

AUTO-ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

SELF-ORGANIZATION OF THE MUNICIPALITY

DALMO DE ABREU DALLARI

Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.25>].

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

A posição do município tem sido considerada assunto de grande importância no estudo do sistema constitucional brasileiro.¹ Se já era importante antes da federação, ganhou em importância e em complexidade a partir da adoção do sistema federativo. Pode-se mesmo dizer que a posição do município é uma das marcas principais do nosso sistema federativo.

Para compreender o aparecimento do município, no Brasil, em posição excepcional e, em seguida, a evolução da situação municipal, cumpre lembrar, ainda que ligeiramente, alguma coisa no tocante aos precedentes do município, isto é, à situação dele mesmo antes da federação. E por aí se percebe que o município não apareceu por acaso no sistema federativo brasileiro com situação peculiar.

Se tomarmos como ponto de partida o começo da vida brasileira, portanto, o período do Brasil-Colônia, aí vamos encontrar o município numa posição excepcional. Pode-se dizer mesmo que o município brasileiro primitivo era quase independente. Por circunstâncias de ordem prática, o município gozava de excepcional autonomia. Entregue à própria sorte, tendo que resolver os seus problemas, muitas vezes tendo que tomar a iniciativa da defesa do território brasileiro contra invasores

1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: DALLARI, Dalmo de Abreu. Auto-organização do município. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, ano 7, n. 25, p. 353-365, abr./jun. 2023. DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.25>].

** Artigo originalmente publicado na *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano VII, v. 37-38, p. 297-305, jan.-jun. 1976. A transcrição deste artigo foi realizada por Mauro Roberto Cruz e Bruno Vieira da Rocha Barbirato.

estrangeiros, o município, embora formalmente fosse dependente do poder real, na prática tinha condições e até necessidade de resolver os seus problemas e, mesmo em boa parte, de criar a sua própria ordenação jurídica.

Lendo-se as atas das Câmaras Municipais brasileiras do século XVIII, por aí se vê a introdução de uma série de medidas inovadoras em nossa organização municipal, que não existiam na organização portuguesa, nem eram previstas nas Ordenações do Reino. Tendo que resolver os seus problemas, podendo e precisando mesmo buscar recursos para a satisfação de suas necessidades e tendo condições, até, para criar a sua ordenação jurídica, o município gozava de autonomia extraordinariamente ampla.

Precisamente essa era a situação do município quando da declaração da independência política. Mesmo no começo do século XIX, apesar da vinda do Rei de Portugal ao Brasil, tinha o município posição de excepcional autonomia, de quase independência, o que perdurou até o advento da primeira Constituição.

É de ser ressaltado que mesmo quando da aprovação da primeira Constituição brasileira, o município exerceu papel de especial relevância. Com efeito, o imperador rejeitou o Projeto de Constituição elaborado pela Constituinte, dissolveu a Constituinte e designou um Conselho Especial – que foi a raiz do Conselho de Estado – para elaborar um outro projeto. Não quis, ainda, o Imperador, pura e simplesmente impor à obediência dos brasileiros a Constituição cujo projeto fora elaborado por tal Conselho. O que fez D. Pedro, para legitimar a Constituição, foi enviar cópias do projeto às Câmaras Municipais, para que elas se pronunciassem a respeito. Houve uma série de pronunciamentos favoráveis à Constituição, pedindo-se, mesmo, ao Imperador, que não retardasse mais a adoção dela.

Convém lembrar, a esse respeito, que, na época, a ideia de Constituição estava diretamente ligada à ideia de uma limitação do poder. A Constituição era a solução anti-absolutista e os brasileiros, que estavam fugindo do absolutismo português e não desejavam um absolutismo radicado no Brasil, queriam desde logo a sua Constituição.

Foi, assim, com base na aprovação pelas Câmaras Municipais, que tivemos a primeira Constituição. Nela já era feita referência às Câmaras e, ainda que de modo genérico, às suas competências.

A Constituição de 1824 consagrava três artigos à situação das Câmaras. Um deles, o art. 167, que dizia: “Em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas”. Era essa uma afirmação de que as Câmaras deveriam existir e de que determinadas matérias, no caso o governo econômico e municipal das cidades e vilas, seriam de sua competência.

Já no art. 169, todavia, aparece o primeiro fator de restrição da autonomia municipal. Esse artigo previa uma lei regulamentar, dispondo: “O exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições serão decretadas por lei regulamentar”. Ao mesmo tempo em que se afirmava, no art. 167, que o governo econômico e municipal caberia às Câmaras, previa-se a existência, no art. 169, de uma lei regulamentar, que decretaria a forma de exercício dessa competência que se reconhecia às Câmaras.

Desde então, praticamente desde o advento da Constituição, verifica-se na história constitucional brasileira, uma série de debates, uma série de conflitos teóricos a respeito da verdadeira posição do município e do alcance de suas atribuições. Alguns, com base naqueles dispositivos constitucionais, entendiam que se havia assegurado ao município uma atuação ampla, autônoma, quando a matéria fosse do seu interesse precípua. Outros, entretanto, interpretavam a previsão de lei regulamentar como um avanço da Constituição na área da competência municipal e assim como que a preparação do terreno para a limitação que ulteriormente viria.

Com efeito, tal limitação surgiu por meio de uma lei, que podemos considerar a primeira Lei Orgânica dos Municípios que houve no Brasil: a lei de 1.10.1828, habitualmente referida como Regimento das Câmaras.

Essa lei foi grandemente limitadora da independência, ou, mais propriamente no caso, da autonomia dos municípios. Fez pequenas concessões e grandes restrições ao município. Parece não ter dado excepcional importância a ele. Percebe-se, mesmo, que deu ao município um tratamento que já àquela altura era absolutamente inadequado. E por aí, o que se nota é que desde então, já em 1828 – a lei é de 1828, mas o seu projeto começou a tramitar em 1826 – se havia deslocado o problema da autonomia municipal para o conflito entre Províncias e governo central. Daí não se ter dado, naquela lei, maior importância à autonomia municipal.

Demonstração dessa pequena importância, que se percebe pelo tratamento inadequado, é encontrada na referência a alguns artigos de lei de 1.10.1828, feita numa obra que é um clássico sobre o município brasileiro, a monografia “O Município”, de João de Azevedo Carneiro Maia, que foi Vice-Presidente da Província de São Paulo.

Fazendo referência e crítica ao chamado Regimento das Câmaras, disse Carneiro Maia: “Na disposição das matérias como na minúcia enfadonha, e até nas antiqualhas do estilo, o nosso Regimento Municipal é quase o mesmo da Ordenação do Livro I” – as Ordenações Filipinas, no livro I, especialmente o Título LXVI, cuidavam minuciosamente da organização municipal. E prossegue: “Sirva de exemplo o art. 52, que não permite às Câmaras quitar coimas ou dívida alguma dos Conselhos. É uma cópia literal do §19, tít. 66, da mesma Ordenação. Dessa transcrição sem

de uma lei orgânica que oferecesse 571 padrões de organização municipal, para que, em cada caso, se considerassem as peculiaridades locais.

Parece fora de dúvida, pois, o que o nosso sistema constitucional deixou ao município a possibilidade de auto-organização.

Essa matéria também tem sido amplamente debatida. Inúmeros autores sustentam essa possibilidade de auto-organização. É o caso, por exemplo, de Victor Nunes Leal e Miguel Reale. Já Hely Lopes Meirelles aponta uma dupla hipótese: diz que tanto pode haver uma lei orgânica feita pelo próprio município quanto a lei orgânica municipal feita pelo Estado, concluindo, todavia, ser esta a hipótese consagrada pela tradição brasileira.

Na prática, o que se verifica é que os municípios brasileiros não cuidaram de utilizar-se dessa competência constitucional. Só vamos encontrar leis orgânicas feitas pelos próprios municípios no Estado do Rio Grande do Sul. A acusação que se faz a essas leis orgânicas é a de que elas são reproduções quase textuais de uma lei orgânica estadual. Mas isso não importa. O que importa é que, mesmo acolhendo um preceito por cópia de preceito estadual, o município tenha fixado a sua norma, tenha usado da sua competência. O que tem ocorrido é que, na sua ampla maioria, os municípios não se utilizam dessa competência. Eles aceitam passivamente as restrições, que chegam a minúcias, de sua organização, impostas pela lei orgânica estadual. É o caso da Lei Orgânica paulista e, praticamente, de todas as leis orgânicas estaduais existentes no Brasil, que descem a minúcias absolutamente irrelevantes, praticamente impondo uma organização municipal.

Precisamente a circunstância de os municípios não elaborarem as suas próprias leis orgânicas foi que levou ao crescimento da autoridade da lei estadual. Havia inúmeras matérias necessitando de tratamento legal. Os municípios, que eram competentes para cuidar dessas matérias, se omitiram nisso. E como o único dispositivo existente sobre o assunto era a lei orgânica estadual, os municípios, ou por comodismo ou por incompetência de fato, pura e simplesmente aplicaram as normas da lei estadual.

Não houve ainda caso algum, segundo consta, em que o município suscitasse a questão da constitucionalidade integral da Lei Orgânica dos Municípios feita pelo Estado. O que se nota é que, na grande maioria dos casos, na sua quase totalidade, os municípios, porque são fortemente dependentes do Estado, sobretudo em matéria financeira, receiam que uma tal atitude venha a implicar restrições quando precisarem do auxílio estadual.

E a situação em que ficamos é esta, contraditória e inconveniente: a Constituição, afirmando enfaticamente que o município tem competência para se organizar, que tem mesmo sua autonomia assegurada pela administração própria no que diz respeito ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e arrecadação dos

tributos de sua competência e à aplicação de suas vendas e à organização dos seus serviços; e o município se sujeitando a normas estaduais em todos esses assuntos.

Em conclusão, no sistema constitucional brasileiro a organização política dos municípios deve obedecer a um padrão uniforme, estabelecido na Constituição da República. Mas esta deu aos municípios a competência para promoverem sua organização administrativa. Pela inércia dos legisladores municipais, tem-se mantido a praxe de leis orgânicas municipais, elaboradas pelos legislativos estaduais, com exceção apenas do Rio Grande do Sul, cuja Constituição estadual reconhece expressamente que cada município é competente para elaborar sua lei de organização.

Um dado importante, para que não se tenha a impressão de que as leis orgânicas municipais têm sido elaboradas pelos Estados em decorrência de plena convicção quanto à competência, é que em nada menos do que nove Constituições estaduais o tratamento da matéria é contraditório: ao mesmo tempo em que há dispositivos prevendo a lei orgânica elaborada pelo Estado em comum a todos os municípios, outros dispositivos, das mesmas Constituições, estabelecem que os municípios, ao se organizarem, deverão levar em conta as peculiaridades locais.

Na realidade, a Constituição Federal deu competência aos municípios para sua auto-organização e só por esse meio se pode pretender que cada um se organize levando em conta as características locais.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Competência do município para se auto-organizar – Inconstitucionalidade de Lei Estadual que limite, restrinja ou diminua essa faculdade, de Geraldo Ataliba – *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional* 3/939-946;
- Propósito federalista e o município, de Felipe Bizinoto Soares de Pádua – *RDCI* 119/77-101; e
- *Status* da Lei Orgânica dos municípios brasileiros, de Felipe Bizinoto Soares de Pádua – *RDCI* 136/67-81.