

## DA AUTONOMIA MUNICIPAL

SHIRLEY ALONSO RODRIGUES SILVERIO LOPES<sup>1</sup>

CARLOS ROBERTO PEGORETTI JÚNIOR<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo da autonomia municipal, através de seus fundamentos históricos e constitucionais, bem como pela análise de seu conteúdo que se desdobra em quatro capacidades básicas, a saber: a capacidade de auto-organização, a capacidade de autogoverno, a capacidade de autolegislação e a capacidade de autoadministração. A capacidade de auto-organização e normatização deriva da edição de Lei Orgânica própria destinada a gerir os órgãos da Administração e o relacionamento com o Poder Legislativo. Visa também discriminar a competência legislativa, estabelecendo as regras do processo legislativo e a regulamentação orçamentária. A capacidade de autogoverno e autoadministração, por sua vez, revelam-se pelo exercício da função legislativa e executiva. A primeira desempenhada pela Câmara Municipal através de atribuições organizativas, legislativas, deliberativas, fiscalizadoras e julgadoras. A segunda exercida pelo chefe do Poder executivo incumbido de governar e administrar o Município.

Palavras-chave: fundamento constitucional; conteúdo; capacidade de auto-organização e normatização própria; capacidade de autogoverno e auto-administração.

---

<sup>1</sup> Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Especialista em Direito Público.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP, Procurador do Município de Diadema/SP.

## SUMÁRIO

<b>1 – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>3</b>
<b>2 – CONTEÚDO.....</b>	<b>5</b>
<b>3– CAPACIDADE DE AUTO-ORGANIZAÇÃO E NORMATIZAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>4 – CAPACIDADE DE AUTOGOVERNO E AUTO-ADMINISTRAÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>5 – CONCLUSÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>12</b>

## 1 – FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Ensina Ataliba Nogueira que a origem do Município no Brasil remonta a época dos colonizadores.<sup>3</sup>

Estes, ao darem testemunho de sua fé, erigindo seus templos religiosos - as capelas - atraíram verdadeiros conglomerados humanos que em torno dali se fixaram.

Nestes locais, embora vigorassem as Ordenações do Reino português, elas não eram aplicadas e na maioria das vezes eram completamente desconhecidas.

Em seu lugar, estes núcleos populacionais utilizavam normas próprias, a respeito das necessidades e dos negócios da região, estabelecidas de acordo com seus usos e costumes.

Por este motivo, quando, ainda na época Imperial, a Constituição conferiu ao Município autonomia política, não reconheceu mais que uma realidade social, histórica e cultural que já havia se perpetrado.

Atualmente o mesmo vem consagrado como pessoa jurídica de direito público interno, assim como os Estados, nos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, de nossa Magna Carta, discutindo-se, no entanto, se integra ou não a federação.

Para alguns autores ele não faz parte do Estado Federal, pois na época do nascimento deste não o incorporava.

Ademais, não possui representação no Senado, órgão que exprime a vontade geral e tampouco possibilidade de sofrer a intervenção da União, como ocorre com os entes estatais.

Contudo, para outros, a municipalidade constitui-se como entidade imprescindível ao nosso sistema federativo, pois a Lei Máxima, ao trazer inúmeras inovações com relação a ela, acabou por criar verdadeiramente uma instituição inédita no país.

De fato, hodiernamente, o Município é dotado de auto-organização e normatização próprias, bem como de autogoverno e autoadministração, que lhe asseguram autonomia.

---

<sup>3</sup> ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos. *Lições de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Instituto de Direito Público-FADUSP. P. 149.

Esta autonomia conforme preleciona Hely Lopes Meirelles: ” É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria constituição da República.<sup>4</sup>

Assim, não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados, tendo-se tornado plena sua capacidade para governar.

Por outro lado, possui a instituição municipal competências mínimas rigidamente estabelecidas e rendas devidamente discriminadas, que lhe possibilitam independência dos demais membros da federação.

Além disso, embora inexista prerrogativa à transformação em Município, o mesmo possui direito ao próprio território de modo que sua divisão, fusão ou incorporação, somente podem ser efetuadas através de sua participação.

Importante salientar ainda, que sua autonomia é princípio constitucional erigido como inderrogável por lei ordinária, oponível à União e aos Estados.

Aliás, sua observância é ônus imposto pela Constituição também ao constituinte decorrente, cuja violação, por ter sido incluída como princípio sensível, implica na decretação de intervenção federal no correspondente Estado membro.

Falando-se em intervenção, cumpre destacar, que ela também é possível em face do Município, mas apenas em hipóteses extraordinárias devidamente previstas.

Dentre elas, temos aquelas que demonstrem insolvência e as que comprovem ausência de aplicação da receita municipal na porcentagem fixada para o ensino.

Esta intervenção, contudo, não é federal, mas sim efetuada pelo Estado ao qual pertencer a entidade municipal.

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6ª ed. at. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.P. 81

## 2- CONTEÚDO

A autonomia do Município possui como conteúdo quatro capacidades básicas.

Estas capacidades, conforme magistério de José Afonso da Silva, assim podem ser enumeradas:

- “(a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar.;
- (d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).”<sup>5</sup>

Juntas elas encerram a autonomia política, normativa, administrativa e financeira do Município.

A primeira, a autonomia política, encontra-se caracterizada pelas capacidades de auto-organização e autogoverno.

A segunda, a autonomia normativa, consubstancia-se na capacidade de elaborar as próprias leis, sobre matérias de interesse municipal, constitucionalmente indicadas.

A terceira, a autonomia administrativa, diz respeito ao poder de gerir e de organizar os próprios serviços.

E a quarta, a autonomia financeira, revela a competência para decretar seus tributos e aplicar suas rendas.

Esta autonomia e suas facetas, conquistadas constitucionalmente, não comportam mais a interferência estadual nos assuntos municipais.

De fato, ao contrário do que ocorre hoje, as constituições anteriores atribuíram aos Estados a competência para criar e organizar os Municípios.

---

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. P. 624.

Apesar da clareza do texto constitucional, essa atribuição não era aceita unanimemente por nossos juristas.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari:

“ Na verdade, a Constituição não deu competência aos Estados para organizar os Municípios. Ela deu aos Municípios competências para se organizarem. E mais: esta afirmação, muito clara, de que a organização municipal será “variável segundo as peculiaridades locais” parece afastar definitivamente a hipótese de uma lei estadual que estabeleça uma organização-padrão para todos os Municípios do Estado, nem seria possível cogitar-se, no caso de São Paulo, por exemplo, de uma lei orgânica que oferecesse 571 padrões de organização municipal, para que, em cada caso, se considerassem as peculiaridades locais”.<sup>6</sup>

Atualmente esta polêmica não mais existe, pois a Constituição, ao delinear cuidadosamente as competências da municipalidade, bem como ao atribuir-lhe poder de editar a própria Lei Orgânica, pôs fim a ela.

Deste modo, qualquer lei que disponha sobre matéria reservada ao Município padecerá de inconstitucionalidade.

Em face disto, a ingerência estadual no ente municipal se restringe a casos excepcionais, previstos na Constituição.

Como exemplo temos os já citados casos de divisão, fusão ou desmembramento de Municípios.

---

<sup>6</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Auto-organização do Município*. São Paulo. RDP 37-38/297.

### **3 – CAPACIDADE DE AUTO-ORGANIZAÇÃO E NORMATIZAÇÃO**

Conforme estabelece o artigo 29 da Constituição a auto-organização, de que trata o item em estudo, ocorre através da edição da mencionada Lei Orgânica.

Esta lei é votada na Câmara de Vereadores, em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias.

Aprovada através de dois terços dos membros, é promulgada conforme os princípios estabelecidos na Lei Maior.

Atua como uma espécie de constituição municipal, dedicada a gerenciar os órgãos da Administração, bem como a relação entre os órgãos do Executivo e do Legislativo.

Além disso, torna patente a capacidade normativa do Município ao discriminar a matéria de competência legislativa, observadas as peculiaridades locais e também a competência comum entre este, a União, os Estados e o Distrito Federal.

Estabelece ainda, as regras do processo legislativo e a regulamentação orçamentária, conforme declinado na Constituição da República e na Constituição Estadual.

Ademais, outorga o poder de suplementar a lei estadual e federal no que couber.

Caracterizada a matéria como de interesse local, somente o legislador municipal poderá dela tratar.

Para aferi-la a jurisprudência e a doutrina pacificaram entendimento segundo o qual local é todo interesse predominantemente do ente municipal em detrimento ao do Estado e da União.

Forçoso, portanto, concluir que este na maioria das vezes é aferido através de exame efetuado caso a caso.

De outro lado, o mesmo pode sofrer mutação no tempo e no espaço e gerar perplexidade diante de situações ambíguas nas quais figurem também interesses regionais.

Porém, de um modo geral, compreendem aqueles interesses que dizem respeito às necessidades imediatas da municipalidade e indiretamente às necessidades gerais, em maior ou menor repercussão.

#### **4 – CAPACIDADE DE AUTOGOVERNO E AUTOADMINISTRAÇÃO**

A capacidade de autogoverno manifesta-se através do exercício da função legislativa e da função executiva.

A primeira é desempenhada pela Câmara Municipal, órgão despersonalizado do Poder Legislativo.

É composta por vereadores eleitos por voto direto e secreto em sufrágio universal e simultâneo, realizado em todo o país para um mandato de quatro anos.

Estes vereadores no desempenho de suas atividades gozam genericamente das mesmas garantias e vedações, incompatibilidades e impedimentos que os deputados federais e estaduais.

Apesar de não possuírem imunidade formal, possuem imunidade material, de sorte que não podem ser processados por suas opiniões, palavras e votos no território do Município.

Esta Casa Parlamentar é representada por seu Presidente, administrada pela Mesa Diretora e se exprime através das deliberações de seu Plenário.

Possui atribuições que se desdobram em cinco grupos: a atribuição organizativa, a legislativa, a deliberativa, a fiscalizadora e a julgadora.

A atribuição organizativa consiste na elaboração e promulgação da Lei Orgânica, bem como na possibilidade de efetuar emendas a ela, desde que observadas as mesmas regras rígidas relativas ao quórum qualificado de dois terços e interstício mínimo de dez dias entre um turno e outro de votação.

A atribuição legislativa implica na edição de leis, exercida com a participação do Prefeito, através da iniciativa, sanção e veto, a respeito das matérias de competência do Município, indicadas pela Lei Orgânica.

A atribuição deliberativa abrange a realização de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorização, de fixação de situações, de aprovação e de julgamento técnico, os quais caracterizam-se por serem privativos e independentes de sanção do Executivo.

A atribuição fiscalizadora configura-se pelo controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional do Município.

É exercida com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios nas questões que digam respeito às finanças ou ao orçamento do ente municipal.

Porém, como ensina José Nilo de Castro “...efetiva-se através de vários mecanismos, como os pedidos de informação ao Prefeito, a convocação de seus auxiliares à Câmara ou às suas Comissões, a investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito, a tomada de contas do Prefeito ou da Mesa da Câmara, quando não prestadas no prazo e forma legais.”<sup>7</sup>

A atribuição julgadora, por fim, abrange o julgamento das infrações político-administrativas do Prefeito, Vice Prefeito e Vereadores e também das contas prestadas anualmente pelo Executivo.

Analisada a função legislativa de autogoverno e suas atribuições, cumpre avançar e passar ao estudo da função executiva.

Ela é desempenhada pelo Chefe do Poder Executivo e da administração: o Prefeito.

Este é eleito juntamente com o Vice no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato de seu antecessor, através de voto direto e secreto para um mandato com o mesmo período que os parlamentares da Câmara local.

Nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, caso não se atinja a maioria absoluta de votos, excetuando-se os brancos e nulos, deverão ser efetuadas eleições em dois turnos entre os candidatos mais votados.

O Prefeito toma posse no primeiro dia de janeiro do ano subsequente ao da eleição realizada.

Possui, grosso modo, duas atribuições fundamentais: as de governo e as administrativas.

As primeiras são inderrogáveis, ao contrário das segundas que podem ser delegadas a membros da Administração.

As atribuições de governo compreendem o exercício do mandato, a condução dos negócios públicos municipais, as relações com as demais autoridades, as funções co-legislativas relativas à iniciativa, sanção, veto, promulgação e publicação de leis, a fixação de diretrizes, o planejamento da administração local e a representação do Município.

---

<sup>7</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 5º ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 2001, P. 159.

As atribuições administrativas, por sua vez, referem-se ao cumprimento das leis, à gestão do patrimônio do Município, à execução e supervisão dos serviços locais, à nomeação, exoneração e demissão dos ocupantes de cargos públicos ou não, à execução de obras locais, à arrecadação dos tributos, entre outras.

Vale ressaltar ainda, que o Prefeito efetua a representação judicial do Município em todos os atos da ação, inclusive o de citação, podendo é claro outorgar mandato aos procuradores municipais para tal fim.

## 5- CONCLUSÃO

A autonomia municipal além de se configurar uma realidade social, história e cultural, na atualidade se manifesta como sólido instituto consagrado constitucionalmente em nosso país.

Manifesta-se através de quatro capacidades básicas que lhe conferem a independência necessária para atuar dentro da Federação sem a ingerência dos demais entes.

Tais capacidades evidenciam-se através do poder de auto-organização e normatização consubstanciados na competência de editar sua própria lei orgânica destinada a administrar seus órgãos, disciplinar as relações com o Poder Legislativo, discriminar a competência legislativa, as regras do processo legislativo e a regulamentação orçamentária.

Revela-se também pela capacidade de autogoverno e autoadministração consolidados na função legislativa exercida pela Câmara Municipal através de atribuições organizativas, legislativas, deliberativas, fiscalizadoras e julgadoras e pela função executiva desempenha pelo Chefe do Poder Executivo, o prefeito, ao governar e administrar o Município.

## 6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos. **Lições de Teoria Geral do Estado**. Edição do Instituto de Direito Público. São Paulo: FADUSP.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5º ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 2001, P. 159.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Auto-organização do Município**. São Paulo. RDP 37-38/297.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed. At. São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.