

O Suposto Constituinte Municipal

Francisco de Salles Neto



AYA EDITORA
2023

Francisco de Salles Bezerra Farias Neto

O Suposto Constituinte Municipal

Ponta Grossa

2023

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autor

Francisco de Salles Bezerra Farias Neto

Capa

AYA Editora©

Revisão

O Autor

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora©

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva

Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Me. Clécio Danilo Dias da Silva

Centro Universitário FACEX

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chirolí

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira

Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior

Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus
Pauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

Instituto Federal do Acre

Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail

Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda

Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

Instituto Federal de Santa Catarina

© 2023 - AYA Editora - O conteúdo deste Livro foi enviado pelo autor para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (CC BY 4.0). As ilustrações e demais informações contidas neste Livro, bem como as opiniões nele emitidas são de inteira responsabilidade de seu autor e não representam necessariamente a opinião desta editora.

F224 Farias Neto, Francisco de Salles Bezerra

O Suposto constituinte municipal [recurso eletrônico]. / Francisco de Salles Bezerra Farias Neto. -- Ponta Grossa: Aya, 2023. 88 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-327-9

DOI: 10.47573/aya.5379.1.172

1. Direito municipal. I. Título

CDD: 342.8109

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações
de Periódicos e Editora LTDA**

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	10
A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	12
A evolução histórica do município brasileiro	12
Período colonial	12
Constituição Imperial de 1824	13
Primeiros atos do Governo Republicano	14
Constituição de 1891	14
Constituição de 1934	15
Constituição de 1937	16
Constituições de 1946, 1967 e a Emenda Constitucional nº1, de 1969	16
Constituição de 1988	17
Controvérsias quanto ao município enquanto ente federativo	18
A visão de Diogo Lordello de Mello e Hely Lopes Meirelles.....	18
Críticas à ampla autonomia municipal	20
A crítica de José Afonso da Silva e José Nilo de Castro	21
O município e o direito comparado	22
Reflexões	26
A EVOLUÇÃO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.....	28
Histórico da Lei Orgânica Municipal Pré-1988.	28
Nas constituições do Estado de São Paulo	30
Nas constituições do Rio Grande do Sul	31
Nas constituições da Bahia e Paraná	34

Lei orgânica na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88	34
Estrutura da Comissão da Organização do Estado	35
Deliberação da Subcomissão de Municípios e Regiões.....	36
Deliberação da Comissão da Organização do Estado	39
Promulgação das primeiras Leis Orgânicas Municipais Pós-1988.....	41

CONTORNOS ATUAIS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL..... 44

Reflexões introdutórias a partir da jurisprudência referente à Lei Orgânica do Distrito Federal....	44
Correntes Doutrinárias.....	48
Considerações preliminares	49
Entendimento isolado — Lei orgânica municipal como direito comum de superior hierarquia.....	50
Primeira corrente — Lei orgânica municipal como direito comum	51
A primeira corrente no Judiciário Pernambucano	53
A primeira corrente no Judiciário Paulista.....	54
A primeira corrente no Judiciário Gaúcho.....	55
A primeira corrente no Judiciário Roraimense .	55
A segunda corrente — Lei orgânica municipal como manifestação do poder constituinte decorrente de 2º grau.....	57
A terceira corrente — Lei orgânica municipal como manifestação de poder constituinte decorrente de	

1º grau.....	62
Reflexão à luz de entendimentos do STF	65
Reflexão à luz do artigo 33,§1º, da Constituição Federal.....	67
Consequências práticas aplicadas à Lei Orgânica do município de Boa Vista	69
Do respeito à ordem financeira e moralidade administrativa.....	70
Da ordem tributária	72
Dos direitos sociais	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS.....	78
SOBRE O AUTOR	82
ÍNDICE REMISSIVO	83

Apresentação

Prezados leitores,

O objeto precípua de perscrutação é a hodierna natureza jurídica das leis orgânicas municipais, tomando por norte as feições federativas deferidas ao Município pela Constituição Federal de 1988, bem como a exploração das consequências processuais, políticas e sociais de cada corrente doutrinária. O estudo se passou seguindo metodologia científica baseada em pesquisa documental, compreendendo diplomas legislativos propostos, vigentes e revogados, obras doutrinárias jurídicas e políticas, exarções jurisdicionais pátrias e a compulsão dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, de modo a interpretar o Direito à luz das circunstâncias históricas e ideológicas que permearam sua gênese. Foram detectadas três correntes jurídicas principais — as quais divergem quanto ao enquadramento das leis orgânicas municipais como normas de direito comum ou normas constitucionais, em diferentes graus, exprimindo manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente —, concluindo-se pela prevalência de uma delas na atualidade, mas se observando firmes indicativos de uma possível virada jurisprudencial para o futuro. Importante destacar que esta obra não se limita a identificar problemas, mas também oferece recomendações e soluções que visam atender à dignidade da pessoa humana e promover um desenvolvimento regional sustentável.

Ao folhearem as páginas deste livro, convido todos vocês a refletirem sobre a complexidade do desenvolvimento regional em face das atividades industriais, os dilemas que surgem e as oportunidades de melhorias. Espero que esta obra seja um recurso valioso para os pesquisadores, formuladores de políticas públicas e todos os interessados em compreender e abordar os desafios socioambientais inerentes ao desenvolvimento regional.

Agradeço a todos pelo interesse e dedicação à leitura deste livro, e espero que ele contribua para o avanço do conhecimento e para a busca de soluções que promovam um desenvolvimento regional mais justo, inclusivo e sustentável.

Francisco de Salles Bezerra Farias Neto

INTRODUÇÃO

O modelo constitucional brasileiro, aperfeiçoado ao longo de 195 anos de independência e com a experiência de alternadas eras imperiais e republicanas, ditatoriais e democráticas, vacilou entre o estabelecimento de uma forma de Estado unitária ou federativa, e, quanto a este, entre uma maior ou menor autonomia conferida aos entes subnacionais.

Em relação aos municípios, é quase consensual — como se demonstrará ao longo desta obra — a compreensão de terem sido elevados à condição de autênticos entes federativos a partir do regime constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de evolução jurídico-estrutural há muito sustentada por corrente capitaneada por Hely Lopes Meireles e Diogo Lordello de Melo, a qual restou triunfante na Assembleia Constituinte de 1987/88.

Esse raciocínio sustenta-se no fato de ter sido conferida pelo legislador constituinte plena autonomia aos entes municipais, a qual se assenta na capacidade de auto-organização e normatização interna, autogoverno e autoadministração. Outrossim, a Carta Magna arrolou a autonomia municipal como princípio constitucional sensível (artigo 34, VII, “c”), hábil a ensejar a intervenção federal no Estado-membro que a desrespeite.

A despeito do reconhecimento doutrinário dessa autonomia e da expressa situação do Município como integrante da República Federativa do Brasil (CF, artigo 1º, *caput*), divergem os juristas brasileiros quanto à natureza das leis orgânicas municipais, diploma jurídico basilar de sua auto-organização. Seriam elas autênticas constituições municipais?

José Afonso da Silva define constituição como “um conjunto sistemático e orgânico de normas. Em regra, apresenta-se como um todo unitário, uma codificação de normas, organizadas coerentemente, que o poder constituinte julgou fundamentais para a coletividade estatal” (2012, p. 179).

Entendimento clássico da literatura jurídica nacional, coerente com o tradicional regime federativo dual, nega às leis orgânicas municipais a expressão de um poder constituinte derivado concorrente, conquanto o reconheça em relação às constituições

estaduais. Tal posicionamento é capitaneado por Noêmia Porto, entre outros mestres¹.

Ora, não representando a Lei Orgânica Municipal manifestação do poder constituinte, em nenhum grau, não haveria razão para lhe reconhecer prevalência hierárquica no seio do subsistema jurídico local, v.g., por não se enxergar relações de superioridade normativa, ao menos não nos termos da célebre teoria positiva de Hans Kelsen².

Por outro lado, expoentes da estirpe de Sérgio Resende Barros e José Luiz Quadros de Magalhães enxergam na Lei Orgânica Municipal norma além do direito comum, dando ensejo a uma instigante e indefinida controvérsia jurídica.

Nos caberá o confronto do conteúdo de cada uma dessas teses, estando-se diante de um problema que orbita tais diplomas quanto a sua natureza jurídica, ao seu perfeito campo de extensão de eficácia, força e autoridade, e, também, à efetiva posição do Município enquanto componente da Federação.

Em suma, as indagações quanto à presença ou não, à luz do regime constitucional promulgado em 1988, de um poder constituinte derivado decorrente subjacente à deliberação e promulgação da Lei Orgânica Municipal — em grau decorrente direto da Constituição Federal, ou indireto, decorrendo da Constituição do Estado —, bem como do caber ou não caber tal norma como paradigma de controle de constitucionalidade, revelam-se como as problemáticas interdependentes e norteadoras deste trabalho.

1 A leitura constitucional dos autores mencionados neste introito científico, como suas referências, serão oportunamente apresentadas em capítulo próprio.

2 O autor chegou a comentar expressamente sobre os ordenamentos parciais que decorrem do Federalismo: "O conceito de âmbito de validade material encontra aplicação, p. ex., se uma ordem jurídica total – como no caso de um Estado federal – coordena-se em vários ordenamentos jurídicos parciais, cujo âmbito de validade, em relação aos objetos que por eles devem ser regulados, são reciprocamente delimitados" (KELSEN, 1986, p. 187).

A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A perquirição quanto à natureza jurídica da Lei Orgânica Municipal guarda intrínseca relação com a posição desses entes no quadro da Federação brasileira. Se hoje o *status* de ente federativo é quase unanimemente reconhecido pelos doutrinadores e tribunais pátrios, a realidade municipal nem sempre foi de tamanho prestígio.

Ao longo de nossa história colonial, imperial e republicana, as entidades locais experimentaram períodos de maior ou menor autonomia, avanços e retrocessos quase sempre determinados pela maré mais ou menos autoritária dos governos dominantes — seja no plano provincial/estadual ou nacional.

Por vezes o Município foi senhor de seu próprio destino, conforme os costumes e a prática social impuseram. Por outras, teve seus poderes drasticamente limitados, quando não tolhidos, conforme o interesse e conveniência do Estado central ou regional. Noutros tempos, foi formalmente autônomo segundo o Constituinte, mas oprimido por sucessão de leis impunemente inconstitucionais, que se sustentavam em meio ao cenário ditatorial.

Se pretende apurar a eventual deferência de parcela de poder constituinte a tais entidades, mister se faz identificar o exato posicionamento do ente municipal em nosso cenário federativo. Passemos então a investigar os principais contornos dos municípios ao longo da história brasileira.

A evolução histórica do município brasileiro

Período colonial

O Brasil-Colônia, regido pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, estatuiu às suas municipalidades regime jurídico muito similar ao dos municípios portugueses. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, nossos entes locais “tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça” (1993, p. 28-30).

Espelhados no modelo lusitano, os entes locais brasileiros eram uniformemente constituídos por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão, todos encarregados da administração municipal. No plano da função executiva, o Município colonial realizava obras públicas, fixava e arrecadava tributos e estabelecia posturas.

Ademais, nossas municipalidades exerciam função jurisdicional, como ao julgar injúrias verbais, por exemplo (MEIRELLES, 1993, p. 29). Os quadros da Justiça eram compostos por um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, os quais eram eleitos juntamente com os vereadores.

Constituição Imperial de 1824

No dizer de Castro Nunes, a fase brasileira da história municipal do Brasil se iniciou com a Carta Imperial de 23 de março de 1824 (1920, §§ 14 e 15).

A primeira Constituição brasileira atendeu aos reclamos autonomistas dos Municípios, proclamando a instituição de Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas do Império, as quais dispunham de caráter eletivo, incumbindo-lhes o “exercício de suas funções municipaes, formação das suas posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar” (artigo 169, sic).

Em que pese o teor da Carta Imperial, a desconfiança dos governos provinciais, instituições concentradoras de enorme poder, levou à regulamentação do dispositivo constitucional por meio da Lei de 1º de outubro de 1828.

O diploma acabou por desfigurar a autonomia municipal, consignando expressamente que as câmaras se tratavam de “corporações meramente administrativas” (art. 24). A função municipal de jurisdição contenciosa também foi peremptoriamente prosrita.

Meirelles expõe que o esvaziamento de poder e o desprestígio político das municipalidades perdurou com a incolumidade da Lei de 1º de outubro de 1828 (p. 31), que se manteve vigente até a proclamação da República.

Destaque-se que o cargo de prefeito foi elucubrado e instituído sob a égide do

regime constitucional imperial. Inicialmente estabelecido em 1835 na Província de São Paulo sob o título de delegado do Executivo, nomeado pelo presidente provincial, o posto foi recomendado pela Regência e gradativamente implantado nas demais regiões do país (MEIRELLES, 1994, p. 30).

Primeiros atos do Governo Republicano

Como se sabe, o estabelecimento do Federalismo em nosso país se deu originalmente mediante o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, baixado pelo Governo Provisório de Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, o qual proclamou a República Federativa como “forma de governo”(sic) da República dos Estados Unidos do Brasil.

O ato reconheceu a autonomia dos agora Estados — entes federativos de segundo grau —, equivocadamente denominada de “soberania” (artigo 2º).

Na ocasião, proclamou-se a capacidade das ex-províncias de promulgarem suas respectivas constituições:

Art. 2º — As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º — Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Deu-se nesse momento a primeira descentralização de Poder Constituinte de nossa história. É dizer: as então províncias imperiais passaram a exercer o Poder Constituinte Derivado Decorrente.

Constituição de 1891

O Federalismo centrífugo brasileiro seria formalizado anos mais tarde, por intermédio da Carta Política de 24 de novembro de 1891, que ratificou a deferência do máximo poder político derivado decorrente aos entes subnacionais³.

A primeira Constituição Republicana na previu autonomia local aos municípios no seio dos Estados-membros.

³ Art 63 — Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União.

A despeito de determinar aos Estados, em seu artigo 68, que se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, o ordenamento jurídico se revelou, na prática, uma malfadada folha de papel desprovida de eficácia. Nas palavras de Meirelles, o

[...] hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos 'seus' distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (ibid., p. 31-32).

Eventos históricos como o coronelismo decorrente do centralismo político da primeira fase da República e o autoritarismo que se seguiu à Revolução de 1930 se traduziram em retrocesso à autonomia municipal, que chegou a ser inteiramente revogada na forma do Decreto nº 19.398/1930, instituidor do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º É confirmada, para todos os efeitos, a **dissolução [...] Câmaras ou assembleias municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativas, existentes [...]** nos municípios, [...] dissolvidos os que ainda o não tenham sido de fato.

Art. 11. O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado [...]

§ 4º **O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas**, podendo o interventor **exonerá-lo quando entenda conveniente**, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais. (Grifo nosso)

Constituição de 1934

A experiência histórica mostrou ao Constituinte que não bastava assegurar autonomia formal aos Municípios se não lhes fossem garantidas fontes para seu custeio. Seguindo tal premissa, a II República foi inaugurada regulamentando o regime fiscal das municipalidades, disciplinando as rendas que lhes caberiam e sua capacidade arrecadatória.

Meirelles disserta que o conteúdo do Documento sinalizava um marco do renascimento municipal, assegurando inclusive a eletividade de prefeitos e vereadores (1994, p. 32).

Nery Costa expõe, todavia, que a brevíssima vigência do Texto Magno de 1934 não permitiu avaliar adequadamente sua eficácia (2012, p. 66). Em 1937, o hiper-centralizador

Estado Novo varguista tomava as rédeas do país, impondo profundo depauperamento aos entes locais.

Constituição de 1937

A Polaca, como se sabe, concentrou poderes nas mãos de Getúlio Vargas. Se os Estados-membros tiveram sua autonomia dramaticamente limitada, o mais se diga quanto aos frágeis Municípios brasileiros.

Mesmo o caráter eletivo dos prefeitos foi censurado, o qual voltou a ser nomeado. Na prática, porém, os desmandos foram ainda mais incisivos, pois prevaleceu no Brasil um regime interventorial. Ao passo que o ditador nomeava interventores nos Estados, estes delegavam poderes a prepostos, que faziam as vezes de prefeitos nos Municípios.

Meirelles consigna que o autoritarismo relegou as franquias municipais a grau de subalternidade sequer experimentado na Monarquia, uma vez que, no Estado Novo, os prepostos do interventor governavam à margem de qualquer representação popular, ainda que meramente opinativa (1994, p. 33). Todos os canais de manifestação dos munícipes foram fechados.

Constituições de 1946,1967 e a Emenda Constitucional nº1, de 1969

Inspirada nos ideais das nações ocidentais, recém-triunfantes na II Grande Guerra, o Constituinte de 1946 buscou restaurar o equilíbrio democrático entre os Poderes e a coerência federativa entre os entes políticos nacionais (COSTA, 2012, p. 70). Com efeito, o Município voltou a ter sua autonomia reconhecida na Lei Maior, sendo restabelecida a eletividade dos prefeitos e aprimorada a distribuição de receitas tributárias. Mas não por muito tempo.

Outorgada num cenário de ditadura civil-militar, a Carta de 1967 manteve formalmente a autonomia dos entes subnacionais e o regime federativo. Apesar disso, a concentração de poderes no Executivo Federal, bem como o estabelecimento autoritário dos atos institucionais, fragilizou as municipalidades no plano nacional (MEIRELLES, 1994, p. 35).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, por exemplo, em seus artigos 15 e 16, restringiu a autonomia dos municípios ao impor a nomeação de prefeitos das mais relevantes municipalidades, submeter a remuneração da vereança a critérios fixados pelo legislador federal, estabelecer controles estaduais sobre as finanças locais, ampliar as hipóteses de intervenção estadual e ao limitar a instituição de novos tribunais de contas municipais.

Em que pese a prefacial razoabilidade de algumas das medidas acima narradas, o fato é que tal contexto constitucional, como adverte Meirelles (ibid., p. 36), somado à realidade autoritária da época, impingiram grave retrocesso aos Municípios enquanto entes, senão federativos, mas componentes de nossa República.

Constituição de 1988

Finalmente alcançamos o atual ordenamento constitucional pátrio, o qual reconheceu expressamente a inserção do Município entre os entes federativos — conforme a literalidade dos artigos 1º e 18 —, dotando-o de ampla autonomia política, administrativa e financeira.

Entre os principais avanços, Meirelles (ibid., p. 36) destaca justamente a deferência, aos próprios municípios, do poder de elaborar suas leis orgânicas, os quais denomina de “Cartas Próprias”, contrariando a longa tradição de imposição estadual.

Outrossim, da leitura dos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159, verifica-se o alargamento dos poderes administrativos confiados às franquias municipais. De mais a mais, a Constituição Cidadã expugnou qualquer forma de nomeação de alcaides, passando os prefeitos a serem eleitos em todos os municípios do país. Ratificou-se o caráter eletivo também dos vereadores.

Quanto à capacidade tributária, a competência impositiva foi expandida, bem como houve incremento das fatias de impostos partilhados, conforme disposto nos artigos 156, 158 e 159.

No que diz respeito às competências legislativas e administrativas, passou o

Município brasileiro a dispor de competência comum com a União, Estados e Distrito Federal quanto às matérias do artigo 23, sem olvidar de sua competência privativa para “legislar sobre assuntos de interesse local” — em vez da tradicional expressão “peculiar interesse”, melhor definindo e ampliando seu espectro legiferante.

Controvérsias quanto ao município enquanto ente federativo

Se hoje o enquadramento do Município no plano federativo da República é majoritariamente reconhecido por doutrinadores e tribunais, longo foi o caminho jurídico e político que o conduziu a essa ascensão.

A visão de Diogo Lordello de Mello e Hely Lopes Meirelles

Bandeira comum a diversas organizações ao tempo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, o fortalecimento da autonomia dos entes locais — incluindo o poder de elaborar sua própria lei orgânica — foi sustentando por entidades como a Associação Brasileira de Municípios (ABM), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Proclamando desde há muito o caráter federativo dos entes municipais, manifestou-se na tribuna da Subcomissão dos Municípios e Regiões o jurista Diogo Lordello de Mello, em discurso imortalizado nos anais da Constituinte:

Propomos, então, que seja oficializado o que já acontece de fato. Juristas há que esposam essa tese. Eu a espossei há muitos anos, há 25 ou 30 anos, e ela foi defendida por muitos juristas, inclusive por Hely Lopes Meirelles: para efeitos práticos, o município já é elemento da Federação, constitutivo da Federação. E queremos fortalecer o município no Brasil, temos de fortalecê-lo não só Frente ao Governo Central: temos de fortalecê-lo também frente ao Governo Estadual. Esta é uma diretriz básica desse trabalho do IBAM (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte, 20 maio 1987, p. 27).

A referência ao catedrático Hely Lopes Meirelles não se deu por acaso. O municipalista paulista sustentou por décadas a fio a situação das municipalidades na Federação como entidades de terceiro grau, compreendendo que a Constituição de 1988 corrigiu erro histórico das antecessoras.

Em seu *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª edição, expõe que o status federativo do

Município brasileiro foi por si reivindicado desde a 1ª edição da obra, “por não se justificar a sua exclusão, já que sempre fora peça essencial da organização político- administrativa brasileira” (1993, p. 36).

Tal cognição é corroborada por inúmeros autores. O constitucionalista Celso Ribeiro Bastos é peremptório: “o art. 18, ao dar a estrutura da Federação brasileira, nela incluiu os municípios”. Consigna ainda que “o município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes” (BASTOS, 1998, p. 294 e 310).

No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho afirma que, com o advento da Constituição Republicana de 1988, “o município passa a integrar a federação como ente federativo”. Salieta que “a posição dos Municípios como entes políticos essenciais da federação rompe com a tradição de nosso federalismo, que foi de não alçá-los à condição de ente federativo” (2010, p. 1.061).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho compartilha dessa compreensão quanto à localização do Município em nossa Federação, afirmando que “a Constituição Federal prevê o Município como entidade federativa (art. 1º), lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156)” (2012, p. 68).

O caráter federativo das municipalidades é ainda proclamado por Martonio Mont'Alverne Barreto Lima: “Escrevendo uma página do constitucionalismo moderno, a Constituição Federal de 1988 impôs o Município como ente da Federação de forma inequívoca quando da afirmação do *caput* de seu art. 1º” (LIMA *et al.*, 2013, p. 783).

A intelecção dos muitos autores citados é compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal, o qual inclusive erige os então denominados “órgão executivo” (Prefeitura) e “órgão legislativo” (Câmara dos Vereadores) aos títulos de Poder Executivo e Poder Legislativo. Em que pese a aparente sutileza, essa evolução tem relevante valor semântico, pois dá tratamento paritário aos órgãos constituídos dos Municípios relação aos da União e aos dos Estados, ratificando, uma vez mais, sua equivalente estatura de ente federativo.

Veja-se ementa de aresto nesse sentido:

“A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/88) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/88). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo” (ADI 1.842, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, p. DJE de 16-9-2013).

Marco reconhece o protagonismo de Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo no contexto da assimilação constitucional do Município como parte integrante e indissociável de um Federalismo de terceiro grau, *verbis*:

Atendendo à reivindicação de municipalistas como Hely Lopes Meirelles e Diogo Lordello de Melo, na Carta de 1988 o Município passou a integrar o texto constitucional como ente federado [...]. Para Meirelles (1996, p. 42), houve a correção de uma falha das Constituições anteriores [...].

Obtempera, porém, que “para José Afonso da Silva e José Nilo de Castro, dentre outros, a participação expressa, no texto constitucional, do Município como ente federado é um equívoco” (MARCO, 2015).

Passemos, então, a analisar tal corrente contrária.

Críticas à ampla autonomia municipal

A doutrina constitucional e municipalista sempre esteve atenta à posição dos entes locais em nosso quadro federativo. Antes e após a promulgação da Constituição Republicana vigente, muitos foram os juristas que manifestam seu ceticismo quanto à deferência de ampla autonomia às municipalidades, ora se lastreando em argumentos de ordem sociológica, ora de ordem estritamente jurídico-dogmática.

Já em 1969, sob lentes críticas ao patrimonialismo tão presente na história administrativa brasileira, Maria Isaura Pereira de Queiroz concluía em sua obra *O Mandonismo Local na Vida Brasileira* que a “confusão entre as esferas públicas e privadas” demonstrava que apresentavam “sempre as lutas municipais muito maior interesse e encarniçamento do que as lutas estaduais e federais” (LIMA *et al.*, 2013 *apud* QUEIROZ, 1969, p. 782).

Cabe mencionar, acerca do tema, as críticas ferozes de Oliveira Vianna a qualquer

ideia de autogoverno municipal, decorrentes de sua desconfiança quanto à idoneidade das gestões locais. Em suas palavras,

Não há razão para nos envergonharmos de nossos clãs, de nossa politicagem e dos seus 'complexos' políticos: somos assim porque não podemos deixar de ser assim; e só sendo assim é que poderemos ser como nós somos. (1955, p. 129)

A crítica de José Afonso da Silva e José Nilo de Castro

Como adiantado, expoentes como José Afonso da Silva e José Nilo de Castro externaram sua oposição, desde há muito, ao enquadramento do Município no seio federativo nacional.

Apesar disso, ao interpretar o regime constitucional inaugurado pela Lei Maior de 1988, Afonso da Silva reconheceu a profunda alteração da posição das municipalidades na Federação, mencionando o rol dos artigos 1º e 18 como sustentáculo normativo desse novo paradigma. Explica o autor que o Constituinte acolheu, assim

[...] a reivindicação de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Lordeleto de Mello, que pleitearam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de nossa Federação. Esses autores, aliás, já sustentavam que o Município era peça essencial de nossa Federação desde a Constituição de 1946 que o erigiu em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo (1989, p. 7).

Diferentemente, José Nilo de Castro mantém-se fiel às suas originais convicções denegatórias de um Federalismo de terceiro grau — mesmo à luz do atual ordenamento constitucional. Suas ideias foram condensadas por Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, que expõe os opositores da ideia de Município-ente federativo:

É o caso de José Nilo de Castro. Para este autor, o município não tem representação no Senado, não possui tribunal de contas “salvo São Paulo e Rio” [...], não pode propor emendas à Constituição, não tem normas sujeitas ao controle concentrado diretamente perante o Supremo Tribunal Federal, nem tem Poder Judiciário. Estas ausências impossibilitam ao Município sua condição de entidade da Federação, além de, segundo o mesmo pensamento, inexistir pacto federativo com Município. (LIMA *et al.*, 2013, p. 283).

Barreto Lima redarguiu topicamente cada uma das críticas, veja-se:

Ora, as distinções entre Estados e Municípios foram estatuídas pela mesma Constituição Federal. O que se deu é que a vontade constituinte decidiu incluir o Município em grau federativo idêntico àquele da União, Estados-Membros e Distrito Federal, guardando, entretanto, a peculiaridade municipal. [...] Demais, **não se dispõe de um conceito válido universalmente de federalismo. Cada sociedade bem pode**

organizar seu federalismo da melhor maneira a lhe indicarem suas características culturais, econômicas, histórico-geográficas, sociais e políticas. Parece completamente sem razão a tese defendida por José Nilo de Castro (ibid., p. 283, grifou-se)

Quanto ao controle concentrado de constitucionalidade sobre leis municipais, faz referência ainda ao advento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, positivada pela Lei nº 9.882/99, que viabilizou a repressão abstrata quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal.

Por fim, Nelson Nery Costa observa que a posição chefiada por José Nilo de Castro representa entendimento que a poucos tem seduzido, refletindo sua minoritariedade (COSTA, 2012, p. 97 e ss.).

O município e o direito comparado

Poderoso instrumento de investigação científica, o direito comparado é frequentemente acionado para digressões hermenêutico-dogmáticas no campo dos mais diversos ramos jurídicos. Para fins deste trabalho, a perquirição da posição dos equivalentes municipais em ordenamentos jurídicos estrangeiros pode servir de subsídio.

Assim, faz-se um aparte neste capítulo para distinguir o Município pátrio de seus congêneres do exterior.

Como produto de sua evolução ao longo dos séculos, o Município brasileiro em muito se distanciou de seu ancestral português. Meirelles explica que, na atualidade, o município lusitano é o Concelho, o qual se forma de freguesias e se agrupa em distritos, como regra (1994, p. 54-55).

Conquanto gozem de certa autonomia, como ao eleger os órgãos executivo e legislativo, os entes locais da República Portuguesa têm natureza jurídica de meras autarquias territoriais, sequer dispondo de competência legiferante em sentido estrito (COSTA, 2012, p. 40).

De mais a mais, tal configuração jurídica é coerente, dado o caráter unitário do Estado Luso. O fenômeno se manifesta de modo análogo na Espanha, onde a Constituição

confere expressamente autonomia aos lá denominados municípios (ESPANHA. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1979, p. 91), a qual é limitada, porém, pela dependência de lei do Governo Central para os organizar politicamente (COSTA, 2012, p. 41).

Há lei nacional que uniformiza as estruturas municipais espanholas, conforme salientam David de Medeiros Leite e Weuder Martins Câmara:

É oportuno dizer que essa organização estabelecida em leis chamadas Leis Orgânicas Municipais é bastante peculiar do Brasil e difere enormemente de outros países, como, por exemplo, a própria Espanha, que mantém uma organização administrativa local muito distinta, com uma única lei que serve para todas as localidades do país, sem preservar a mesma singularidade da legislação em vigor desde 1988 no Brasil (2014, p. 110, tradução nossa).

Cite-se a ampla ratificação, no Velho Continente, da Carta Europeia de Autonomia Municipal. Tratado internacional burilado e ratificado pelos Estados membros do Conselho da Europa, foi aberto à assinatura em Estrasburgo, em 15 de outubro de 1985, tendo vigência desde 1º de setembro de 1988 (OLIVEIRA, 2013, p. 107-122).

O diploma, embora conclame a autonomia local como a capacidade efetiva de as coletividades regerem a si mesmas, em tempo nenhum sugere a implementação de algum modelo similar ao Federalismo de três graus inaugurado no Brasil (PORTUGAL. Diário da República, 23 de out. 1990, p. 4.344-4.351).

Encerrando os exemplos de Estados unitários, a República Oriental do Uruguai “quase chega a ser um Estado [...] centralizado, ainda que seja classificado como descentralizado, tal a pequena autonomia de seus departamentos” (COSTA, 2012, p. 41). Em muito se distância, pois, do objeto desse estudo.

Não se encontra paralelo ao Município brasileiro sequer entre os Estados também federados. Veja-se o caso dos Estados Unidos da América, a “Federação que mais se assemelha à nossa”, mas que, “nem por isso, se identificam as administrações locais” (MEIRELLES, 1994, p. 39).

Diga-se que as entidades locais na Federação norte-americana encerram complexo objeto de estudo, pois muito varia seu regime jurídico, organização funcional e mesmo nomenclatura, a depender do Estado (*ibid.*, p. 40). É que a Constituição dos EUA ainda hoje não contém qualquer referência aos Municípios, permanecendo aquela nação fiel ao

figurino clássico de Federação em dois níveis.

Por compromisso coma justiça, faz-se necessário ressaltar que as municipalidades norte-americanas ostentam sim ampla autonomia, em que pese estar em excluídas da constelação federativa. Costa opina que aquelas têm mais autonomia que seus equivalentes brasileiros, “com resultados bem positivos, não só quanto à qualidade dos serviços prestados, como também quanto à satisfação dos usuários” (2012, p. 37).

O fato é que não há elemento a indicar o deferimento de qualquer parcela de poder constituinte ao legislador municipal norte-americano, o que condena à inutilidade a insistência no revolvimento do direito daquele país.

A Constituição da República Argentina, Estado autointitulado federalista, estabelece a autonomia das províncias e as obriga a se organizarem por meio de municípios, silenciando a Norma Maior quanto ao modo de tal organização (ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina, 1995, p. 4). Assim, não há limitações ao poder provincial sobre as municipalidades argentinas, submetendo-as à ampla discricionariedade do ente subnacional (MEIRELLES, 1994, p. 57).

Costa assevera, ainda, que “a autonomia política dos Municípios argentinos é pequena pelo fato de a maioria dos órgãos executivos serem nomeados pelos governadores das províncias” (2012, p. 41).

Já proclamava Pontes de Miranda (1970): “fujamos à busca do Direito norte-americano e argentino, porque a concepção brasileira de autonomia municipal é diferente”.

Na verdade, o pioneirismo do Brasil ao reconhecer substância histórica e política para ingressar os municípios entre os entes federativos já havia sido previsto no anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte, assinado pelo Constituinte Aloysio Chaves em 1987, do qual constou:

É certo que na grande maioria das Constituições dos demais Países organizados sob a forma federal [...] o município, embora receba um tratamento constitucional, não figura na composição da estrutura federativa. Isso, porém, não importa e nem significa que o Constituinte brasileiro deva repetir as fórmulas adotadas no estrangeiro, em especial diante de uma matéria para a qual a nossa história já esculpiu uma solução. (BRASIL. Subcomissão de Municípios e Regiões, 1987, p. 14)

Como exemplos atuais e históricos de exclusão dos entes locais do concerto federativo, arrola-se:

- Constituição Federal dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1917 (art. 43);
- Constituição Federal da Venezuela, de 23 de janeiro de 1961 (art. 9);
- Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 20);
- Constituição Federal da Índia, de 26 de janeiro de 1950 (item 1.12.3);
- Constituição Federal da Suíça, de 29 de maio de 1874 (art. 2);
- Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, de 21 de fevereiro de 1974 (arts. 12 e 22);
- Constituição Federal da Austrália, de 12 de janeiro de 1901 (art. 106);
- Constituição Federal da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 7 de outubro de 1977 (art. 70).

Como se vê, o Sistema Federalista Brasileiro pós-1988 (e, para alguns, desde 1946) é singular.

Afonso da Silva, ao admitir a configuração brasileira em três esferas governamentais, denomina de “peculiar” a Federação brasileira (1989, p. 8). No sentir de Costa, essa opção constituinte “fez com que (o Município) se distanciasse de qualquer outra entidade local no Mundo” (2012, p. 72).

Celso Ribeiro Bastos destaca o ineditismo do Federalismo tricotômico brasileiro:

“Desde o momento em que a Constituição brasileira alçou o município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas na sua unidade, constituem a soberania, não poderia ser conseqüente consigo mesma, deixar de reconhecer que **a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo** que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados Membros [...]

A conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que **a própria Federação brasileira assumira feições próprias**” (1988, p. 232, original sem grifos).

A conformação *sui generis* do Município brasileiro torna o recurso ao direito comparado um artifício de baixa proficiência para os fins deste trabalho. Não se vê como deixar de concordar que a linha investigativa há de se pautar no ordenamento interno.

Dessarte, não se destinando este capítulo a funcionar como almanaque internacional de comunas, mas antes para o desenvolvimento de premissas quanto à natureza da manifestação que promulga as leis orgânicas dos municípios brasileiros, evita-se desde já maiores circunlóquios e ratifica-se o caráter distinto de nosso Federalismo de três graus.

Reflexões

Em arremate à digressão histórica, a evolução do Município nacional pode ser definida em metáfora como a maré de oceano agitado, a qual oscila em nível e vigor conforme a influência de fatores externos. A ingerência das estruturas de Poder Central e Provincial/Estadual, quase sempre orientadas por oligarquias patrimonialistas e dirigentes autocráticos, reduziu por várias vezes os avanços autonomistas municipais a letra morta, quando não os expugnou expressamente da moldura legal.

Não se olvida, é claro, remanescerem hoje imperfeições na operacionalização desse sistema. É notória a crise fiscal que assola boa parte das municipalidades brasileiras, bem como a multiplicidade de escândalos envolvendo a malversação de dinheiro público por gestores municipais.

A respeito, cabe destacar a opinião de Meirelles, segundo quem as deficiências no funcionamento das franquias locais “são menos devidas às falhas da instituição que aos erros frequentemente cometidos pela inexperiência ou inépcia dos administradores locais”. A avançada estrutura normativa que sustenta o *Federalismo à brasileira* não responde por si mesma. “Corrijam-se os administradores, corrigidas estarão as falhas nas administrações” (1994, p. 57).

O fato é que, desde a promulgação do Produto da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, numa demonstração de maturidade republicana e fortalecimento das instituições nacionais, alcançou o Município grau máximo de autonomia jamais a si deferido, passando a compor textualmente — e efetivamente — a nossa Federação tricotômica.

Tal foi a vontade da “quase totalidade” dos Constituintes, na lição de Afonso da Silva (1989. p. 15) e, conforme sobejamente exposto, é a compreensão amplamente assentida pela doutrina e jurisprudência contemporâneas, tendo sido expressamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal.

Demais disso, não há registro de outra nação que haja prestado tamanha deferência aos seus equivalentes municipais. Pode-se falar, portanto, que nossa República instituiu com pioneirismo o hodierno sistema federativo de três níveis, no qual o ente local é admitido como componente indissociável, sendo o recurso ao direito comparado pouco útil ao aprofundamento desta pesquisa.

Está posta a conclusão-chave deste capítulo. Estando a Federação em processo de constante evolução, erigiu-se o Município a patamar de ombrear os demais entes federativos.

Ora, entre estas unidades políticas pareadas estão os Estados-membros — a quem se reconhece pacificamente, de há muito, o exercício do Poder Constituinte Derivado Decorrente. O mesmo se dá em relação ao Distrito Federal, cuja prevalência frente ao ordenamento local ordinário é hoje indene de dúvidas⁴. Exerceriam também os Municípios, então, parcela decorrente do Poder Constituinte?

⁴ O tema será explorado em subcapítulo próprio

A EVOLUÇÃO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

É próprio do homem, ser social por excelência, organizar-se em instituições destinadas a finalidades específicas. Tal fenômeno se verifica desde a observação de registros de associações civis de lazer e pequenas sociedades empresariais até a firmação de grandes Estados nacionais e plexos confederativos.

Em comum, todas essas entidades recorrem ao direito, seja para regular a atividade de seus integrantes, seja para regular a si mesmas. Estatutos sociais comerciais, regimentos internos de colegiados, constituições de Estados soberanos, constituições de províncias autônomas, todo órgão social reclama uma norma básica, cogente, de auto-organização e funcionamento, ainda que consuetudinária.

Não poderia ser diferente quanto aos municípios.

Histórico da Lei Orgânica Municipal Pré-1988

Ao longo de nossa história, como se viu, os entes locais foram inicialmente regidos pelas ordenações portuguesas, a o que se sucederam séculos de grave turbulência em busca de sua autoafirmação.

Embora se saiba que o regime constitucional vigente conferiu poderes aos municípios para aprovar e promulgar suas próprias leis orgânicas, nem sempre foi assim.

Fernando Henrique Mendes de Almeida leciona que, após a instituição do Império, nossos municípios passaram a ser

[...] regidos pelo livro I, capítulo 66 e livro II, título 61 das Ordenações Filipinas, cuja aplicação se estendeu a 1 de outubro de 1828, data do primeiro regimento das câmaras municipais do Império, baixado depois da Constituição imperial de 1824 e alterado brandamente pelo Ato Adicional de 1834. Foi esse regimento que [...] cancelou atribuições jurisdicionais dos membros dos conselhos. Foi ele, finalmente, que serviu como espécie de lei orgânica de todos os municípios do Brasil, até à declaração do regime republicano em 1889 (ALMEIDA, 1956, p. 200).

Avançando na história e alcançando os regimes constitucionais republicanos, Meirelles ensina que a regra era que os Estados editassem lei orgânica uniforme para reger a organização e administração de seus municípios (1994, p. 75), em que pese a autonomia

municipal há muito anunciada nas constituições brasileiras.

É que a outorga de poder constituinte derivado decorrente aos entes estaduais, associado ao lacônico delineamento dispensado aos municípios pelas constituições seguintes, determinaram a submissão dos entes locais à forma quis pelas forças políticas do Estado-membro em que estivessem circunscritos.

Para Gonçalves Silva, a “Constituição Federal de 1967 permitiu que os Estados-Membros, através (sic) de suas Constituições Estaduais, dispusessem sobre a matéria, embora não outorgasse a estes, de modo expresso, competência para editar a Lei Orgânica dos Municípios”.

A jurista catarinense explica:

Segundo dispunha aquela Constituição [a de 1967], a organização municipal seria definida em lei. A obviedade aparente da questão cedeu lugar ao que não foi expresso, ou seja, a competência legislativa para editar a Lei Orgânica dos Municípios competiria aos Estados-Membros por disposição das Constituições Estaduais. Desse modo, a organização política do Município se dava através (sic) de Lei emanada do Estado-membro, em total prejuízo à Autonomia do Município (2003, p. 99).

Assim, única lei ordinária de organização, votada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governador Estadual, impunha, indistintamente, o figurino jurídico de todas as municipalidades circunscritas ao território do Estado (COSTA, p. 137). A autonomia municipal propalada na Constituição da República era, como se vê, vergastada desde o mais básico instrumento normativo.

Não se fazia presente no curso do processo legislativo das leis orgânicas sequer a exigência de consulta aos órgãos municipais ou aos munícipes.

No mesmo sentido dos autores acima citados, Nery Ferrari (1993, p. 73) e Afonso da Silva (1989, p. 9).

Este era o cenário geral das leis orgânicas municipais: leis estaduais generalistas imperando de modo uniforme sobre dezenas ou centenas de municípios, sem oitiva, em regra, de quaisquer deles.

Destaque-se que os quatro autores aludidos ressaltam que o Estado do Rio Grande do Sul conferira aos municípios, desde sempre, o poder de editar suas leis orgânicas. Tal

movimento fora ulteriormente seguido por Paraná e Bahia, mas se dirigira exclusivamente às suas capitais estaduais, conforme se analisará adiante.

Avaliemos, a seguir, a evolução do tratamento da lei orgânica municipal pelo Estado de São Paulo, por representar de modo exemplar o comportamento padrão adotado pelos demais entes subnacionais.

Nas constituições do Estado de São Paulo

A primeira Constituinte paulista, cujo objeto dos trabalhos foi promulgado em 15 de dezembro de 1890, determinou que ao Congresso Estadual incumbia legislar sobre o regime municipal (artigo 23, § 9º). Nada obstante, o artigo 63 dispunha que “estas bases do regime municipal serão desenvolvidas por uma lei regulamentar [estadual]”.

Em 1891, a Segunda Carta Política de São Paulo manteve a competência legislativa do Senado Estadual para a edição das leis orgânicas dos municípios, mas estabeleceu limites ao poder do legislador ordinário:

Art. 53.º A organização dos municípios será determinada em lei ordinária sobre as seguintes bases:

- 1.º) todas as autoridades que forem criadas serão eletivas, reservada aos municípios a faculdade de as suprimir e substituir por outras com atribuições diferentes;
- 2.º) os eleitores municipais, mediante proposta de um terço, poderão revogar em qualquer tempo o mandato das autoridades eleitas;
- 3.º) nas mesmas condições do numero precedente, e reunidos em assembléia, poderão anular as deliberações das autoridades municipais; em tais assembléias só poderão falar sobre o objeto das deliberações os munícipes a isso autorizados pela decima parte, ou mais, dos eleitores presentes;
- 4.º) são eleitores municipais, e elegíveis para os respectivos cargos, os cidadãos maiores de vinte e um anos que, inscritos em registro especial não estejam compreendidos nas exclusões do art. 59.º e tenham pelo menos um ano de residência no município;
- 5.º) a lei ordinária assegurará aos municípios a máxima autonomia governamental e independência econômica, e o direito de estabelecerem, dentro das prescrições desta constituição, o processo para as eleições de caracter municipal

Tais avanços, porém, foram suprimidos quando da Reforma Constitucional de 1905, que resumiu o tema no lacônico artigo 51: “a organização dos municípios será estatuída por lei ordinária, de forma que fique assegurada a sua autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

As reformas constitucionais de 1908, 1911, 1921 e 1929 não trouxeram inovações dignas de nota. Por sua vez, a Constituição Estadual de 1935 determinou que, logo que transformada a Assembleia Constituinte em Ordinária, esta votaria a *Lei Orgânica dos Municípios* (artigo 8 das Disposições Transitórias).

Comandos similares foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias das Constituições Paulistas de 1947 e de 1967, mantendo o padrão de lei ordinária estadual uma destinada a delinear todos os municípios.

Nesse contexto, em 19 de setembro de 1967 foi sancionada a Lei estadual nº 9.842, que dispunha sobre a organização das municipalidades do Estado e revogava a Lei Orgânica dos Municípios anterior.

Por derradeiro, a Emenda Constitucional nº 2 à Constituição de 1967, datada de 30 de outubro de 1969, inovou ao determinar que a Lei Orgânica Municipal seria lei complementar, conforme disposto no artigo 20, parágrafo único, inciso I. Num evento que beira a troça à autonomia municipal, a norma foi atendida mediante decreto-lei complementar⁵.

O figurino das leis orgânicas municipais nos demais Estados brasileiros em pouco discrepava do modelo paulista, excetuados Rio Grande do Sul, Paraná e Bahia, adiante estudados.

Uma ponderação digna de realce à luz dos diplomas acima referenciados é que, diferentemente do hodierno reconhecimento da estruturação dos municípios em poderes Legislativo e Executivo, em paridade com União, Distrito Federal e Estados, o legislador anterior à Constituição Cidadã falava apenas em *órgão executivo ou órgão legislativo*. O dado parece-nos relevante sob o enfoque da interpretação histórica, a refletir o engrandecimento que o município assumiu sob os auspícios dos próprios Estados-membros.

Nas constituições do Rio Grande do Sul

Nos idos de 1897, Júlio Prates de Castilhos, ex-presidente do Rio Grande do Sul e principal redator de sua primeira Constituição Estadual, já festejava o pioneirismo gaúcho, primeiro Estado brasileiro a deferir aos municípios a prerrogativa de elaborar suas

5 ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto-lei complementar nº 9, de 1969. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1969/decreto.lei.complementar-9-31.12.1969.html>>

próprias leis orgânicas⁶. O feito é ratificado por Fernando Antunes, no clássico *Do Município Brasileiro* (1926, p. 126)

A instalação da Assembleia Constituinte Estadual se deu em 25 de junho de 1891, sendo formada exclusivamente de deputados do Partido Republicano Rio-grandense. O projeto, lavrado segundo as convicções políticas de Júlio de Castilhos, recém-eleito presidente do Estado, calcava-se nos princípios positivistas de Auguste Comte.⁷

Em 14 de julho de 1891 foi promulgada a Constituição do Estado. A redação dispunha, explicitamente:

Art. 64 — Na sua primeira sessão, **o conselho elaborará a lei orgânica municipal, que promulgada pelo intendente, regerá o município**, e só poderá ser reformada sob proposta fundamentada do intendente ou em virtude de representação de dois terços dos eleitores municipais.

Nessa lei será determinado o número dos membros do conselho, estabelecido o processo para as eleições de caráter municipal e prescrito tudo o que fôr da competência do município.

§ único — A lei orgânica do município determinará o processo para a decretação das leis municipais pelo intendente, estatuinto um prazo razoável para a publicação prévia do projeto e a obrigação de revogá-las, quando assim reclamar a maioria dos eleitores do município (grifou-se).

A Constituição Estadual seguinte, publicada em 29 de junho de 1935, manteve a promulgação da lei orgânica municipal dependente de sanção do prefeito (agora assim denominado), tendo estabelecido quórum de reforma legislativa similar à redação atual de nossa Constituição Federal:

Art. 96 — A lei orgânica do município será elaborada pela Câmara Municipal e promulgada pelo Prefeito.

§ 1.º — **A lei orgânica somente poderá ser reformada com a aprovação de dois terços, pelo menos, dos vereadores** ou da maioria do eleitorado do município se, não obtida aquela aprovação, metade e mais um dos membros da Câmara Municipal resolverem submetê-la a referendun.

§ 2.º — A lei orgânica determinará o número de membros da Câmara e o processo para a decretação e revogação das leis, consignada a faculdade da iniciativa popular na elaboração destas (grifou-se).

Como se constata, as municipalidades gaúchas mereceram, desde sempre, grau de autonomia inimaginável em relação ao restante do país, além de elogiável reverência democrática aos cidadãos dos municípios.

⁶ RIO GRANDE DO SUL. Júlio de Castilhos, *Exposição de Motivos da Lei Estadual 19, de 12 de janeiro de 1897*.

⁷ RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa, *A Constituição Estadual de 1891*. Disponível em:

<<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/ARep%C3%BAblicaConstitui%C3%A7%C3%A3oEstadualde1891/tabid/3466/language/pt-BR/Default.aspx>>

Curioso dispositivo da Carta de 1935 previa, ainda, que o Município que, “no prazo determinado no art. 3.º, não tiver ainda elaborado sua lei orgânica, será submetido, por ato do Governo do Estado, à de um dos outros municípios, até que a reforme pelo processo nela prescrito” (artigo 9º das Disposições Transitórias).

O excerto colacionado evidencia a diligência do titular do poder constituinte derivado decorrente gaúcho ao, já em 1935, buscar como solução à inércia municipal o meio menos violador da autonomia da própria entidade inadimplente.

A Constituição Estadual de 1947 ratificou o quórum de dois terços para alteração da lei orgânica municipal, embora tenha tolhido a hipótese de sufrágio popular para reforma (artigo 162). Para as hipóteses de omissão legislativa, passou a atribuir à Assembleia Legislativa — e não mais ao governador — o poder de submeter o município à regência da lei orgânica de outro julgada conveniente (artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Por fim, na esteira das anteriores, a Constituição de 1970 manteve os típicos poderes organizacionais dos municípios gaúchos, deixando em aberto o quórum para aprovação de suas leis orgânicas.

Art. 143 — Os Municípios do Rio Grande do Sul regem-se pelas Leis Orgânicas e demais leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Destaque-se, por oportuno, que já naquela época os legisladores municipais gaúchos enxergavam-se como outorgatários do Poder Constituinte. A título de exemplo, a Câmara Municipal de Porto Alegre, ao promulgar sua intitulada Lei Magna de 1970, fez constar expressamente do preâmbulo:

“A CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE faz saber que, em sessão de 11 de dezembro de 1970, aprovou a presente Emenda à Lei Orgânica do Município, em consequência do que a Lei Magna de Porto Alegre passa a vigorar com o seguinte texto:

O povo do Município de Porto Alegre, por seus representantes, reunidos em Câmara Constituinte, invocando a proteção de Deus, estabelece, decreta e promulga a seguinte: LEI ORGÂNICA”

Nas constituições da Bahia e Paraná

Conforme advertência retro, os Estados da Bahia e Paraná, no exercício do poder constituinte derivado decorrente reformador, promoveram alterações em suas Cartas Regentes para reconhecerem competências de seus municípios-capitais editarem e promulgarem suas próprias leis orgânicas.

A título de exemplo, transcreve-se fragmento da Constituição Baiana de 14 de maio de 1967, por meio da qual o Estado veio a confiar o poder de auto-organização ao Município de Salvador:

Art. 91 — A atividade dos municípios e o funcionamento dos seus órgãos serão regulados em lei complementar, com observância dos seguintes princípios:

I — autonomia municipal, nos termos da Constituição Federal;

II — uniformização das normas de Contabilidade e orçamento;

III — limitação de despesa com a manutenção do funcionalismo municipal, na forma da lei complementar a que se refere o art. 64 da Constituição Federal;

IV — determinação da percentagem mínima da receita arrecadada em cada distrito para ser nele aplicada em obras e melhoramentos.

§ 1º — A organização municipal poderá variar nos termos da lei, tendo-se em vista as peculiaridades locais ou regionais.

§ 2º — **O município da Capital e outros que a lei designar reger-se-ão por lei orgânica própria, votada pela respectiva câmara municipal e reformável pelo voto de dois terços dos seus membros, com observância das normas referidas neste artigo (grifou-se).**

Lei orgânica na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 representou momento histórico para o municipalismo, dadas as enormes conquistas nela logradas. Como se estudou até aqui, foi a hodierna Constituição Republicana quem arrolou, definitiva e peremptoriamente, o Município como parte integrante e indissociável da Federação — daí falar-se em federalismo tricotômico.

Dentre os diversos traços da ampla autonomia administrativa, orçamentária e política conferida aos municípios, o reconhecimento de seu poder de autorregência, sendo competente para redigir e promulgar suas leis orgânicas, certamente foi um dos mais relevantes.

Acerca do tema, Nery Ferrari (1993) narra que tal poder foi objeto de grande aspiração de políticos e juristas, mencionando Dalmo Dallari, Antonio Carlos Otoni Soares e Marcos Freire. Suas ideias, explica a constitucionalista, acabaram por ser acatadas pela Constituinte.

Os anais da Assembleia Nacional Constituinte representam magnífica fonte de hermenêutica histórica do direito, viabilizando ao intérprete o exame à *mens legislatoris* constitucional — meio idôneo, muito embora não o único, de interpretação legislativa.

Alguns fragmentos dos trabalhos assembleares já foram colacionados em outros tópicos desta pesquisa, mas se preferiu compilar e comentar suas principais ações neste item.

Doravante será procedida uma avaliação das principais articulações encetadas nas comissões e subcomissões da Assembleia Nacional entre 1987 e 1988 tendentes a erigir o Município — e possivelmente, a sua carta regente — a um novo patamar juspolítico.

Estrutura da Comissão da Organização do Estado

As atividades dos legisladores Constituintes foram organizadas por meio da instituição de diversas comissões, as quais acabaram por corresponder, de uma maneira geral, aos títulos do Texto promulgado. No interior de cada uma foram estabelecidas subcomissões. Em comum, todos esses órgãos foram dotados de capacidade para eleger seus presidentes e vice-presidentes, relatar anteprojetos, convocar audiências públicas, apresentar e discutir emendas ao anteprojeto e votar sua redação final.

No que mais interessa a este trabalho, teve-se a Comissão da Organização do Estado, a qual se fez dividir em:

- i. Subcomissão dos Municípios e Regiões, particularmente relevante a esta pesquisa;
- ii. Subcomissão dos Estados; e
- iii. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios.

Considerando o perfil consolidador e referendador da Comissão da Organização do Estado, parece-nos mais pertinente iniciar o estudo pelos resultados da Subcomissão.

Deliberação da Subcomissão de Municípios e Regiões

Instalada em 7 de abril de 1987, a Subcomissão de Municípios e Regiões foi presidida pelo Constituinte Luiz Alberto Rodrigues (PMDB-MG), tendo como 1º Vice-Presidente Mauro Miranda (PMDB-GO) e 2º Vice-Presidente José Dutra (PMDB-AM). O Constituinte Aloysio Chaves (PFL-BA) foi designado relator do anteprojeto⁸.

Compunham a comissão, ainda, como membros titulares, os senhores Alexandre Puzyna, Denisar Arneiro, Geraldo Melo, Ivo Cersósimo, José Dutra, José Maranhão, Luiz Alberto Rodrigues, Luiz Freire, Maurício Fruet, Mauro Miranda Nestor Duarte, todos pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro; Eliezer Moreira, Eraldo Trindade, Sérgio Brito, Waldeck Ornelas e Aloysio Chaves, pelo Partido da Frente Liberal; Lavoisier Maia e Mello Reis, ambos pelo extinto Partido Democrático Social; Edésio Frias, do Partido Democrático Trabalhista; e Vitor Buaiz, pelo Partido dos Trabalhadores.

O relatório do anteprojeto inicial, de autoria do Constituinte Aloysio Chaves, já indicava que a subcomissão estava disposta a ousar: “O Município passa a integrar a Federação, conquista estrutural que lhe garantirá condição para falar com o Estado e com a União como irmão e não mais como subordinado” (BRASIL. Subcomissão de Municípios e Regiões, 1987).

Convém ressaltar que, no contexto de valorização do Município enquanto ente federativo, a subcomissão passou a tratar os órgãos componentes da estrutura local, desde o princípio, à semelhança dos equivalentes estaduais e distritais. Nesse sentido, falava-se desde já em Poder Legislativo municipal, veja-se:

Assegura-se o fortalecimento do Poder Legislativo, com a destinação de autonomia às Câmaras de Vereadores, para exercerem plenamente suas funções, inclusive legislarem sobre matéria financeira, patrimônio, etc. (*ibid.*, p. 4)

Aliás, ao longo das deliberações chegou a ser formalmente apresentada emenda ao anteprojeto, de autoria do Constituinte Ivo Cersósimo, para instituir até mesmo um **Poder**

⁸ BRASIL. Subcomissão de Municípios e Regiões. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2c>.

Judiciário Municipal. Este era seu conteúdo:

Art. ___ O Poder Judiciário Municipal será exercido pelo juízo de conciliação municipal desdobrado em Justiça de Paz e de Menores com competência para habitação e celebração de casamento e orientação de casamento e orientação dos menores e justiça singular para julgar pequenas causas e infrações penais a que não se comine pena privativa de liberdade.

I — lei estadual definirá o julgamento de recurso do juízo de conciliação por juízes de primeira instância; [...]

Art. ___ O cargo de Juiz de Paz e de Menores e de Juiz Singular Municipal será temporário e exercido por bacharel em direito de livre nomeação pelo prefeito, aprovado por 2/3 da Câmara Municipal. (BRASIL. Atas das Comissões de 21 jul. 1987, p. 17)

A sugestão, que restou aprovada pela subcomissão com alterações, já havia sido inclusive objeto de sustentação em audiência pública pelo constitucionalista Diogo Lordello de Melo: “quanto à questão da Justiça, quero dizer que infelizmente isto escapou ao documento do IBAM, e digo infelizmente porque a presença do Poder Judiciário no Município retomaria uma tradição que prevaleceu no Brasil até 1828”.

Pondera que “durante o período colonial os municípios tinham um Poder Judiciário para pequenas causas”, arrematando que “seria perfeitamente oportuno que fosse restabelecida a Justiça a nível municipal, de acordo com a que tivemos durante a Colônia. Este poder o Município o perdeu com a Independência” (BRASIL. Atas das Comissões de 20 maio 1987, p. 31).

Apesar de triunfar no âmbito da subcomissão, a proposta acabou rejeitada quando dos seus passos posteriores, por se reputar tratar-se de matéria afeta à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, a qual preferiu manter sob esfera da Justiça Estadual a organização e competência material das comarcas nos municípios.

Pode-se citar, *en passant*, outros interessantes projetos que demonstravam a convicção municipalista de muitos dos membros da subcomissão, os quais buscaram engrandecer as atribuições dos entes locais. Nesse sentido, Eraldo Trindade sugeriu a criação da “polícia municipal”. José Guedes previa uma guarda municipal como auxiliar da polícia civil, estendendo aos agentes municipais funções de persecução penal.

Superado esse breve introito, passemos ao principal.

A redação original do anteprojeto da subcomissão deferia poderes a todos os

municípios para editarem e promulgarem sua lei fundamental, nestes termos. A necessidade de libertar as municipalidades dos verdadeiros “códigos de organização local” impostos pelos Estados foi diversas vezes ratificada quando das audiências públicas, consoante já versado neste trabalho.

O relator explicava sua opção léxica, toda cheia de significado, a denotar a efetiva elevação de patamar jurídico e político que se reconhecia a tais diplomas:

Desde o primeiro anteprojeto, que concluímos pela lei fundamental do Município, que é uma lei orgânica para o Município e o nome de lei fundamental dá a idéia de uma lei mais ampla do que a orgânica, algo que é, pela própria denominação, fundamental, quer dizer, essencial, a base da organização do Município. Portanto, essa matéria está plenamente atendida, e também a autonomia se exerceria através da administração própria, o que já está previsto nos dois anteprojetos” (BRASIL. Atas das Comissões de 23 jul. 1987, p. 11).

A subcomissão tratou a lei orgânica dos municípios com a máxima seriedade. Tinha-se a convicção de não se estar a prever um documento qualquer, mero arrolador de órgãos e atribuições, mas um efetivo ato básico, essencial, instituidor de ente federativo.

Não por acaso, preocuparam-se os Constituintes em fixar laborioso processo legislativo específico às leis orgânicas. Repise-se: não se tratava de uma lei qualquer. Senão, leia-se ainda o relator:

O SR. RELATOR (Aloysio Chaves) — Sr. Presidente, manifesto-me pela manutenção do anteprojeto. Não creio que o Poder Central seja liberador. Não creio que a tendência histórica republicana do Brasil seja pelo centralismo, mas pela descentralização. **Não posso compreender como se dá autonomia ao Município como ente da Federação e se lhe cassa o direito de elaborar a sua lei fundamental, que cercamos de cuidados, estabelecendo que se faria em dois turnos, com votação por maioria absoluta da Câmara de Vereadores** (grifou-se).

Como se sabe, a redação final da Constituição Federal tornou ainda mais rígido o quórum de aprovação, além estabelecer interstício mínimo de dez dias entre os dois turnos de votação.

A convicção da densidade normativa dos diplomas que norteiam esta pesquisa levou o Constituinte José Dutra a apresentar a Emenda nº 113-4, que substituíria a nomenclatura *lei*

fundamental por constituição municipal (!). E, ainda mais relevante: a proposta foi aprovada por ampla maioria na subcomissão.

A Presidência vai proclamar o resultado da votação do destaque à emenda n° 113-4, de autoria do Constituinte José Dutra: 11 votos sim, 3 votos não. Aprovado o destaque.

O anteprojeto da Subcomissão de Municípios e Regiões, marco da conclusão de seus trabalhos, restou assim redigido:

Art. 5º. **O Município reger-se-á pela Constituição Municipal**, votada em dois turnos e aprovada pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do respectivo Estado, em especial os seguintes:

[...]

Art. 9º Como órgão subsidiário de controle da atividade municipal, a Constituição Municipal criará um Conselho de Ouvidores e regulará as suas atribuições (BRASIL. Anteprojeto final da Subcomissão dos Municípios e Regiões, 1987, grifou-se).

Deliberação da Comissão da Organização do Estado

As comissões constituintes assumiam papel revisor do trabalho das subcomissões, pelo que o anteprojeto final acima colacionado seguiu para deliberação no colegiado comissional.

A Comissão da Organização do Estado foi constituída de cinquenta e nove membros titulares, os quais elegeram presidente o Constituinte José Thomaz Nonô (PFL-AL). Nabor Júnior (PMDB-AC) e José Maranhão (PMDB-PB) foram nomeados 1º e 2º Vice-Presidentes, respectivamente, tendo cabido a relatoria ao Constituinte José Richa (PMDB-PR)⁹.

Apesar das vitórias do Município na Comissão, que manteve sua proeminente posição de ente federativo, acatando o modelo de Federalismo tricotômico, houve revés quanto à denominação de suas cartas régias.

O anteprojeto apresentado pelo relator da Comissão, Constituinte José Richa, insistiu na nomenclatura *lei orgânica municipal*, contrariando o deliberado na Subcomissão de Municípios e Regiões. Isso se deu em virtude de emenda apresentada por Chagas Rodrigues, que, já na Comissão, solicitou a substituição de *Constituição Municipal* pelo vetusto título.

9 BRASIL. Comissão da Organização do Estado. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/comissao2>.

Quando da votação do anteprojeto final da Comissão, o Constituinte José Dutra — que integrou ativamente a Subcomissão de Municípios e Regiões — apresentou contra-destaque:

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ DUTRA — O que se observa no relatório e no substitutivo apresentado pelo eminente Constituinte José Richa é o fortalecimento do Município e do Estado. A questão de Constituição Municipal foi aprovada quase que por unanimidade na Subcomissão dos Municípios e Regiões. Há substituição, inclusive, da expressão “Lei Fundamental” por “Constituição Municipal”. Parece-me que, na medida em que estamos procurando fortalecer o Município, teria um efeito psicológico muito grande a inserção no texto da Constituição da expressão “Constituição Municipal”, para haver uma sintonia entre as três esferas de Governo: a União com a Constituição Federal, o Estado com a Constituição Estadual e o Município com a sua Constituição Municipal. Este é o fundamento e o objetivo do destaque (BRASIL. Atas das Comissões de 01 jul. 1987, p. 2).

Chagas Rodrigues, porém, saiu em defesa de sua emenda:

O SR. CONSTITUINTE CHAGAS RODRIGUES — Sr. Presidente, ofereci emenda justamente em sentido contrário, isto é, que se substituisse a expressão “Constituição Municipal” por “Lei Orgânica”. Entendemos que Constituição é da União. Já admitimos uma Constituição para os Estados, até por uma questão de respeito a essa lei básica, a Constituição. Lembro mais que o Distrito Federal tem Lei Orgânica. Não poderíamos assegurar a Lei Orgânica para o Distrito Federal e Constituição para os Municípios. De modo que por estas razões, que contrariam a nossa tradição, devemos manter a denominação de Constituição para lei básica federal e para os atuais (sic), porque isto já é da nossa tradição. No mais, devemos manter mesmo é a denominação de Lei Orgânica, até para o Distrito Federal (*ibid.*).

É possível perceber que a argumentação do senador piauiense pouco se fundamentou na ciência do direito, aparentando alheamento à nova dimensão jurídica e política que a própria Comissão vinha consagrando ao Município.

O voto se assentou, basicamente, no anseio de dar continuidade à tradição de uma nomenclatura massificada pelas Assembleias Legislativas, por meio de suas leis uniformes de organização municipal, tão atentatórias à autonomia local — justamente o que o Poder Constituinte buscou contornar.

Assim, a emenda baseava-se não na coerência do sistema jurídico a ser promulgado, tampouco na viabilidade ou não do exercício de um poder constituinte derivado decorrente pelas câmaras municipais, mas no desejo de eternizar caduca designação advinda do superado federalismo de dois graus.

Assim, a emenda baseava-se não na coerência do sistema jurídico a ser promulgado,

tampouco na viabilidade ou não do exercício de um poder constituinte derivado decorrente pelas câmaras municipais, mas no desejo de eternizar caduca designação advinda do superado federalismo de dois graus.

Não se sucedeu réplica ou intervenção de terceiros. Reputando a Mesa esclarecidos os argumentos de ambas as partes, a presidência submeteu a contra-emenda de José Dutra à deliberação.

Por 33 votos a 14, a Comissão de Organização do Estado optou por rejeitar o destaque e consumir o anacronismo da expressão lei orgânica municipal no corpo do título que lhe coube redigir (*ibid.*).

Ao fim, a redação aprovada pela Comissão para a parte principal do dispositivo-chave das leis orgânicas municipais restou promulgado quase sem alterações:

Tabela I

Anteprojeto final da Comissão de Organização do Estado	Constituição Federal de 1988
Art. 14. 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, em especial os seguintes: [...]	Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

Independentemente da nomenclatura adotada, o fato é que o artigo 29 da redação definitiva dispôs que às próprias câmaras municipais — e não mais aos Estados — caberá a edição da correspondente lei orgânica municipal, num marco possivelmente definidor da atribuição de um poder constituinte derivado decorrente aos órgãos políticos municipais, à semelhança do que é há muito reconhecido em relação às constituições estaduais.

Promulgação das primeiras Leis Orgânicas Municipais Pós-1988

A redação definitiva da Constituição Republicana de 1988 fixou, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo de um ano, a partir de sua promulgação, para que as assembleias legislativas elaborasse mas respectivas constituições estaduais (artigo 11).

Ademais, determinou às câmaras municipais que votassem a correspondente lei orgânica municipal até seis meses após a promulgação da Lei Maior do Estado em que estejam circunscritos, em deliberação passada em dois turnos (artigo 11, parágrafo único).

Dessa forma, a enorme maioria dos municípios brasileiros — ressalvados Salvador, Curitiba e os gaúchos — experimentou, pela primeira vez, o exercício do poder de se auto-organizar e estabelecer as bases de seu ordenamento jurídico local. A vigência dos antigos e indesejáveis “códigos uniformes de estruturação dos municípios”, veiculados por meio de leis estaduais, foi imediatamente afastada, pois não recepcionados pela nova ordem constitucional.

No Estado do Paraná, a Constituição de 1989 tratou de ab-rogá-los expressamente: “Ficam revogados, a partir da data da promulgação desta Constituição, todas as leis, decretos ou atos administrativos que, de qualquer modo, interfiram na autonomia municipal” (art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Interessante observar que vários dos corpos legislativos que promulgaram as primeiras leis orgânicas municipais pós-1988 afirmaram-se outorgatários de um verdadeiro poder constituinte derivado decorrente, convictos da natureza constitucional dos diplomas deliberados, em que pese a manutenção do anacrônico nome pelo Constituinte.

No preâmbulo da atual lei orgânica paulistana, seus redatores intitularam-se “representantes do povo do Município de São Paulo, *reunidos em Assembleia Constituinte*”.

De forma análoga, os vereadores porto-alegrenses promulgaram sua lei orgânica “*reunidos em Câmara Constituinte*”.

Na capital roraimense não foi diferente, assim dispondo o preâmbulo da Lei Orgânica do Município de Boa Vista:

Na atribuição de emendar a lei basilar da ordem municipal autônoma e democrática, nós, **os representantes do povo boa-vistense, reunidos em assembleia constituinte derivada**, esculpida no Estado Democrático, oriundo das Constituições da República e do Estado de Roraima, buscamos instrumentalizar, descentralizar e desconcentrar o Poder Político, como forma de assegurar ao cidadão o controle de seu exercício, objetivando assim, elaborar uma legislação municipal que priorizasse a fruição dos direitos fundamentais da pessoa humana e o acesso aos valores da liberdade, igualdade, fraternidade, justiça social, bem estar, progresso e prosperidade, inseridos em nossa sociedade culturalmente pluralista, sem preconceitos e apta a preservar sua identidade no contexto geral da nação brasileira, promulgamos a seguinte lei. (MUNICÍPIO DE BOA VISTA, 1994, p. 1, grifo nosso)

Aliás, recentemente a vereança boa-vistense parece ter buscado ratificar a natureza constitucional da Lei Orgânica ao estabelecer, por meio de emenda, dispositivo de controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo manifestamente inspirado naquele preconizado no artigo 52, X, da Constituição Federal:

Art. 16 — Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

XXIX — suspender, no todo ou em parte, a execução de ato normativo Municipal declarado, incidentalmente: (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)

[...]

b) infringente desta Lei Orgânica, por decisão definitiva do órgão competente do Poder Judiciário. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)

De mais a mais, a Emenda à Lei Orgânica nº 015, de 2009, passou a prever que “a Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de intervenção no Município” (artigo 43, § 3º, da LOMBV), numa clara busca de simetria com as constituições Federal (artigo 60, § 1º, da CF) e Estadual (artigo 39, § 1º, da CERR).

Nas ladeiras da Serra da Mantiqueira, interessante carta régia foi além, sendo efetivamente intitulada por seus autores como *Constituição do Município de Barbacena*, a exaltar que “todo poder emana do povo, que o exerce direta ou indiretamente, nos termos das Constituições da República, do Estado de Minas Gerais e desta *Constituição*” (artigo 1º, parágrafo único).

O procedimento legiferante da Cidade das Rosas foi assim delineado: “O processo legislativo compreende a elaboração de: I — emendas à Constituição do Município; [...]”.

Como se percebe, as controvérsias em torno do grau de autoridade e a natureza da lei orgânica municipal não se cinge à redoma da discussão dogmática por juristas brasileiros. A polêmica efetivamente alcançou mesmo os titulares do poder de editá-la, denotando a relevância política da matéria, bem como trazendo um elemento factual à alteração.

CONTORNOS ATUAIS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Após análise minuciosa do enquadramento do Município no espectro federativo tricotômico nacional, de sua evolução histórica enquanto ente e de sua lei fundamental, alcançamos o capítulo derradeiro desta pesquisa.

Cabe-nos agora, mediante o vasto conjunto investigatório coligido, sistematizar o pensar da doutrina e jurisprudência quanto à natureza jurídica da lei orgânica municipal, fazendo-o sob um olhar crítico.

Preliminarmente, a fim de subsidiar tal tarefa, convém buscar as lições da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da Lei Orgânica do Distrito Federal, dados os pontos de contato existentes entre esse diploma normativo e o que norteia nosso trabalho.

Reflexões introdutórias a partir da jurisprudência referente à Lei Orgânica do Distrito Federal

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988, à semelhança do que fez com o Município, erigiu o Distrito Federal à categoria ente federativo, dotado de autonomia político-administrativa (MEIRELLES, 1994, p. 61).

O Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, desceu a detalhes os hodiernos contornos da entidade que abriga a Capital Federal:

O Distrito Federal é uma unidade federativa de compostura singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF) (ADI 3.756, rel. Min. Ayres Britto, j. 21-6-2007, p. DJ de 19-10-2007).

Guardando bastantes excentricidades, trata-se o Distrito Federal, grosso modo, de um híbrido de Estado e Município. Não cabe nesta obra perscrutar suas nuances mais íntimas, mas há elementos interessantes que podem contribuir para a construção do entendimento quanto à natureza jurídica da lei orgânica dos municípios.

Vitório de Souza ensina que, desde a promulgação da Constituição vigente, “a

doutrina e a jurisprudência negaram a existência de um poder derivado decorrente do Distrito Federal” (2012, p. 74), entendimento que se baseava essencialmente na terminologia *lei orgânica*.

Contudo, tal interpretação evoluiu, como se verá.

A partir da compulsão da jurisprudência do Pretório Excelso concernente à Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), parece-nos possível responder aos seguintes questionamentos, todos relacionados à natureza constitucional das leis orgânicas dos municípios:

1. Viu-se se que crítica doutrinária recusa-se a admitir o Município como ente federativo em virtude da ausência da função jurisdicional, dado que lhe foi tolhido, desde tempos longevos, o Poder Judiciário próprio. No capítulo dedicado à sua crítica, viu-se que José Nilo de Castro é um desses doutrinadores. Se externo à estrutura federativa, não haveria que se falar em poder constituinte derivado decorrente nos municípios;
2. Analogamente, outro raciocínio possível é o de que o controle de constitucionalidade necessário para preservar a higidez da suposta constituição municipal seria impossível, ante a falta de órgão judiciário próprio para tal;
3. Alfim, o apego à nomenclatura lei orgânica induz parte da doutrina a enxergar nos diplomas régios dos municípios meras normas de direito comum, o que impediria o controle de constitucionalidade, tomando-a como paradigma (TAVARES, 2012, p. 482).

Ocorre, todavia, que atualmente o Supremo Tribunal Federal tem sólido entendimento, veiculado inclusive em acórdãos vinculantes e de eficácia erga omnes, de que a Lei Orgânica do Distrito Federal é autêntica constituição local, tanto sob a ótica material quanto formal, passível de funcionar como parâmetro para controle de constitucionalidade em face da legislação distrital.

Veja-se, por todos:

Lei Orgânica do Distrito Federal. [...]

A Lei Orgânica tem força e autoridade equivalentes a um verdadeiro estatuto constitucional, podendo ser equiparada às Constituições promulgadas pelos Estados-Membros, como assentado no julgamento que deferiu a medida cautelar nesta ação direta (ADI 980, rel. Min. Menezes Direito, j. 6-3-2008, p. DJE de 1-8-2008).

Da interpretação do acórdão, decorre a constatação da fragilidade do argumento fundado na nomenclatura de *lei orgânica*. Parece-nos que o STF reputou tal detalhe irrelevante para fins de definição de natureza jurídica.

Ademais, a legislação vigente insere expressamente como competência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios processar e julgar “a ação direta de inconstitucionalidade” e a “ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica” (artigo 8º, I, “n” e “o” da Lei Federal nº 11.697/08).

Quanto à estrutura orgânica do DF, aliás, cabe rememorar tratar-se de ente que “não tem poder de organização do Ministério Público nem do Poder Judiciário que atua no seu território, da mesma forma que os Municípios” (MENDES, 2016, p. 231). O que se tem é o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), organizado e mantido pela União, inclusive sendo regido pelo ordenamento federal quanto a questões administrativas (seus servidores têm como estatuto jurídico a Lei nº 8.112/90, por exemplo).

Vindo a ser criado território federal, nele exercerá jurisdição o próprio TJDFT, ainda que situado a milhares de quilômetros do Distrito Federal. Esse fato nada tem de teratológico, pois, como salientado, trata-se de um tribunal da União.

A própria redação da LODF admite: “Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo”.

Assim, conquanto esteja sediado no território correspondente ao Distrito Federal, o TJDFT não integra o ente. É dizer: a função jurisdicional no interior dos limites distritais é exercida por terceiro (*in casu*, a União).

Ora, a situação dos Municípios é análoga: a jurisdição é exercida no interior dos limites municipais por terceiro — o Estado-membro, mediante comarcas. Ressalva-se, por razões de eficiência e racionalidade administrativas, aqueles municípios de reduzidíssima população, os quais acabam atendidos por comarca situada em município vizinho.

O importante é que, a despeito de não dispor de qualquer órgão judiciário na estrutura orgânica do Distrito Federal, o STF é pacífico em (1) reconhecê-lo como ente federativo, sendo sua lei orgânica verdadeira manifestação do poder constituinte derivado decorrente; (2) admitir o controle de constitucionalidade fundado na LODF por órgãos jurisdicionais estranhos à sua estrutura orgânica.

Consequentemente, o controle difuso de constitucionalidade que tome por paradigma a LODF é viável, podendo ser exercido por qualquer magistrado.

Além disso, o controle abstrato também é possível, pois há previsão legal tipificando ações locais de controle constitucionalidade, o que instrumentaliza tal exercício.

Percebe-se, por derradeiro, que o TJDF foi o órgão elegido para manejar tais demandas, mesmo que alheio à estrutura orgânica do Distrito Federal. Trata-se de liberalidade do legislador ordinário, provavelmente buscando um espelhamento com o que ocorre nos Estados-membros.

O mesmo poderia ser feito no plano municipal, elegendo-se competente, ante a falta de órgão judiciário próprio, o Tribunal de Justiça do Estado ao qual o município esteja circunscrito, por exemplo.

É a compreensão de Falcão Maia e Almeida Leite: “Nada impede que, ante o caráter *sui generis* deste tipo de controle [ADI que tome a lei orgânica municipal como paradigma], ele seja efetuado pelo Tribunal de Justiça Estadual, sendo regulamentado pela Constituição do Estado” (2012, p. 945).

Portanto, parece-nos coerente concluir que a jurisprudência do STF é suficiente para afastar as três questões formuladas no início dessa seção, que não se afiguram densas, por si só, para denegarem o suposto caráter constitucional das leis orgânicas municipais.

Correntes Doutrinárias

A essa altura, o leitor já percebeu a grande celeuma doutrinária que envolve a natureza jurídica da Lei Orgânica Municipal. Afinal, que tipo de norma ela é? Tem ela autoridade e hierarquia ante o ordenamento municipal ordinário¹⁰? É possível o exercício de algum controle que efetive essa suposta superioridade normativa?

O tema é muito pouco explorado. Não nos deixam mentir Falcão Maia e Almeida Leite: “mesmo aqueles [autores] que abordam o controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais, poucas linhas dedicam ao enfrentamento da lei municipal ante a Lei Orgânica Municipal” (2012, p. 936-937)

Será estudado inicialmente entendimento isolado de Sandra Krieger Gonçalves Silva, para quem as leis orgânicas municipais compõem o direito comum, ostentando, contudo, hierarquia superior às demais leis municipais¹¹.

De mais a mais, é possível arrolar três correntes bem definidas quanto ao tema, que apresentamos em ordem de dominância, considerando sua aceitação doutrinária e pretoriana. Afinal, a Lei Orgânica Municipal é expressão de um poder constituinte derivado decorrente?

i. Primeira corrente — Não. As leis orgânicas municipais compõem o direito comum;

ii. Segunda corrente — Sim. As leis orgânicas municipais são obra de um poder constituinte decorrente de 2º grau, na medida em que extraem seu fundamento de validade da Constituição Estadual;

iii. Terceira corrente — Sim. As leis orgânicas municipais são obra de um poder constituinte decorrente de 1º grau, tal qual as Cartas Estaduais, extraindo sua cogência e razão de ser diretamente da Constituição Federal.

O estudo de seus contornos é a ênfase deste capítulo.

¹⁰ Nesse caso, o raciocínio aplicável à Lei Orgânica Municipal seria o mesmo do lecionado por Michel Temer quanto às Constituições Estaduais: “Por ser Federação é que as Constituições estaduais são textos normativos hierarquicamente superiores a todos os demais, que a elas se submetem” (1995, p. 90).

¹¹ Michel Temer conceitua ‘hierarquia’, no Direito, como “a circunstância de uma norma encontrar sua nascente, sua fonte geradora, seu ser, seu engate lógico, seu fundamento de validade, numa norma superior. A lei é hierarquicamente inferior à Constituição, porque encontra nesta o seu fundamento de validade” (1995, p. 140).

Considerações preliminares

É conveniente tecer algumas ponderações prévias.

A primeira é que diversos autores, em obras generalistas de Direito Constitucional, chegam a se referir à lei orgânica municipal como uma “Constituição Municipal”. Apesar disso, muitos o fazem de modo apenas perfunctório.

Preferimos, por prudência, não considerar tais referências, de per si, como demonstrações de filiação dos doutrinadores a uma ou outra corrente. Isso porque o jurista pode ter se valido da expressão Constituição Municipal visando estritamente seu valor semântico, poderoso recurso didático, reputando a lei orgânica municipal como norma materialmente constitucional, mas situada formalmente no plano do direito comum.

Exemplificando, José Afonso da Silva diz que “[a lei orgânica] é uma espécie de constituição municipal” (1989, p. 9). Hely Lopes Meirelles exprime que a “*Carta própria* equivale à Constituição municipal” (1994, p. 75). Ives Gandra Martins fala em “espécie de miniconstituição municipal” (MARTINS, 2004, t. II, p. 146).

Em segundo lugar, é sabida a existência de instrumentos de controle de constitucionalidade de leis municipais, como a ADI ajuizada perante Tribunal de Justiça, a qual se funda na Constituição do Estado, ou a ADPF proposta junto ao Supremo Tribunal Federal impugnando lei local em face de preceito da Constituição da República. Esta última espécie foi inclusive comentada no Capítulo I. Há ainda os incidentes de inconstitucionalidade manejáveis em qualquer grau de jurisdição, em sede de controle difuso.

Pois bem. Tais espécies são sobejamente conhecidas e pacificamente abrigadas pela doutrina e jurisprudência, dispondo de amplo regramento legal. **Escapam, porém, do objeto desta pesquisa, na medida em que nada têm a ver com a natureza jurídica das leis orgânicas municipais.**

Por fim, adverte-se desde já que o Supremo Tribunal Federal não firmou entendimento pacífico quanto ao tema, pelo que não é possível enquadrar o Pretório Excelso em nenhuma das três correntes.

É que a Corte pouco é instada sobre a questão. Nos parcos precedentes identificados, verificou-se que o Tribunal se limitou a declarar a inviabilidade do controle de constitucionalidade que tome por paradigma lei orgânica municipal, *ante a falta de previsão legal*. Deixou-se, assim, de revolver o mérito do enquadramento ou não desses diplomas como meras normas de direito comum.

Recurso Extraordinário.

1. Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal em face da Lei Orgânica do Município. Inexistência de previsão constitucional.
2. Recurso não conhecido. (RE 175087, rel. Min. Néri da Silveira, j. 19/03/2002, p. DJ 17-05-2002 PP-00073)

Entendimento isolado — Lei orgânica municipal como direito comum de superior hierarquia

Inicia-se esta digressão pela literatura jurídica explorando minoritária lição de Sandra Krieger Gonçalves Silva, veiculada em sua obra *O Município na Constituição Federal de 1988*.

Para a procuradora do Município de Blumenau, a lei orgânica municipal não encerra qualquer grau de poder constituinte, estando no plano da legalidade. Apesar disso, interpreta tal norma como portadora de superioridade hierárquica ante as demais leis municipais, o que se daria em virtude do quórum diferenciado previsto na cabeça do artigo 29 da Constituição Federal (SILVA, 2003, p. 99).

A tese da ilustre jurista catarinense se assemelha àquela que atribui superioridade hierárquica à lei complementar em face da ordinária, dado seu quórum qualificado. Tal tese foi afastada em 2008 pelo Supremo Tribunal Federal, que pacificou o entendimento da inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e complementar, resolvendo-se as antinomias segundo a distribuição material entre as espécies legais pela Constituição¹².

É importante não perder de vista que a tese de Gonçalves Silva foi veiculada em 2003, anteriormente à consolidação desse entendimento. Não há notícia de edições ulteriores da obra.

¹² Nesse sentido: STF. RE 377.457, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17-9-2008, DJE 19-12-2008.

Primeira corrente — Lei orgânica municipal como direito comum

André Ramos Tavares explica que grande parte da doutrina enxerga a lei orgânica dos municípios, a despeito de seu caráter organizacional, como mera norma de direito comum, situando-se no plano da legislação infraconstitucional (TAVARES, 2012, p. 482).

O fundamento que orienta essa primeira corrente é o de que o poder constituinte derivado decorrente deve ser de segundo grau, i.e., deve decorrer diretamente da Constituição Federal. Seus adeptos interpretam que a lei orgânica municipal decorre da Constituição Estadual, na medida em que também lhe deve respeito, considerado o artigo 29, *caput*, da CF e o artigo 11, parágrafo único, do ADCT.

Assim sendo, o reconhecimento do caráter constitucional de uma norma organizadora não dependeria apenas da natureza de ente federativo, mas da direta deferência de poder auto-organizacional pelo Poder Constituinte Originário. A lei orgânica municipal, já que submetida a “duplo grau” de imposição constitucional (Constituição Federal + Constituição Estadual), não poderia encerrar expressão de poder constituinte derivado decorrente (PORTO *apud* LENZA, 2011).

Por conseguinte, as cartas régias locais estariam no plano da legalidade.

Tais argumentos são sustentadas por Noêmia Porto e seguidos por Pedro Lenza (2011, p. 182). O mesmo fazem Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2015, p. 88).

Nessa esteira, Nelson Nery Costa consigna que a “Lei Orgânica do Município é uma lei especial, assemelhada à Constituição”, mencionando ainda que as Câmaras Municipais são legítimas titulares do “*poder organizante* [e não constituinte] para aprovar e promulgar tais *leis*” (2012, p. 137, grifou-se).

Mayr Godoy articula cuidadosamente que a lei orgânica “não é, no entanto, uma constituição municipal, o que seria uma imprecisão técnica: é uma lei de auto-organização de uma entidade intraestatal que goza de Governo no concerto federativo” (1989, p. 27).

Pinto Ferreira é categórico: “fala-se frequentemente em Constituição municipal e constituinte municipal. Porém, os municípios não estão investidos de um poder constituinte

nem têm Constituição. Mas sim leis orgânicas” (1989, p. 267).

Também nesse sentido, posição de Celio Janczeski:

Apesar de se entender a Lei Orgânica como a Constituição do Município, formalmente ela não se trata de uma Constituição. Eventual incompatibilidade entre a lei municipal com a Lei Orgânica resolve-se no campo do direito infraconstitucional (2009, p. 231).

Patrícia Teixeira de Rezende Flores é outra a se filiar à primeira corrente, compreendendo que “a ação direta de inconstitucionalidade não pode ser proposta em face de dispositivos da Lei Orgânica Municipal, já que esta se reveste de natureza comum, não constitucional”.

A advogada gaúcha prossegue seu magistério articulando que “o processo de controle concentrado de validade constitucional só diz respeito a conflitos com dispositivos constitucionais, não com normas de direito comum, entre as quais se inserem as Leis Orgânicas Municipais” (2002, p. 230).

Assim, ainda que muitos autores admitam o caráter materialmente constitucional da lei orgânica municipal, não a enxergam formalmente como tal. Seriam espécie do direito comum, portanto impassíveis de servir de parâmetro de constitucionalidade, seja no plano abstrato ou difuso.

Impossível, por exemplo, o manejo de ações diretas de inconstitucionalidade para remediar mera ilegalidade¹³.

Argumentos diversos para a mesma conclusão são trazidos por Uadi Lammêgo Bullos. O jurista baiano considera “exagero” falar em poder constituinte municipal, argumentando que a Lei Maior atribuiu a edição das leis orgânicas municipais ao mesmo órgão incumbido da legislação comum — a Câmara Municipal. “Significa dizer que o mais alto diploma normativo do Município advém de um órgão legislativo comum” (2015, p. 399).

Embora a Constituição Estadual também derive do mesmo órgão que delibera leis ordinárias em seu nível federativo, o autor se prende à locução “cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes [...]”, do artigo 11 do ADCT.

¹³ Nesse sentido: ADI nº 2.387/DF, rel. para acórdão Min. Ellen Gracie, j. 21/02/2011.

A cognição da primeira corrente encontra reverberação jurisprudencial, muito embora sejam escassos os precedentes, dada a especificidade do tema. Investigar-los-emos desde já.

A primeira corrente no Judiciário Pernambucano

O Constituinte Estadual de Pernambuco, de modo inovador e deveras instigante, inseriu entre as competências do Tribunal de Justiça do Estado processar e julgar, originariamente, **“a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição, ou de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica respectiva”** (art. 61, I, “I”, grifou-se).

O dispositivo chegou a ser regulamentado no Regimento Interno do TJPE, que dirigiu tal competência à Corte Especial (art. 22, I, “h”).

O Órgão inicialmente compreendia que a “Lei Orgânica Municipal não é uma lei ordinária comum, ela é a constituição do ente federado chamado município”. Ademais, interpretava que a Constituição Federal, ao admitir que o Estado-membro estabelecesse controle abstrato de lei municipal em face da Constituição Estadual, não “vedou que ele ampliasse para a [...] instituição da ação direta em face da Lei Orgânica” (TJPE, CE-ADIN n. 135590-0, rel. Des. Bartolomeu Bueno, notas taquigráficas, j. 17 jun. 2006).

Por conseguinte, o legislador constitucional pernambucano e, num primeiro momento, a própria cúpula da magistratura estadual, acabaram atendendo às reivindicações da segunda corrente, a ser estudada.

Ocorre que a Corte Especial do TJPE, quando do julgamento da ADI n. 140965-0 — que impugnava lei municipal ordinária que atentava contra a lei orgânica —, promoveu virada jurisprudencial ao extinguir o feito sem resolução do mérito por impossibilidade jurídica do pedido.

Na ocasião, declarou-se incidentalmente inconstitucionais os dispositivos da Constituição Estadual e do Regimento Interno que tipificavam a ADI fundada em lei orgânica de municipal. Os argumentos foram, em síntese:

a) o fato de tal previsão desbordar do figurino convencional estabelecido pela Constituição Federal de 1988;

b) o caráter legal — e não constitucional — da lei orgânica municipal, acolhendo os reclamos da primeira corrente.

Abaixo os excertos principais do acórdão divisor de águas:

[...] Não se admite discutir em ADIn eventual infringência a norma infraconstitucional, no caso, ao artigo 40 e 41 da respectiva Lei Orgânica Municipal. Quando se está diante de questão de legalidade, descabe a ação direta [...]. E nunca será demasiado lembrar do que dispõe o art. 125, § 2º., da Constituição da República (com grifos acrescidos): ‘Cabe aos Estados a Instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão’.

[...]

5. Preliminar acolhida unanimemente para: a) declarar incidentalmente, e com redução de texto, a inconstitucionalidade parcial do artigo 6º, inciso I, alínea “I” da Constituição do Estado de Pernambuco e do artigo 22, I, “h”, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de Pernambuco, conferindo a estes dispositivos legais a interpretação conforma a Constituição do Estado de Pernambuco, para excluir a parte dos textos que permitem o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica Municipal; b) extinguir o processo sem resolução do mérito, a teor do artigo 3º., inciso I, da Lei n. 9.868/99 e artigo 267, inciso IV, do Código de Processo Civil. (ADIN n. 140965-0, rel. Des. Bartolomeu Bueno, j. 12/06/2008, grifou-se)

A primeira corrente no Judiciário Paulista

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem sólida jurisprudência a afastar a suposta natureza constitucional da lei orgânica municipal. Vejam-se precedentes tomados em sede de ADI, todos remontando o início da década de 1990:

ADI — Lei municipal — Confronto com a lei orgânica do Município — Inadmissibilidade — Meros preceitos normativos, sem caráter constitucional — Impossibilidade jurídica do pedido — Ausência de condição de ação — Artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.

Extinção parcial do processo sem exame do mérito. O controle de constitucionalidade de leis é efetivado em face de norma constitucional, não ostentando essa natureza simples regras de direito comum, que não se prestam para o cotejo almejado, pois envolvem matéria correspondente a mero tema de ilegalidade. (TJSP. ADI nº 14.609-0, rel. Des. Marcio Bonilha, j. 21/09/1994)

Ação Direta de Inconstitucionalidade — Lei municipal — Alegada violação à lei orgânica do Município — Impossibilidade jurídica do pedido — Lei orgânica que não tem natureza constitucional — Carência decretada — Extinção do processo sem exame

do mérito.

É impossível o confronto entre lei municipal e lei orgânica do Município, pois não tem esta última natureza constitucional. (TJSP. ADI nº 17.244-0, rel. Des. Salles Penteado, j. 24/08/1994)

Não identificamos precedentes recentes da Corte Paulista a ratificar expressamente o caráter infraconstitucional da Lei Orgânica Municipal. Porém, o tribunal segue sem conhecer das ADIs que a tomem por paradigma, ante a falta de previsão normativa¹⁴.

A primeira corrente no Judiciário Gaúcho

Apesar do pioneirismo do Rio Grande do Sul na atribuição aos municípios do poder de editar suas cartas régias, a Corte dos Pampas também segue a mais conservadora das interpretações quanto a sua natureza jurídica.

Por todos, recente julgado de 2015, em sede de controle abstrato:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. nº 048, de 24 de dezembro de 2014 MUNICIPIO DE CAPÃO DA CANOA. [...] IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE EVENTUAL AFRONTAA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. [...]

2. Não conhecimento do presente feito no ponto em que pretende o reconhecimento de violação, pela norma impugnada, ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Capão da Canoa e à **Lei Orgânica do Município, visto que é defeso apreciar violação à norma infraconstitucional em sede de controle concentrado de constitucionalidade**. Precedentes desta Corte. (ADI 70063687669, rel. Des. Isabel Dias Almeida, j. 21/09/2015, grifou-se)

A primeira corrente no Judiciário Roraimense

Consultando a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, detectou-se um precedente concernente ao tema.

No caso, o prefeito do Município de Mucajaí interpôs agravo regimental em face de decisão monocrática proferida em ação direta de inconstitucionalidade que extinguiu o feito sem resolução do mérito, em virtude de carência de ação por impossibilidade jurídica do pedido.

Pretendia o alcaide fosse declarada a inconstitucionalidade da Lei mucajaiense nº 373, de 14 de dezembro de 2012, referente ao plano de carreiras da Guarda Municipal,

¹⁴ Nesse sentido: ADI nº 2.210.517-27.2015.8.26.0000, j. 17/02/2016, rel. Des. Evaristo dos Santos; AC nº 2.223.948-65.2014.8.26.0000, j. 21/10/2015, rel. Des. João Carlos Saletti.

tomando a Lei Orgânica como parâmetro de controle.

No recurso, relatado pelo Desembargador Alcir Gursen de Miranda, a agravante chegou a admitir que “a doutrina entende que conflito entre lei municipal e lei orgânica se resolve através (sic) de controle de legalidade”.

O agravo regimental foi conhecido e desprovido, à unanimidade, sob a seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — [...] ADI EM FACE DE ATO NORMATIVO MUNICIPAL — LEI ORGÂNICA MUNICIPAL COMO NORMA PARADIGMA

— IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO — CARÊNCIA DE AÇÃO — EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO

[...]

2. Nosso sistema constitucional não admite o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face de Lei Orgânica Municipal. Caso em que a ADI deve ser extinta por carência de ação, tendo em vista a impossibilidade jurídica do pedido.

[...]

4. Agravo interno conhecido, mas desprovido. (AgReg 0000.13.000459-1, rel. Des. Gursen de Miranda, j. 17/07/2013, DJe 18/07/2013, p. 06, grifou-se)

A leitura do voto condutor demonstra que a Corte Roraimense acolhe a primeira corrente, uma vez que fundamentou o desprovido do agravo na ausência de previsão legal e na convicção de que “não existe possibilidade de controle de constitucionalidade de Lei Municipal em face da Lei Orgânica do Município, **visto que, nesses casos, em verdade, o que há é questão de ilegalidade**” (voto do relator, grifou-se).

Controle normativo

A prevalecera primeira corrente, o controle de constitucionalidade restaria inviável, dada a natureza comum da norma-paradigma.

Estando situadas lei municipal e lei orgânica municipal no mesmo patamar hierárquico, compreendemos que o controle judicial de antinomias legais seria possível pela via difusa, impugnando-se leis municipais que contrariassem a Lei Orgânica Municipal por vício formal, já que promulgadas sem observância das formalidades do artigo 29, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse sentido, compreensão de José Afonso da Silva, para quem “as leis locais contrárias à lei orgânica serão ilegítimas e inválidas”, sendo que tal controle será procedido pelo Judiciário por via indireta, ante a falta de previsão normativa da “possibilidade de ação direta de ilegitimidade da lei local em face da lei orgânica do Município” (1989, p. 14).

Compartilha desse entendimento Kildare Carvalho (2010, p. 1000).

Ainda sobre o tema, Afonso da Silva chega a sugerir até mesmo que as constituições estaduais estabelecem o ajuizamento de *ação direta de ilegitimidade de lei ou ato normativo municipal* em face de sua própria lei orgânica, fixando competência no Juízo da Comarca, com recurso para o Tribunal de Justiça (SILVA, 1989, p. 14).

A segunda corrente — Lei orgânica municipal como manifestação do poder constituinte decorrente de 2º grau

Segmento bastante respeitável da doutrina, por outro lado, enxerga na Lei Orgânica do Município autêntica expressão de um poder constituinte derivado decorrente de terceiro grau, inclusive para fins de controle hierárquico-normativo.

Tal corrente é inovadora e de certa forma busca amoldar o olhar sobre as cartas régias locais ao federalismo tricotômico explicitado pela Norma Máxima de 1988, que erigiu o Município a novo patamar.

Assim, a lei orgânica municipal é considerada diploma de índole constitucional, ainda que sob dupla submissão.

André Ramos Tavares dedica três laudas ao tema, apresentando sua convicção quanto à natureza constitucional da lei orgânica municipal. Para o doutrinador, ela se situa no mais elevado degrau hierárquico do ordenamento municipal, encerrando-se como verdadeira Constituição do Município e estendendo sua autoridade sobre todo o subsistema (2012, p. 480).

Argumenta que seu caráter constitucional decorre do fato de ser “a norma maior reguladora da atividade política do município, mantendo, assim, superioridade hierárquica em relação a todo o restante do ordenamento municipal” (ibid., p. 481). Acrescenta que

tal compreensão se harmoniza com a ampla autonomia agora deferida aos municípios nacionais, que passaram a ostentar natureza de ente federativo.

Por essa razão, Sérgio Resende de Barros (2010) entende que “não foge à lógica do federalismo trino afirmar que, quanto ao degrau em que atua na federação, o poder constituinte derivado decorrente pode ser estadual e municipal”.

Consequentemente, muito embora a Constituição siga denominando o estatuto do Município de lei orgânica, este é “verdadeiramente a constituição municipal, que sucede à estadual, que por sua vez sucede à federal” (*ibid.*).

Manoel Gonçalves Ferreira Silva engrossa as fileiras da segunda corrente, destacando que o “paralelismo entre o Estado e o Município no tocante à sua organização é patente”. Por isso,

Ambos fixam a sua própria organização, respeitando os princípios e preceitos da Constituição Federal (o Município, também os da Constituição do respectivo Estado).

Tanto um como o outro o fazem por determinação da Constituição Federal, nos dois casos pela Casa Legislativa. [...] (2005, p. 154)

Daí afirma que “o Município recebeu do poder constituinte originário uma emanção, um poder constituinte derivado, ou decorrente, que o auto-organiza” (2000, p. 208).

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima também se vale da simetria para justificar sua visão da lei orgânica como “verdadeira constituição municipal”. Raciocina que, “para além do conteúdo democrático destas leis orgânicas [...] serão elas produto do processo democrático de votação e aprovação pelos representantes do povo”, à semelhança do que se dá com as constituições estaduais e Federal (LIMA *et al.*, 2013, p. 782).

José Levi Mello do Amaral Júnior é outro que se filia deliberadamente à segunda corrente, afirmando que “sem dúvida, a lei orgânica municipal é a Constituição do Município. Implica manifestação de poder constituinte decorrente, claro, insista-se, atendidos os princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição do respectivo Estado” (2015, p. 31).

Reforço de peso à segunda corrente é fornecido por Bernardo Gonçalves Fernandes que, reconhecendo o caráter contra-majoritário de seu pensar, mas se opondo

a uma “perspectiva literal”, entende que as leis orgânicas são “verdadeiras Constituições no âmbito dos municípios” (2016, p. 848).

Falcão Maia e Almeida Leite externam sua contrariedade aos seguidores da primeira corrente, opinando que

A doutrina e a jurisprudência que se apegam à nomenclatura de “Lei Orgânica” para estabelecer que ela é uma norma de direito comum, data venia, não enxerga (ou não quer reconhecer) a substância constitucional da Lei Orgânica e as características peculiares do Município.

Os comentadores do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, órgão ligado à Fundação Prefeito Faria Lima, assim concluíram:

A lei orgânica aqui referida constitui manifestação de **Poder Constituinte decorrente inicial**, na expressão de Ana Cândida da Cunha Ferraz; um **poder constituinte de terceiro grau**, é verdade, **eis que precedido e limitado por normas das Constituições Federal e Estadual**, conforme referido no art. 29, ‘caput’ (1990, p. 131, grifou-se).

Regina Maria Nery Macedo Ferrari vai direto ao ponto, lecionando que as leis orgânicas são “na verdade, Constituições municipais, [...] observando os limites constitucionalmente previstos que são: a Constituição Federal, a Constituição Estadual e os preceitos contidos no citado art. 29” (1993, p. 74).

José Luiz Quadros de Magalhães (2006) também vê a lei orgânica municipal — a qual intitula de constituições — como uma manifestação de terceiro grau do poder constituinte derivado decorrente: “O poder constituinte decorrente é de segundo grau (se dos Estados membros) e de terceiro grau (se dos municípios)”.

A segunda corrente no Judiciário fluminense

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em recente acórdão de 25 de maio de 2015, à unanimidade, acolheu os fundamentos da segunda corrente, consagrando o caráter constitucional da Lei Orgânica de Volta Redonda e procedendo o controle de constitucionalidade de norma municipal que a contrariava.

Veja-se o que há de mais relevante do longo acórdão prolatado no bojo da Representação de Inconstitucionalidade nº 0025131-84.2014.8.19.0000:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. LEI 3.908/03, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. [...] NATUREZA CONSTITUCIONAL DE LEIS ORGÂNICAS DE MUNICÍPIOS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PEDIDO QUE DECORRE LOGICAMENTE DA CAUSA DE PEDIR.[...] DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS EX TUNC.

Não é inepta petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade que aponta vício formal de constitucionalidade e deduz pedido de sua declaração, o qual **não é juridicamente impossível porque Lei Orgânica de Município**, por dizer respeito à organização do Estado brasileiro, no âmbito municipal (CRFB, art. 29 e CERJ, art. 345), e por ter, tanto quanto as Constituições dos Estados membros da Federação brasileira, de respeitar o princípio da simetria, **tem natureza constitucional**, de sorte que ato normativo que com ela colida está sujeito ao controle concentrado de constitucionalidade.

[...]

Pedido que se julga procedente. Declaração de inconstitucionalidade que se emite com efeitos ex tunc. (TJ-RJ, Órgão Especial. Representação de Inconstitucionalidade nº 0025131-84.2014.8.19.0000, rel. Des. Fernando Foch, j. 25 de maio de 2015, grifou-se)

Em seu voto condutor, o relator construiu extenso e sólido raciocínio assentado na simetria dos entes federativos para demonstrar a natureza jurídica constitucional da Lei Orgânica Municipal, afastando assim preliminar da representada. Ante sua enorme relevância para este estudo, o colacionamos abaixo, no que é essencial:

Tudo isso indica que o presidencialismo é o sistema de governo da União Federal, dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios, pouco importando que nessas três últimas espécies de esfera do poder — as estaduais, a distrital e as municipais, — os chefes dos respectivos Executivos não tenham o título de presidente — Presidente de Estado, Presidente do Distrito Federal, Presidente de Município — mas de Governador de Estados, de Governador do Distrito Federal e de Prefeito Municipal.

Vai-se mais adiante, pois tudo isso indica a prevalência do princípio da simetria. Em outras palavras, também em níveis estadual, distrital ou municipal, as normas de organização do Estado — usado o vocábulo no sentido amplo que lhe dão a Ciência Política e o Direito Constitucional — têm de ser simétricas às aplicáveis à União Federal.

[...]

Deve-se entender, contudo — cabe insistir, — que Lei Orgânica de Município, que à semelhança das Constituições Federal e Estaduais não é sancionada, mas promulgada, como as emendas destas e daquela, não poderá fugir da simetria já mencionada. Isso revela sua natureza constitucional e, portanto, sua sujeição ao controle concentrado de constitucionalidade. Portanto, a ordem constitucional não veda, nem expressa nem tacitamente, pedido de declaração de sua inconstitucionalidade. Logo, na espécie sub examine o pedido não é juridicamente impossível

Controle normativo

Admitindo-se o caráter constitucional da lei orgânica municipal, o controle hierárquico-normativo seria desde logo possível pela via difusa — e, portanto, com efeito *inter partes* —, tornando todos os juízos estaduais competentes para proceder controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da lei orgânica.

É essa a conclusão de Renata Marchetti Silveira: “sendo ela [a Lei Orgânica] uma lei hierarquicamente superior dentro do âmbito municipal, caso alguma outra emanção legal [...] com ela esteja em desacordo, o controle torna-se perfeitamente possível, de forma difusa” (SILVEIRA, p. 275 *apud* TAVARES, 2011, p. 479).

Acerca da questão, André Ramos Tavares assevera:

Sobre o controle das leis municipais em relação à lei orgânica nada se encontra na Constituição Federal e tampouco em qualquer das Constituições estaduais. E mesmo a doutrina a respeito é praticamente inexistente. Também não constam das próprias leis orgânicas regras a esse respeito, haja vista que a competência para legislar sobre esse tipo de procedimento não foi concedida ao Poder Municipal no rol taxativo de suas atribuições, constante do art. 30 da Constituição Federal (TAVARES, 2011, p. 480).

O controle abstrato não seria desde já possível, ante a falta de previsão normativa de qualquer espécie de ação com tal propósito. Falecendo o Município de competência legislativa processual, tal obstáculo se torna ainda mais difícil de ser superado.

A exceção, como se viu, é a disposição do artigo 61, I, “I”, da Constituição de Pernambuco, que prevê específica ADI fundada na lei orgânica municipal. Porém, atualmente a própria Corte da Terra dos Altos Coqueiros, competente para a demanda nos termos da Carta Estadual, considera o instituto inconstitucional, dado o caráter de direito comum por si declarado das leis orgânicas.

André Ramos Tavares ainda pondera que “inexistindo, porém, nos Municípios, um Judiciário próprio, não se poderia cogitar da atribuição de competência a qualquer órgão municipal para exercer tal controle” (*ibid.*, p. 482).

Pensamos, todavia, que tal conclusão pode merecer maiores reflexões.

Ora, como se viu no capítulo anterior, o Distrito Federal também não dispõe

de Poder Judiciário que componha sua própria estrutura orgânica, e mesmo assim lei federal atribuiu competência a tribunal integrante da estrutura de ente federativo diverso — o TJDF, componente da estrutura da União — para apreciar ações concentradas de constitucionalidade que tomam a LODF como paradigma. A solução da Constituição Pernambucana, portanto, pode ser legítima.

A terceira corrente — Lei orgânica municipal como manifestação de poder constituinte decorrente de 1º grau

Indo além dos doutrinadores que enxergam na lei orgânica um poder constituinte derivado “decorrente”, Marcelo Novelino afirma que o fundamento de validade dos estatutos locais é a própria Constituição Federal, e não as Cartas dos Estados.

Ao reconhecer que sustenta pensamento minoritário, o autor compara o raciocínio do “poder duplamente decorrente” à seguinte interpretação teratológica:

Dizer que o poder responsável pela elaboração de uma Lei Orgânica Municipal retira seu fundamento de validade da Constituição Estadual por ter que respeitar seu conteúdo, seria o mesmo que afirmar que uma lei ordinária que deva obedecer às normas gerais estabelecidas por uma lei complementar retira seu fundamento de validade desta, e não da Constituição da República (NOVELINO, 2014, p. 117).

Novelino compreende o caráter constitucional das leis orgânicas municipais, na medida em que estruturam e organizam entes federativos. Contra-argumentando a primeira corrente, o doutrinador aduz que o poder de auto-organização municipal provém diretamente da Lei Maior da República, muito embora as cartas locais devam observância às normas da Constituição Estadual (ibid., p. 96).

Joaquim Castro Aguiar segue linha convergente, articulando que o Município integra a estrutura do regime federativo brasileiro, donde não ter recebido qualquer competência por delegação da União ou do Estado em que esteja circunscrito. Portanto,

Possui competência originária, de primeiro grau, nascida da própria Constituição, diretamente. Daí por que também **sustentamos que a competência municipal não está, como erroneamente se afirma por aí, em terceiro nível**, face às outras duas ordens governamentais (1993, p. 21, grifou-se).

Juntam-se à terceira corrente Cristiane Vitório de Souza e Ana Luzia dos Santos, pelas mesmas razões acima expostas. Afirmam expressamente a lei orgânica como uma Constituição Municipal, manifestação do poder constituinte de segundo grau, porquanto diretamente decorrente da Lei Maior.

Explicam, enfim, que o respeito devido pelas cartas régias locais à Constituição do Estado é proveniente do princípio da simetria, refletindo limite também imposto pelo constituinte originário aos Estados e Distrito Federal, nada tendo que ver com uma suposta derivação do poder de auto-organização municipal por intermédio dos Estados (2012, p. 71-80).

A terceira corrente no Judiciário mineiro

Imperioso comentar aresto deveras pertinente prolatado pela Corte Superior do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O julgado, tomado em sede de controle abstrato de constitucionalidade, afirma o status constitucional da Lei Orgânica Municipal, ao tempo em que lhe afirma produto de um poder constituinte derivado decorrente, bem como reconhece sua prevalência hierárquica dentro do sistema jurídico local.

Porém, a leitura dos argumentos expendidos no voto vencedor do relator demonstra que o entendimento foi além: a Lei Orgânica Municipal é reconhecida como “produzida por força do exercício do Poder Constituinte conferido pela Constituição Federal” — diretamente, portanto, isto é, sem intermédios.

Reproduz-se a ementa no que nos é relevante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO — SUA FEIÇÃO JURÍDICA DE VERDADEIRA ‘CONSTITUIÇÃO MUNICIPAL’ [...]

1 — A Lei Orgânica do Município tem feição jurídica de verdadeira ‘Constituição Municipal’, o que vale dizer, se ela institui direitos em benefício dos servidores públicos do município, — tais como adicionais quinquenais e trintenários —, ‘não está a usurpar a iniciativa do Executivo’ de dispor a respeito. E não está, porque instituídos esses direitos através da lei fundamental de organização municipal regularmente promulgada.

2 — À exceção das garantias instituídas pela Lei Magna, os dispositivos concessi-

vos de outras vantagens aos funcionários federais não são extensivos aos funcionários estaduais ou municipais, nem os da Constituição Estadual se aplicam aos municípios. Logo, se o Estado altera sua Constituição e extingue os adicionais quinquenais a **lei de organização municipal — por sua feição jurídica verdadeiramente constitucional** –, não deve ser tida à conta de eivada de inconstitucionalidade, em relação à estadual, se mantiver em seu texto esses adicionais. [...] (TJ-MG, Corte Superior. ADI nº 1.000.04.412296, rel. Des. Hyparci Immesi, j. 22/11/2006, p. DO-MG 02/03/2007, grifou-se)

No caso, o Prefeito de Ibiá manejou ADI pleiteando a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Orgânica que previa o pagamento de adicionais quinquenários ao funcionalismo local.

O fato principal era o de que emenda constitucional à Constituição de Minas Gerais havia revogado a previsão daquela espécie pecuniária. O alcaide pretendia, assim, que fosse reputada inconstitucional a previsão da Lei Orgânica de Ibiá, por ter passado a contrariar a Lei Maior Estadual, a fim de se desonerar de pagar o benefício aos seus servidores.

Como se vê, a questão gira em torno do alcance do comando previsto no artigo 29 da Constituição Federal, a determinar a observância, pela lei orgânica municipal, dos preceitos da Constituição Estadual.

Em seu voto, o relator sustenta que:

Se o Estado reformulou sua Constituição, com a supressão de adicionais quinquenais assegurados a seus servidores, **isso não significa, em absoluto, que se tornaram inconstitucionais as leis orgânicas municipais, em decorrência do novo texto constitucional estadual**, caso sejam nelas (as leis orgânicas municipais) mantidos esses adicionais (original sem grifos).

E fundamenta sua convicção trazendo opinião do colega Schalcher Ventura, também desembargador em Minas:

São direitos criados com a promulgação da lei básica de organização municipal — aquela que ditou os princípios gerais de organização do Município, com autonomia garantida constitucionalmente. Em última análise, **foram direitos garantidos originariamente na Constituição Municipal**, benefícios adquiridos por via constitucional.

Ainda que não encontrem mais respaldo no artigo 31 da Constituição Mineira, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 57, a concessão é legítima, pois, no que concerne a direitos e vantagens de seus servidores, **cada entidade estatal pode estabelecê-los livremente, observados os princípios constitucionais** [federais]. **Não há de se observar, aqui, o princípio da simetria com o centro, que se aplica às normas de repetição obrigatória** (original sem grifos).

Conclui o relator que “resta ao Município, se não quer dar esses direitos, como o

Estado, mandar um projeto de lei para retirar da Lei Orgânica do Município os qüinqüênios, etc., porque não há mais inflação a justificá-los”.

Após intensos debates, adiamentos e pedidos de vista, a compreensão dos ilustres magistrados mencionados restou vitoriosa por maioria de 13 a 10.

O precedente caminha no sentido da terceira corrente para reconhecer que (1) o poder constituinte municipal decorre diretamente da Carta da República e que (2) a sua sujeição a preceitos da Constituição Estadual é limitadíssima, restringindo-se às normas de repetição obrigatória.

Controle normativo

A fim de evitar despiciendas repetições, remete-se o eleitor ao item homônimo do tópico sobre a segunda corrente.

Reflexão à luz de entendimentos do STF

Está posta a sistematização crítica quanto ao delineamento empreendido por doutrina e jurisprudência sobre as principais correntes.

Fechando esta compilação, permitimo-nos expor neste e no próximo subcapítulo reflexões nossas sobre o tema, buscando de alguma forma enriquecer o debate.

Façamo-lo inicialmente à luz de precedente do Supremo Tribunal Federal que nos parece hábil a corroborar os ensinamentos da terceira corrente.

A interpretação por muitos dada ao fragmento do artigo 29 da Constituição referente ao controle da lei orgânica municipal pela Constituição Estadual¹⁵ é severamente criticada por Sepúlveda Pertence, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal:

Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misoneísmo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei Fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de ‘entidade infra-estatal rígida’ e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo votar a própria lei orgânica (STF, Plenário. ADI nº 2.112-5, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

¹⁵ “O Município reger-se-á por lei orgânica [...] atendidos os princípios estabelecidos [...] na Constituição do respectivo Estado e [...]”.

Trata-se de ementa parcial de acórdão passado na ADI 2.112/RJ, em que se reconheceu a inconstitucionalidade de Emenda à Constituição Estadual do Rio de Janeiro que fixava percentuais do subsídio do governador como valores máximos para os subsídios dos prefeitos.

A explanação recorre a expressão cunhada por Pontes de Miranda (1970), que enxergava de há muito um federalismo trino no Brasil: “o município (brasileiro) é entidade *intra-estatal* rígida, como a União e o Estado-membro”.

No caso, seu discurso veicula a defesa da autonomia municipal ante o “vício do misoneísmo [neofobia, aversão ao novo] constitucional”, isto é, à retrógrada visão de estrita obediência da lei orgânica municipal à Constituição do Estado. É que largos poderes limitadores são incoerentes com a atual estrutura do sistema, de ampla autonomia municipal e de equiparação hierárquica entre os entes federativos.

No mesmo processo, ao deferir pedido cautelar o Ministro Sepúlveda Pertence expôs:

É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contêm remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) — a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar.

No voto condutor do acórdão, o relator ponderou que

Ainda que não se queira tomar compromissos definitivos com a visão do ilustrado publicista, não creio se lhe possa recusar densa plausibilidade neste juízo de deliberação: ela parece a mais adequada a conjugar a letra do art. 29 CF com a evidência de que a Constituição de 1988 não mais permite — sob pena de esvaziar o status que conferiu ao Município a partir do seu art. 1º — a sua subordinação, sem fronteiras nem condições, a quanto entenda de impor-lhe a Constituição do Estadual [*sic*].

A referência da oração inicial é ao professor Carlos Sundfeld, que limitava a necessidade de observância, pelas cartas régias locais, unicamente aos princípios de organização dos Poderes Estaduais dispostos na carta regional, e não em qualquer regra ou princípio estabelecido pelo constituinte estadual.

Refletimos que raciocínio articulado pelo eminente magistrado reconhece que o papel da Constituição Estadual, ao se dirigir ao legislador municipal, será praticamente

confinado a reproduzir as limitações já previstas na Constituição da República, sob pena de ferir a ampla autonomia de que hoje desfrutam as municipalidades.

Assim, nos parece que o precedente da Suprema Corte ora comentado vem ao encontro dos reclamos da terceira corrente, dando-lhe ainda maior consistência.

Reflexão à luz do artigo 33,§1º, da Constituição Federal

A coleta de material para este trabalho científico alongou-se por pouco mais de um ano, período no qual pudemos cotejar por diversas vezes o ordenamento regente e cogitar diversas possibilidades, sempre buscando balizá-las nos ensinamentos dos mestres consagrados.

Compartilhamos a seguir uma dessas elucubrações a título de reflexão provocativa.

A segunda corrente, como se viu, sustenta que o poder constitucional de promulgação da Lei Orgânica Municipal decorre da Constituição Estadual, numa interpretação do artigo 29 da parte dogmática da Constituição combinada com o artigo 11, parágrafo único, do ADCT.

Nos parece irretorquível que tal compreensão implica, na prática, certo desprestígio ao Estatuto do Município, mormente por dar sustentação a interpretações amplas do artigo 29, viabilizando a imposição de largas restrições ao Constituinte Municipal pelo Constituinte Estadual.

É dizer: o fundamento de validade da Lei Orgânica (admitida como verdadeira *Constituição Municipal*), seria a Carta do Estado — e não a própria Constituição Federal. O Município exprimiria, portanto, um poder constituinte derivado decorrente de *segundo grau*.

Mas, analisemos por outro prisma.

Sabe-se que Lei Magna de 1988 manteve a previsão de territórios federais, os quais são disciplinados no art. 33. Atente-se para o teor do § 1º:

Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

§ 1º Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.

Imagine-se que a União decida pela implantação de um território federal na região da Cabeça do Cachorro, a noroeste do Amazonas. Anos depois, reclamos da população mais distante da sede do Município de São Gabriel da Cachoeira levam o Congresso a desmembrar o distrito de Yanomamilândia¹⁶, que passa a constituir nova municipalidade.

Nasce assim município circunscrito a território federal, o qual terá que promulgar Lei Orgânica Municipal, pois o § 1º do artigo 33 dispõe expressamente a aplicabilidade das disposições do artigo 29, todos da CF.

Assumindo os argumentos da segunda corrente, de onde decorrerá o poder constituinte municipal? Se território federal é mera autarquia territorial da União e não há constituição estadual a ser respeitada nos limites municipais, qual é então o fundamento de validade de Lei Orgânica de Yanomamilândia?

Responder que o município não terá lei orgânica, socorrendo-se no lacônico “no que couber” do artigo 33, seria relegar Yanomamilândia a uma condição subalterna ante seus pares — seria um “município de segunda categoria”.

Por outro lado, assumir que Yanomamilândia constituiria um caso excepcional de municipalidade com Lei Orgânica fundada diretamente na Constituição Federal seria relegar os demais 5.570 municípios a condição de inferioridade. Contrariando toda a coerência econômica e de hierarquia urbana nacional, Yanomamilândia gozaria de um *plus* perante seus pares circunscritos a estados — teríamos um *supermunicípio* nos confins amazônicos.

Os vereadores de Yanomamilândia teriam, por exemplo, mais amplos poderes e estariam submetidos a menos mecanismos de controle normativo do que seus colegas da Câmara Municipal de São Paulo.

Pensamos que as duas soluções são incoerentes com nosso ordenamento constitucional, à luz dos princípios da autonomia municipal e da isonomia.

Por conseguinte, e a título de mera reflexão do pesquisador, a resposta que nos afigura consentânea com nosso atual sistema de federalismo trino é aquela fornecida pela terceira corrente: o poder constituinte municipal, em todo o País, deriva diretamente da Constituição Federal, não extraindo seu fundamento da Constituição Estadual.

¹⁶ *Topônimo ficto*

Finalmente, visando a não frustrar o leitor com referências despidas de pertinência, justificamos a não inserção de bibliografia nesta última seção por não termos conseguido selecionar obra ou anotação que preste como suporte ao arrazoado, o qual nos parece inédito.

Consequências práticas aplicadas à Lei Orgânica do município de Boa Vista

A minuciosa investigação teórica empreendida nesta pesquisa demonstrou a existência de duas correntes novas, em ascensão, a pleitear o lugar de dominância da tradicional assimilação da lei orgânica municipal como norma de direito comum.

Quanto às consequências práticas de cada corrente, foram expostos nos tópicos acima as implicações de controle normativo, demonstrando a pertinência do tema a ramos jurídicos como o direito processual civil e processual constitucional.

Como se percebe, são bastante relevantes e instigantes as consequências práticas do reconhecimento da natureza constitucional da lei orgânica municipal, conforme preconizam segunda e terceira correntes. Sua proeminência hierárquica dentro do sistema jurídico local, uma vez admitida, habilitaria o cidadão ao manejo de novos instrumentos processuais de defesa frente a injustos da administração municipal de ocasião.

Ações dos poderes Executivo e Legislativo do Município que atentassem contra princípios e regras consagradas na Lei Orgânica Municipal passariam a ser impugnáveis pela via judicial com maior facilidade e desde já, por meio do controle concreto de constitucionalidade — tomando por paradigma a Constituição Municipal.

Repisa-se que eventual socorro por meio do controle abstrato seria apenas mediato, dado que demandaria previsão legal ainda inexistente na maior parte do território nacional. Comentou-se a respeito no tópico 3.2.4.

Exporemos a seguir, como desfecho deste trabalho e à luz da Lei Orgânica do Município de Boa Vista, exemplos de como o seu reconhecimento enquanto manifestação de poder constituinte derivado decorrente poderia salvaguardar direitos e instrumentalizar o cidadão boa-vistense em face de desmandos de autoridades locais.

Do respeito à ordem financeira e moralidade administrativa

Há largo campo para que o legislador constituinte municipal, assim admitido neste tópico, estipule normas complementares às federais no tocante à observância de procedimentos financeiro-orçamentários, patrimoniais e referentes à probidade administrativa em geral.

Uma vez reconhecida a superioridade hierárquica da lei orgânica municipal no seio do subsistema jurídico, a inserção de comandos como os acima citados vinculará o legislador ordinário, conferindo uma proteção extra aos bens jurídicos tutelados.

Protege-se a coletividade e a própria pessoa jurídica do Município, assim, de vilipêndios e dilapidações ordenadas por grupos políticos de situação, que terão que se curvar ao império da lei orgânica, a menos que disponham de ampla maioria na vereança a ponto de emendá-la.

A Lei Orgânica do Município de Boa Vista (LOMBV), analítica e por demais prolixa, ao passo em que repete muitas normas da Constituição Federal também traz em seu corpo diversos comandos inéditos concernentes à temática presentemente apurada. Veja-se, por exemplo, a ordem do art. 48:

Art. 48 — Não será admitido aumento da despesa prevista:

I — nos projetos de iniciativa popular e nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvados, neste caso, os projetos de lei orçamentárias; II — nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal.

A triunfarem a segunda ou a terceira correntes, seria possível a imediata impugnação, perante o Poder Judiciário estadual, de lei ordinária, complementar, delegada, resolução ou mesmo decreto legislativo que ofendesse a proscrição colacionada. Exercer-se-ia, desse modo, autêntico controle de constitucionalidade tutelador de direitos difusos dos munícipes.

Tais ações poderiam ser manejadas perante o juízo cível de primeiro grau, tendo legitimidade ativa não apenas o cidadão, mas também as instituições a que se refere o microsistema jurídico federal de direitos coletivos (Lei de Ação Civil Pública, Lei de Ação Popular, Código de Defesa do Consumidor, etc.).

Analisemos outro dispositivo da lei fundamental boa-vistense.

Art. 59 — O Prefeito e Vice-Prefeito não poderão, desde a posse, sob pena de perda de mandato.

[...]

V — ser proprietário, controlador ou diretor de qualquer empresa, que goze de favor decorrente de contrato celebrado com o Município ou nela exerça função remunerada; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)

Aplica-se o mesmo raciocínio estudado anteriormente. Lei municipal que facultasse ao alcaide o gerenciamento de sociedade empresarial seria materialmente inconstitucional, por violar comando da Lei Orgânica.

A “Constituição Municipal” da capital roraimense, legislando em matéria de direito administrativo, inova com interessante restrição à alienação de bens públicos:

Art. 97 — A alienação de bens Municipais far-se-á em conformidade com a legislação pertinente.

[...]

§ 3º — São inalienáveis os bens públicos não-edificados, salvo os casos de permuta e de implantação de programas de habitação popular, nos quais são indispensáveis prévia avaliação e autorização Legislativa. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 015, de 2009)

Portanto, o gestor de ocasião que pretendesse promover a alienação de imóveis municipais não edificados, para levar adiante seus desígnios, seria forçado a enfrentar o laborioso quórum e rito procedimental de emenda à Lei Orgânica. Do contrário, a norma promulgada se revelaria inconstitucional e passível de repressão judicial.

Art. 106 — Nenhuma obra pública, salvo os casos de extrema urgência devidamente justificados, será realizada sem que conste:

[...]

§ 5º — O Poder Público dará prioridade às obras em andamento, não podendo iniciar novos projetos com objetivos idênticos sem que seja concluído o projeto em execução. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 015, de 2009)

O comando acima traz inteligente solução trazida pela LOMBV para reprimir o comum fenômeno de obras inacabadas que assombra o contribuinte brasileiro. Exemplificando e tomando uma interpretação estrita da norma, seria defeso ao Município de Boa Vista, hoje, iniciar construção de edifício teatral enquanto não se concluíssem as obras do Teatro Municipal situado na avenida Glaycon de Paiva — obras as quais já se arrastam há sete anos¹⁷.

¹⁷ Correia, L. G. Após 5 anos, Teatro Municipal será inaugurado em março de 2016. *Jornal Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 3 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.folhabv.com.br/noticia/Apos-cinco-anos-Teatro-Municipal-sera-inaugurado-em-marco-de-2016/12040>>.

Da ordem tributária

É cediço que a Constituição Republicana de 1988 assegurou aos municípios a competência de instituir e arrecadar diversas espécies tributárias, tais como o imposto predial territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), o imposto sobre a transmissão de bens imóveis inter-vivos (ITBI), a contribuição para o custeio da iluminação pública (COSIP), taxas e contribuições de melhoria.

Pois bem. Para além das rédeas da legislação tributária nacional, o reconhecimento da natureza constitucional da lei orgânica municipal possibilitaria o *incontinenti* controle de constitucionalidade de diplomas municipais violadores de preceitos tributários específicos da municipalidade.

Imagine-se lei orgânica que fixa razão mínima entre alíquotas de IPTU aplicáveis entre duas distintas zonas da cidade, de modo a impingir menor carga tributária a moradores de região suburbana desfavorecida. O prefeito da localidade não poderia, abruptamente, alterar o regime fiscal por simples lei municipal, fazendo-se necessária emenda à lei orgânica — e todas as dificuldades de aprovação a si peculiares.

Ter-se-ia, assim, uma proteção extra ao contribuinte do Município, especialmente útil em tempos de arrocho fiscal e crise econômica.

No caso de Boa Vista, existe profícua isenção tributária assentada em sede de lei orgânica. Diz o artigo 152: “Ficam isentos do pagamento do imposto predial e territorial urbano os imóveis tombados pelo Município, em razão de suas características históricas, artísticas, culturais, estéticas e paisagísticas”.

Não poderia o Código Tributário Municipal, por conseguinte, contrariar tal disposição, sob pena de inconstitucionalidade.

Dos direitos sociais

A lógica acima concertada é também aplicável a questões de meio ambiente, saúde pública, educação, esportes e lazer, conforme a extensão que a Lei Orgânica Municipal dê aos temas.

O legislador *constituente* municipal¹⁸ de Boa Vista achou por bem deferir proteção especial a determinados bens jurídicos, inserindo-os diretamente na Lei Orgânica. Nesse sentido é o teor do artigo 183-A:

Art. 183-A — Considera-se patrimônio ambiental do Município de Boa Vista: (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)

I — as faixas marginais de proteção dos igarapés, das lagoas e rios, excetuada a orla do Rio Branco, dentro do perímetro urbano, que compreendam os bairros: 13 de Setembro, Calungá, Francisco Caetano Filho, Centro, São Pedro, Canarinho e Caçari. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)

Eventuais intervenções urbanas nos logradouros mencionados se submeteriam à necessária harmonia como dispositivo mencionado, ante sua prevalência no ordenamento municipal.

Tem-se, por conseguinte, uma proteção a mais à preservação do meio ambiente local.

A LOMBV dispensa ainda bastante atenção ao desenvolvimento das práticas esportivas, enfocando na prática amadora, poderoso instrumento de integração e desenvolvimento social.

Art. 153 — O Município promoverá, estimulará, orientará e apoiará a prática desportiva e a educação física, inclusive por meio de: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 015, de 2009)

[...]

II — proteção e incentivo às manifestações esportivas e preservação das áreas a elas destinadas; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 2010)

III — tratamento privilegiado do desporto não-profissional. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 015, de 2009)

Art. 154 — É vedada ao Município a subvenção de entidades desportivas profissionais.

O comando do artigo 154 traz peremptória regra proibitiva, ao passo que o artigo 153 veicula normas programáticas que devem nortear a interpretação, a aplicação e a legiferância locais, sendo inconstitucionais diplomas municipais que desprestigiem o desportismo amador e/ou privilegiem equipes profissionais.

Essa preocupação do legislador se mostra especialmente relevante numa capital em que florescem equipes de desportos coletivos minoritários, como o rúgbi de XV¹⁹, o

¹⁸ Repisamos, uma vez mais, que esta seção pressupõe o reconhecimento da natureza jurídica constitucional da lei orgânica municipal.

¹⁹ ROCHA, R. Makuxi Rugby inicia treinamentos visando disputas locais e regionais. Folha de Boa Vista, Boa Vista, 11 jan. 2017. Disponível em: <http://

futebol americano²⁰ e o beisebol²¹ — que necessitam de proteção para que mantenham seus espaços de treinamento, v.g., mormente ante a acirrada concorrência exercida por esportes hegemônicos, como o futebol de associação.

O arrazoado nessa seção não é exaustivo, sendo a LOMBV, ao longo de seus quase duzentos artigos, contumaz em inovar direitos. Mesmo interesses classistas são tutelados pela Norma, como o que assegura aos servidores da Guarda Municipal gratificação por risco de vida correspondente ao percentual de 30% (trinta por cento) sobre o salário base e fardamento (art. 12 das Disposições Gerais e Transitórias), por exemplo.

O que se propôs a expor é que o debate em torno da natureza jurídica da Lei Orgânica Municipal não se circunscreve às fronteiras da elucubração teórico-jurídica, mas ostenta efetivo papel de transformação social. O reconhecimento de um poder constituinte derivado decorrente subjacente à redação e promulgação da Lei Orgânica revoluciona a ordem jurídica local, amplia a dimensão de autonomia municipal e aparelha munícipes e entidades com poderosos instrumentos de cidadania.

www.folhabv.com.br/noticia/Makuxi-Rugby-inicia-treinamentos-visando-disputas-locais-e-regionais-/24290>. Acesso em 29 jan. 2017.

20 Editorial. *Praça da Moca sedia partida de Futebol Americano. Falcons e Nordics se enfrentam neste domingo. Folha de Boa Vista, Boa Vista, 15 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.folhabv.com.br/noticia/Praça-da-Moca-sedia-partida-de-Futebol-Americano/24405>>. Acesso em 29 jan. 2017.*

21 ROCHA, N. *Grupo pratica beisebol no Parque Anauá. Folha de Boa Vista, Boa Vista, p. 2B, 29 abr. 2012.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num Brasil de história marcada por revoluções e contrarrevoluções, centralização e oligarquias, autocracia e autoritarismo, a trajetória do Município foi das mais tormentosas. Entre avanços e recuos, a autonomia municipal foi consecutivamente vergastada — quando não inteiramente tolhida por cartas políticas outorgadas.

Sua última conformação, porém, foi auspiciosa. A persistente sustentação de clássicos municipalistas levou nosso País, por intermédio do Poder Constituinte Originário, a reconhecer um Federalismo tricotômico inédito na Terra²². Fez-se justiça à histórica relevância política do Município brasileiro, erigindo-o à constelação de entes federativos, de modo a ombrear União e Estados como irmão, e não mais como vassalo.

Reconheceu-se ao ente federativo local ampla autonomia política, administrativa e financeira — inclusive o poder de redigir e promulgar, com larga independência, sua própria Carta Régia. Mas qual seria então a natureza jurídica desse diploma? Teria a Constituição de 1988 deferido poder constituinte derivado decorrente às municipalidades?

Perquiriu-se nesta obra as antagônicas interpretações concertadas pela literatura jurídica nacional, que ainda se afastam do consenso. Mesmo as prolatações pretorianas — escassíssimas, diga-se — das cortes estaduais parecem se distanciar cada vez de uma unanimidade. O perfil *sui generis* do nosso Federalismo inviabilizou o recurso ao direito comparado.

Não nos cingimos à busca da *mens legis*, porém. Perseguindo a mais coerente interpretação histórica, mergulhamos na compulsão dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte, explorando sustentações expositivas e deliberativas de comissões e subcomissões, tendo em vista a *mens legislatoris*.

Descortinou-se, por exemplo, que o anteprojeto específico de municípios e regiões fora aprovado falando em *constituição municipal*, apenas tendo prevalecido, no órgão revisor, a vetusta nomenclatura em virtude de emenda que almejava a manutenção “da tradição” — e não a coerência do novo sistema instituído. Ademais, como contraponto, viu-

²² “O caráter especial que [o Município] teve em nosso País, ao longo do desenvolvimento histórico e das transformações institucionais, fez com que se distanciasse de qualquer entidade local no Mundo” (COSTA, 2012, p. 72).

se que a denominação lei orgânica em nada prejudicou que o Supremo Tribunal Federal reconhecesse a natureza constitucional da Carta do Distrito Federal.

O resultado mais expressivo foi a descoberta de três sólidas correntes. Entre as minoritárias, detectou-se amplo e respeitável segmento da doutrina a reclamar a natureza constitucional da Lei Orgânica Municipal — uns enxergando-a decorrente da Constituição do Estado, outros da própria Lei Maior Federal, diretamente. Tais correntes vão além de uma interpretação literal e nos parecem buscar coerência com a estrutura federativa de três graus.

Deve-se admitir, todavia, que predomina em nosso Direito o pensamento dos doutrinadores fiéis à tradicional concepção da Lei Orgânica Municipal no plano da legalidade — entendimento que tem reverberado nos tribunais de justiça de São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Roraima. Não por acaso a alcunhamos de *primeira* corrente.

Outra conclusão foi a da severa repercussão processual de cada uma das correntes. A depender da que prevaleça, as antinomias entre lei municipal e Lei Orgânica poderão se resolver nos critérios tradicionais de legalidade ou ensejar um interessante *controle de constitucionalidade municipal* — pois implicaria reconhecer-lhe autoridade hierárquica perante o subsistema jurídico local —, pela via difusa ou até mesmo pelo controle abstrato.

Viu-se que ausência de Poder Judiciário interno à estrutura do Município não se afigura argumento idôneo, de per si, para denegar a natureza constitucional da sua Lei Orgânica. Isso porque o TJDF, órgão da União, também é estranho à intimidade estrutural do Distrito Federal, o que não impediu o legislador de lho eleger guardião da Carta Distrital, sob os auspícios do STF. Daí se pensar que norma poderia deferir os mesmos poderes aos tribunais estaduais, v. g., quanto aos estatutos dos municípios.

Aliás, descobriu-se que há Constituição Estadual a tipificar expressamente ADI fundada em lei orgânica, assim como há precedentes recentes do Poder Judiciário no Rio de Janeiro e em Minas Gerais promovendo controle de constitucionalidade tomando-a como paradigma, num indicativo de virada jurisprudencial nacional, à semelhança do que se passou com a LODF.

Já nos tópicos derradeiros, propôs-se refletir a harmonia da terceira corrente com entendimento do Pretório Excelso capitaneado por Sepúlveda Pertence, os quais aparentemente se complementam. Ainda em sede de reflexão provocativa, encetou-se raciocínio nosso que debate as segunda e terceira correntes à luz do artigo 33, § 1º, da Constituição, buscando a coerência do sistema.

Todo caso, repisa-se que ainda prevalece a Lei Orgânica Municipal como direito comum. Parece-nos que a estreita competência material do STF tem dificultado a apreciação do tema pela Corte, prejudicando sobremaneira a evolução de seu estudo. Contudo, considerando os prestigiados juristas e tribunais que têm se filiado a entendimentos declaratórios de um Poder Constituinte Municipal, acreditamos que a majoritariedade entre as correntes pode se inverter num futuro próximo.

Ao fim e ao cabo, a relevância prática de bem definir a natureza jurídica da Lei Orgânica Municipal se mostrou transcendental ao Direito. Assim como o tema já foi manejado politicamente por prefeito visando a desonerações financeiras, o reconhecimento da autoridade da Carta sobre o ordenamento local significaria mais um instrumento de cidadania, fornecendo aos munícipes e aos órgãos de tutela de direitos coletivos novo mecanismo de defesa em face de violações à ordem urbanística, tributária, orçamentária, etc.

O objeto de perquirição, por tudo que foi apurado, parece-nos revelar-se suficientemente denso e pertinente à continuidade da investigação científica, desbordando a presente pesquisa de bacharelado para vir a nortear, por exemplo, uma pós-graduação *stricto sensu*.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. Noções de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1956.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. Processo Legislativo Municipal. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 5, nº 2, 2015.

ANTUNES, Fernando. Do Município Brasileiro. Porto Alegre: Livraria Americana, 1926.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. 2a. ed. Buenos Aires: Abeledo- Perrot, 1995.

BARROS, Sérgio Resende. Noções sobre o Poder Constituinte. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoos-sobre-poder-constituente.cont>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988.

. Curso de direito constitucional, 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Anteprojeto final da Subcomissão dos Municípios e Regiões, 1987. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/Documentos Avulsos/vol-99.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/Documentos%20Avulsos/vol-99.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Atas das Comissões de 21 jul. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Atas das Comissões de 20 maio 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Atas das Comissões de 23 jul. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup102anc23jul1987.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Atas das Comissões de 01 jul. 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup86anc01jul1987.pdf#page=2>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Assembleia Nacional Constituinte, 20 maio 1987. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências, Rio de Janeiro, 11 nov. 1930. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

BRASIL. Subcomissão de Municípios e Regiões. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-98.pdf>>. Acesso em 2 jan. 2017.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2011. BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional, 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional, 16. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CEPAM — Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima). Breves anotações à Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1990.

COSTA, Nelson Nery. Direito municipal brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DIEHL, Astôr Antonio. Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

ESPAÑA. Constitución Española: 1978. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1979, artigo 140.

ESTADO DE SÃO PAULO. Constituição Estadual de 1890. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1890/>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Constituição Estadual de 1891. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Constituição Estadual de 1935. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1935/>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Constituição Estadual de 1947. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1947/>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Constituição Estadual de 1967. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1967/>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual de 1891. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=frKwldvbn2g%3d&tabid=3456&language=pt-BR>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Constituição Estadual de 1935. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=Q806loj_D3Y%3d&tabid=3456&language=pt-BR>. Acesso em: 3 jan. 2017.

ESTADO DA BAHIA. Constituição Estadual de 1967. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional, 8 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira, 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Curso de Direito Constitucional, 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. O poder constituinte. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. Aspectos Processuais da Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Municipal, 1.ed. São Paulo: RT, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991. GODOY, Mayr. A Câmara Municipal: manual do vereador. São Paulo: Leud, 1989.

JANCZESKI, Célio Armando. O Controle de Constitucionalidade de Leis Municipais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

KELSEN, Hans. Teoria geral das normas. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1986.

LEITE, David de Medeiros; CÂMARA, Weuder Martins. El municipio y la autonomía local: la realidad de Brasil y España. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/ricri/article/view/19133>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2011. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Comentário ao artigo 29. In: CANOTILHO, J. J.

Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder constituinte decorrente. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14944-14945-1-PB.html>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

MARCO, Christian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 693, 29 maio 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6798/evolucao-constitucional-do-municipio-brasileiro/3>>. Acesso em: 23 out. 2015.

MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009.

MUNICÍPIO DE BOA VISTA. Lei Orgânica do Município de Boa Vista, de 11 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Leis_em_PDF/lei%20organica%20municipio%20bvb.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 3 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LEI%20ORG%C3%82NICA.html> Acesso em: 21 mar. 2016.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

- NUNES, José de Castro. Do Estado Federado e sua Organização Municipal. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1920.
- OLIVEIRA, António Cândido de. Direito das Autarquias Locais, 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. São Paulo: Método, 2011.
- PINTO FERREIRA, Luiz. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.
- PORTUGAL. Diário da República nº 245, 23 de out. 1990. Disponível em: <http://cms.cm-astroverde.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/Autarquia/camara%20municipal/competencias/Carta%20Europeia%20de%20Autonomia%20Local.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2016.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. O mandonismo local na vida política brasileira. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros/USP, 1969.
- SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O Município na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2012
- _____. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2011.
- _____. O Município na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- SILVEIRA, Renata Marchetti. Controle Jurisdicional da Constitucionalidade e as Peculiaridades Relativas às Leis e Atos Normativos Municipais. São Paulo: 2000. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica.
- SOUZA, Cristiane Vítório de; SANTOS, Ana Luzia. Poder Constituinte derivado decorrente dos municípios? Interfaces Científicas — Direito, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 71- 80, set. 2012. ISSN 2316-381X. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/129>>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação nº 3436 MC / DF. Relator: Ministro Celso de Mello, julgamento em 1º jul. 2015.
- TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. Rio de Janeiro, J. Olympio: 1955.

Sobre o Autor

Francisco de Salles Bezerra Farias Neto

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Assessor jurídico de Procurador da República. Aprovado em concursos de Promotor de Justiça.

Índice Remissivo

A

administrativa 17, 19, 20, 23, 34, 44, 67, 70, 75
administrativas 13, 17, 46, 47
audiência 37
audiências 35, 38
autonomia 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23,
24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 40, 42, 44, 58,
64, 66, 67, 68, 74, 75, 78
autoritária 12, 17
autoritarismo 15, 16, 75

C

cidadania 74, 77
cidadãos 30, 32
colegiados 28
comerciais 28
constitucional 10, 11, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 24, 28, 35,
42, 43, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59,
60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 76, 78, 79,
80
constitucionalidade 11, 22, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49,
50, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 69, 70, 72, 76
constitucionalismo 19
constitucionalista 19, 35, 37
constituição 10, 14, 30, 39, 45, 49, 51, 53, 58, 68, 75
constituições 10, 14, 28, 29, 30, 31, 34, 41, 43, 57, 58,
59
constituente 10, 11, 12, 21, 24, 25, 29, 33, 34, 36, 39,
40, 41, 42, 45, 47, 48, 50, 51, 52, 57, 58, 59, 62, 63, 65,
66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 78, 80

D

deferência 12, 14, 17, 20, 27, 51
democrática 32, 42
democráticas 10
desenvolvimento 9, 26, 73, 75
desenvolvimento regional 9
diploma 10, 13, 23, 44, 52, 57, 75
direito 9, 11, 22, 24, 26, 27, 28, 30, 35, 37, 38, 40, 45,
48, 49, 50, 51, 52, 54, 59, 61, 66, 69, 71, 75, 77, 78, 79,
80, 81

E

eletividade 15, 16
evolução 10, 12, 19, 22, 26, 27, 30, 44, 77

F

federalismo 19, 21, 22, 34, 40, 41, 57, 58, 66, 68
federativa 10, 16, 19, 24, 44, 45, 76
federativo 10, 12, 16, 18, 19, 20, 21, 25, 27, 36, 38, 39,
44, 45, 47, 51, 52, 58, 62, 75
federativos 10, 14, 17, 24, 27, 60, 62, 66, 75
finanças 17
fiscal 15, 26, 72
franquias 16, 17, 26

G

generalistas 29, 49
governamentais 19, 25, 62

H

hierárquica 11, 20, 50, 57, 63, 66, 69, 70, 76
histórica 12, 15, 24, 26, 31, 35, 38, 44, 75
históricos 15, 25

I

ilegalidade 52, 54, 56
inconstitucionais 12, 53, 64, 73
inconstitucional 61, 64, 71
inconstitucionalidade 46, 49, 52, 53, 54, 55, 60, 64, 66,
72
independência 10, 30, 75
infraconstitucional 51, 52, 54, 55
institucionais 16, 75
instituições 13, 26, 28, 44, 70
instrumento 22, 29, 73, 77
instrumentos 49, 69, 74
intervenção 10, 17, 41, 43
investigação 22, 69, 77

J

judicial 56, 69, 71
jurídica 9, 10, 11, 12, 22, 25, 40, 44, 46, 48, 49, 50, 53,
54, 55, 56, 60, 63, 64, 70, 73, 74, 75, 77
jurídico 10, 11, 12, 15, 18, 20, 23, 29, 38, 40, 42, 46,
63, 69, 70, 76
jurídicos 11, 22, 69, 70, 73
jurisdição 13, 46, 47, 49
jurisdicional 13, 45, 46
jurisprudência 27, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 59, 65
jurisprudencial 9, 53, 76
jurista 18, 29, 49, 50, 52

juristas 10, 18, 20, 35, 43, 77
juspolítico 35
justiça 12, 24, 37, 42, 75, 76

L

legalidade 50, 51, 54, 56, 76
legislação 23, 42, 45, 46, 51, 52, 71, 72
legislador 10, 17, 24, 30, 31, 47, 53, 66, 70, 73, 76
legislar 18, 30, 61
legislativa 29, 30, 32, 33, 35, 36, 39, 61
legislativas 15, 17, 41
legislativo 19, 22, 29, 31, 38, 43, 52, 70
lei 18, 22, 23, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 76, 80
lei orgânica 18, 28, 30, 32, 33, 34, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 76
leis 9, 10, 12, 14, 17, 22, 23, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 40, 41, 42, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 79

M

monocrática 55
municípios 10, 12, 14, 15, 17, 19, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 42, 44, 45, 47, 51, 55, 58, 59, 64, 68, 72, 75, 76, 78, 81

N

natureza 9, 10, 11, 12, 22, 26, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 77
nomenclatura 23, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 59, 75
normativa 11, 26, 38, 48, 55, 57, 61
normativo 21, 22, 29, 43, 44, 46, 52, 53, 54, 56, 57, 60, 61, 65, 68, 69

O

ordenações 28
ordenamento 15, 17, 21, 26, 27, 42, 46, 48, 57, 67, 68, 73, 77
orgânica 18, 28, 30, 32, 33, 34, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 76
orgânicas 9, 10, 17, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 41, 42, 45, 47, 48, 49, 52, 58, 59, 61, 62, 64, 65

organização 10, 12, 19, 23, 24, 28, 29, 30, 31, 34, 37, 38, 40, 46, 51, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70

P

paradigma 11, 21, 45, 47, 50, 55, 56, 62, 69, 76
poder 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 24, 29, 30, 33, 34, 35, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 74, 75, 78, 80
polícia civil 37
política 12, 17, 24, 29, 34, 40, 43, 57, 75, 81
políticas 9, 22, 27, 29, 32, 75
político 13, 14, 15, 18, 19, 38, 44
políticos 15, 16, 19, 21, 35, 41, 70
prática 12, 15, 16, 67, 73, 77
princípio 10, 36, 60, 63, 64, 66
princípios 14, 32, 33, 34, 39, 41, 58, 64, 65, 66, 68, 69
problemas 9
processo 25, 27, 29, 30, 32, 33, 36, 38, 39, 43, 52, 54, 58, 66
processual 61, 69, 76
províncias 14, 24, 28
pública 37, 71, 72
públicas 9, 13, 20, 35, 38

R

receitas 16
resolução 53, 54, 55, 70
retrocesso 15, 17

S

serviços 15, 24, 44, 70, 72
sistema 5, 20, 21, 25, 26, 27, 40, 56, 60, 63, 66, 68, 69, 75, 77
sociais 9, 22, 28, 72
social 12, 28, 42, 73, 74
socioambientais 9

T

tradição 17, 19, 37, 40, 75
tribunais 12, 17, 18, 76, 77
tributária 17, 72, 77
tributárias 16, 72
tributários 72



AYA EDITORA
2023