgem os forais, amplamente presente na península Ibérica.

III – Durante o domínio lusitano, a organização do poder local na terra brasileira seguiu as Ordenações do Reino de Portugal. Com a independência e o advento do Brasil Império houve um tratamento uniforme às municipalidades, natural num Estado Unitário.

IV – A República, por sua vez, autonomizou os Estados para que estes disciplinassem a autonomia dos seus municípios, o que resultou, salvo algumas exceções (Rio Grande do Sul, Bahia e Paraná), na elaboração de leis orgânicas padronizadas em cada território estadual.

V – A Constituição de 1988 elevou o Município à condição de ente federado, com competências expressamente previstas no texto constitucional, do qual é possível compreender uma autonomia política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira.

VI – A autonomia auto-organizatória disposta no art. 29 da Constituição Federal definiu, pela primeira vez na história brasileira, a competência para os municípios elaborarem as suas leis orgânicas, resultado de um poder constituinte derivado.

VII – O gozo da autonomia legislativa conduz as municipalidades à elaboração das espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição, a resultar, assim, num sistema normativo próprio, que possui a Lei Orgânica no vértice deste sistema.

VIII – A Lei Orgânica, para a sua elaboração e alteração, deve observar os princípios da Constituição Federal e Estadual, além dos preceitos do art. 29 da Constituição Federal e demais normas de repetição obrigatória, a resguardar uma ampla autonomia para a disciplina dos assuntos próprios e específicos da municipalidade, desde que não adentre nas matérias que devam ser disciplinadas por outras espécies legislativas, como as leis complementares e ordinárias.

IX – A posição ocupada pela Lei Orgânica Municipal no ordenamento jurídico local faz com que os poderes Legislativo e Executivo estejam vinculados aos seus dispositivos, especialmente a administração local, tanto na sua organização e estruturação, quanto na sua funcionalidade via políticas públicas, de forma genérica.

X – As políticas públicas locais, concretizadoras de direitos fundamentais, devem observar as disposições principiológicas e regráticas oriundas da Lei Orgânica, sob pena de ilegalidade, o

que sobrepõe o papel da Lei Orgânica, não somente na organização do município, mas também na sua funcionalidade.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2000;

BARILE, Paolo. **Diritti dell'uomo e libertà fondamentali**. Bolonha: Molino, 1984;

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3 Ed. São Paulo: Saraiva, 2011;

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998;

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1891;

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. Leme: Editora de Direito, 2001;

CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987;

CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: 1977;

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999;

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993;

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991;

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003;

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006;

CAVALCANTI, Ludmila. **A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas: políticas para quem?** In: Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal. Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM, 2009

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011;

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá Editora, 2006;

CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores**. São Paulo: Malheiros, 2008;

CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001;

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999;

D' AQUINO, Ivo. **O Município: sua conceituação história e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940;

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991;

FERRARI, Regina Maria Macedo. **Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27 Ed. São Paulo: Saraiva, 2001;

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 306;

FERRERI, Janice Helena. **A Federação**. In: BASTOS, Celso (Org.). **Por uma nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995;

FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002;

HARDY, E.G. **Roman Law and Charters**. Oxford: The Awbook Exchange, 2005, p.136-168;

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006;

LEWANDOWSKI, Enrique. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994;

LOPES, Maurício Ribeiro Antônio. **Poder Constituinte Reformador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993;

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A organização territorial contemporânea**. Universo Jurídico: Juiz de Fora, ano XI, abril 2007;

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico**. Disponível em <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com>. Acesso em 02/08/2013;

MAIA, Carneiro. **O Município: estudos sobre administração local por João de Azevedo Carneiro Maia**. Rio de Janeiro: Typ. De Leuzinger, 1883;

MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Síntese, 1999;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993;

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2011;

MORBIDELLI, Janice. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, 1999;

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8 Ed. São Paulo: Método, 2013;

OLIVEIRA, Ives. **Curso de Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958, p. 84;

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000;

SIEYÈS, Abade. **Exposição Refletida dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008;

SOARES, Antônio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986;

STRECK, Lênio. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002;

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999;