

**VI CONGRESSO INTERNACIONAL  
CONSTITUCIONALISMO E  
DEMOCRACIA: O NOVO  
CONSTITUCIONALISMO LATINO-  
AMERICANO**

**ESTADO E INSTITUIÇÃO**

Organizadores:  
José Ribas Vieira  
Cecília Caballero Lois  
Ranieri Lima Resende

**Estado e instituições: VI  
congresso internacional  
constitucionalismo e  
democracia: o novo  
constitucionalismo latino-  
americano**

1ª edição

---

Santa Catarina

2017



# **VI CONGRESSO INTERNACIONAL CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO- AMERICANO**

## **ESTADO E INSTITUIÇÃO**

---

### **Apresentação**

O VI Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia: O Novo Constitucionalismo Latino-americano, com o tema “Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas”, realizado entre os dias 23 e 25 de novembro de 2016, na Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ), na cidade do Rio de Janeiro, promove, em parceria com o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, a publicação dos Anais do Evento, dedicando um livro a cada Grupo de Trabalho.

Neste livro, encontram-se capítulos que expõem resultados das investigações de pesquisadores de todo o Brasil e da América Latina, com artigos selecionados por meio de avaliação cega por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na seleção e divulgação do conhecimento da área.

Esta publicação oferece ao leitor valorosas contribuições teóricas e empíricas sobre os mais diversos aspectos da realidade latino-americana, com a diferencial reflexão crítica de professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o continente, na abordagem da relação entre o Estado e suas instituições jurídicas e sociais.

Assim, a presente obra divulga a produção científica, promove o diálogo latino-americano e socializa o conhecimento, com criteriosa qualidade, oferecendo à sociedade nacional e internacional, o papel crítico do pensamento jurídico, presente nos centros de excelência na pesquisa jurídica, aqui representados.

Por fim, a Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) expressam seu sincero agradecimento ao CONPEDI pela honrosa parceria na realização e divulgação do evento, culminando na esmerada publicação da presente obra, que, agora, apresentamos aos leitores.

Palavras-chave: Estado. Instituições. América Latina. Novo Constitucionalismo Latino-americano.

Rio de Janeiro, 07 de setembro de 2017.

Organizadores:

Prof. Dr. José Ribas Vieira – UFRJ

Profa. Dra. Cecília Caballero Lois – UFRJ

Me. Ranieri Lima Resende – UFRJ

## **O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A LEI ORGÂNICA COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

### **THE COUNTY IN BRAZILIAN FEDERATION AND THE COUNTY'S ORGANIC LAW AS PARAMETER FOR A CONSTITUCIONAL JUDICIAL REVIEW**

**Jéssica Fonseca Teles <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

A despeito de ser dotado de autonomia enquanto ente federado no Brasil, o Município, diferentemente dos demais membros da Federação, carece de uma jurisdição constitucional que lhe seja própria. Esse problema parece decorrer do próprio entendimento de que a lei orgânica, pela qual se estrutura a sua vida social, financeira e política, não teria uma natureza constitucional, assim como é conferido aos Estados-membros, que têm suas próprias constituições. Questiona-se se isso pode enfraquecer a própria força dos Municípios na Federação brasileira, considerando sua especial posição na atual Constituição Federal em face do seu histórico político e longo processo até a autonomia.

**Palavras-chave:** Lei orgânica, Município, Controle de constitucionalidade, Parâmetro

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

In spite of having autonomy as an asset in the Brazilian federation, the county is still in need of its own constitutional jurisdiction. This issue seems to be caused by the comprehension over the county's law, by which a political, financial and social structure for the county turns into possible, although it is not considered a constitution, such as what happens to the states with their own supreme norms. It is to be questioned if could debilitate the county's strength among the Brazilian federation, taking in consideration its special position in the Federal Constitution in face of its political history and long process towards autonomy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** County's organic law, County, Judicial review, Parameter

---

<sup>1</sup> Graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Mestrado em curso em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Bolsista Capes.

## 1 INTRODUÇÃO

Diferentemente da grande maioria das federações do mundo, o Brasil apresenta um amplo quadro de entidades federadas, composto pela União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Completados 28 anos da Constituição Federal de 1988, já tornou-se comum lidar com essas figuras no dia-a-dia político e social brasileiro, que se deve a um longo processo histórico que oscilou com as Constituições para o amadurecimento da Federação brasileira. Isso não significa, contudo, que críticas e dúvidas sobre essa complexa estrutura federada não persistam.

Mais especificamente quanto ao Município, tem-se que ele é hoje dotado de autonomia, com receita e governo próprios, sendo guiado pela *lei orgânica*, assim definida pelo artigo 29 da Constituição Federal, que apresenta os fundamentos e elementos essenciais de sua estrutura política, econômica e social. No entanto, diferentemente dos Estados-membros, que são regidos pelas suas próprias Constituições, essa norma é afastada como parâmetro para controle de constitucionalidade de outras normas municipais que com ela não estejam conformes. Não existe, portanto, uma visão da *lei orgânica* como uma norma fundamental ou hierarquicamente superior às demais dentro do âmbito municipal.

Importante ser aqui destacado que, no presente artigo, tem-se por objeto apenas a análise da possibilidade de controle de constitucionalidade em razão das leis orgânicas dos Municípios, não sendo considerada a Lei Orgânica do Distrito Federal. Com relação a esta, o Supremo Tribunal Federal já esposou entendimento de se tratar de norma com *valor equiparável às Constituições estaduais*<sup>1</sup>, em sede do julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 980, de Relatoria do então Ministro Menezes de Direito, julgado em 6 de março de 2008, em face dos artigos 46 e 53 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, com relação, respectivamente, à integração dos empregados celetistas da Administração indireta ao regime jurídico único da Administração Direta, e ao aproveitamento na Fundação Educacional do Distrito Federal de outras unidades da Federação.

---

<sup>1</sup> No referido acórdão, entendeu o Supremo Tribunal Federal da seguinte maneira: “A Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo subordinante – e com inegável primazia sobre o ordenamento positivo distrital – a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa entidade integrante da Federação brasileira. Esse ato representa, dentro do sistema de direito positivo, o momento inaugural e fundante da ordem jurídica vigente no âmbito do Distrito Federal. Em uma palavra: a *Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável as Constituições promulgadas pelos Estados-membros*”. [Grifos adotados]

Sendo o Município ente federado ao lado do Estado-membro, Distrito Federal e União, é questionável a real natureza jurídica da lei orgânica, especialmente em relação às outras normas municipais, mesmo porque é ela que, por determinação da Constituição Federal, regula os pontos basilares daquele ente. Se se tratar de uma verdadeira constituição material, também se torna questionável o porquê de não se autorizar o seu posicionamento enquanto parâmetro para o controle de leis municipais que com ela venham a colidir, mesmo porque, como será exposto, não é autorizado pela Constituição Federal o controle abstrato as leis municipais por meio de ação direta de inconstitucionalidade, restringindo-se um controle sobre tais normas.

A relevância da discussão aqui proposta está em compreender a efetiva autonomia do Município, através de uma análise da jurisdição constitucional que envolve a lei orgânica e demais leis municipais. Noutras palavras, parte-se do pressuposto de que, sem o reconhecimento de uma constituição para este ente federado, a qual deve ter, por óbvio, a garantia de uma tutela jurisdicional, dificulta falar-se em verdadeira autonomia municipal, ao menos em comparação com os outros entes.

Primeiramente, para se entender a atual posição do Município na Federação brasileira, mister se faz traçar os principais pontos de seu desenvolvimento histórico, perpassando pelas constituições anteriores à atual, sendo destacados alguns de seus dispositivos e entendimento doutrinário. Posteriormente, deve ser analisada a especial importância da constituição no ordenamento jurídico no atual contexto, especialmente a partir das teorias de Hans Kelsen e Konrad Hesse, para que se possa fazer um eventual paralelo com a natureza da lei orgânica. Por fim, procura-se compreender a possível interferência que a falta da consideração de uma constituição e, conseqüentemente, de um respectivo aparato jurisdicional que a defenda, possa ter sobre a autonomia de um ente federado, levantando os posicionamentos da doutrina e os que já foram proferidos em julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal.

## **2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO NO BRASIL**

Para Orlando Carvalho, a autonomia municipal está ligada ao processo democrático, entendido como aquele que se baseia em leis feitas por quem a elas também se submete, sendo garantida a eleição livre e sincera, mediante sufrágio universal e igual, com periodicidade, dentro de um sistema em que se assegura a “livre discussão” e seja contrária a tentativas de golpes de Estado e autoridades que cometam ilegalidades graves (1945, p. 437). Apesar de criticar a divisão dos Estados-membros apenas em Municípios, acreditando que outras subdivisões seriam benéficas a uma mais ampla e melhor administração de questões regionais,

Carvalho explica ainda que a figura municipal é comum desde a origem do Brasil, estando sempre presente ao longo de sua história, ainda que sob diferentes concepções (1945, p. 438).

Em sentido semelhante, Hely Lopes Meirelles, em 1962, defendeu o Município como “peça essencialíssima da nossa Federação” e “entidade político-administrativa de terceiro grau”, afastando o eventual interesse de elidir este ente do sistema brasileiro, como queriam alguns juristas inspirados em modelos estrangeiros que o desconheciam em suas realidades (1962, p. 207). Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins também expuseram que a federação brasileira assumira feições próprias, com relação ao panorama mundial, tendo os Municípios como “unidades territoriais com autonomia política, administrativa e financeira”, ainda que não tenham, como os Estados-membros, uma representação por senadores ou não venha assim expressamente definido na Constituição (1988, pp. 232-233).

Cumprir destacar que, no período colonial, não se podia ainda falar em autonomia municipal, visto que o funcionamento da Câmara, incluindo a coleta e a aplicação das rendas da região, era controlado pela Coroa Portuguesa, tendo “um juiz de fora” como seu presidente, seguindo as normas das Ordenações Filipinas (CARVALHO, 1945, pp. 438-439). Já no Império, havia eleição para a escolha dos membros da administração municipal, ainda que com diversas restrições sociais e políticas apenas a determinados sujeitos, e a lei garantia diversas funções às Câmaras municipais, mas, em termos financeiros, os Municípios estavam diretamente submetidos ao governo provincial<sup>2</sup>. Nesse sentido, eles pouco recolhiam para consecução de suas atividades e, aos “homens públicos” que em seu âmbito trabalhavam, as instituições e administração eram novas e sobre elas tinham pouca experiência, como explica Carvalho (1945, p. 439). A autonomia municipal, portanto, não encontrava grande expressão na prática.

Posteriormente, com a inauguração da República, a Constituição de 1891, em seu artigo 68, determinava que os Estados deveriam se organizar “de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Explica Orlando Carvalho que, pela abertura da expressão “peculiar interesse”, a autonomia acabou restringida, sendo comumente aplicadas leis estaduais de organização municipal e jurisprudência para o seu preenchimento, ao lado da continuidade da falta de verbas próprias para a atuação autônoma dessa unidade administrativa (1945, pp. 440). Sendo assim, apesar do texto constitucional que já iniciava a favorecer a autonomia municipal, os Estados continuavam a intervir fortemente nos assuntos locais.

---

<sup>2</sup> A província equivale ao que hoje se entende por Estado-membro, conforme modificação trazida pelo artigo 2º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, seguida pelas demais.

Narra Raul Machado Horta que, na discussão sobre a Federação na então nova República, constante era o discurso de juristas e políticos como João Barbalho, Homero Batista e Nina Ribeiro, os *ultrafederalistas*, que acreditavam que o Brasil deveria seguir a experiência norte-americana da Federação dualista, o que chegou a ser reconhecido no Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, onde ficou expressada a “legítima soberania dos Estados” (2006, pp. 381-382).

Esse posicionamento, no entanto, não foi o que prevaleceu no cenário jurídico brasileiro, tendo contado, inclusive, com forte rejeição de Rui Barbosa, para o qual tal contexto apenas diminuiria a importância da União. Esta, pelo contrário, teve sua força garantida, utilizando-se de instrumentos de aglutinação coercitiva, como é o caso da intervenção federal sobre os Estados, o que se traduzia numa verdadeira forma de intimidação política, especialmente com a “política dos Estados” de Campos Sales, em que se travavam entendimentos diretos entre o Presidente da República e os Governadores de Estado (HORTA, 2006, pp. 383-384). Diante desse contexto, percebe-se que se a União se sobrepunha aos Estado, menor ainda seria a autonomia do Município, por esse último controlado na prática.

A autonomia municipal voltou a sofrer restrições durante o período de 1930 a 1934, devendo os prefeitos, que eram nomeados livremente por interventores estaduais, atuar ao lado de um Conselho Consultivo, e sendo as finanças controladas pelo Departamento de Administração Municipal, que representava, na verdade, uma “tutela imperial para efeito de fortalecer o regime pessoal” (CARVALHO, 1945, p. 440).

A Constituição democrática de 1934, por sua vez, acrescentou às normas já existentes na Constituição de 1891, um rol de taxas e impostos taxativos aos Municípios, garantindo-lhes uma maior independência financeira em bojo de norma fundamental, sendo afirmado por Orlando Carvalho que “a organização em municípios é um imperativo constitucional” (CARVALHO, 1945, p. 440). Assim, a proposta anterior dos *ultrafederalistas* foi novamente abandonada, cedendo ao “novo federalismo”, que buscava inovar, com a adoção de novos processos, como a ordenação prévia da matéria destinada ao Estado-membro e ampliação da competência da própria União (HORTA, 2006, p. 384).

Com essa nova Constituição, passou o legislador estadual a estar obrigado a acatar as diversas prerrogativas que detinham agora os municípios, não só com relação aos tributos, mas também na organização dos serviços de sua competência, arrecadação e aplicação da renda local e eleição de prefeitos e vereadores por parte do povo (CARVALHO, 1945, p. 440). No entanto, como resquício do passado ditatorial, conforme afirma Orlando Carvalho, foi permitida a criação dos departamentos de assistência e fiscalização, seja como órgão obrigatório, como

foi em Pernambuco, seja como consultivo, como em Minas Gerais, que representavam verdadeiras “armas políticas colocadas ao alcance dos detentores do poder regional” (1945, p. 440). Assim, novamente, a Federação resumia-se na força da União, que controlava os Estados, não havendo espaço efetivo para a atuação dos Municípios, de acordo com suas novas prerrogativas e atribuições.

Com a Constituição do Estado Novo de 1937, outorgada dentro de um contexto ditatorial, o Prefeito voltou a ser nomeado livremente pelo Governador de Estado, e as finanças voltaram a ser submetidas ao controle de órgãos administrativos regionais ou mesmo submetidos ao Presidente da República, sofrendo o município fortes interferências na sua autonomia (CARVALHO, 1945, pp. 440-441). Horta explica que o seu artigo 3º, ao afirmar ser o Brasil um “Estado federal”, representou, na verdade, um favorecimento a um “Estado unitário descentralizado”, completamente oposto ao que pretendiam os chamados ultrafederalistas no final do século XIX, influenciados pela doutrina norte-americana (2006, p. 385).

Já na Constituição de 1946, a autonomia municipal foi garantida pelo seu artigo 28<sup>3</sup>, e foi, conforme explica Manoel Ribeiro, elevada à categoria de princípio fundamental, tendo os Municípios uma situação constitucional definida. Assim, não poderiam os Estados-membros criá-los ou sobre eles interferir, ignorando as determinações da Constituição Federal, pois era desta mesma fonte que saíam tanto os direitos destes Estados, quanto dos Municípios, diferentemente do que ocorria com a Constituição de 1891, em que se permitia a cada Estado definir sua relação com os Municípios, dando-lhes uma maior ou menor autonomia (RIBEIRO, 1959, p. 73).

Nesse sentido, o §1º do artigo 18<sup>4</sup>, tomando por base uma análise sistêmica do texto constitucional, vedava expressamente a ingerência do Estado sobre a disciplina da relação do Prefeito com as Câmaras Municipais, a iniciativa das leis e procedimentos legislativos a serem adotados, sobre os serviços públicos locais, arrecadação de tributos e aplicação das rendas, restando-lhe apenas a possibilidade de conceitualização da expressão “peculiar interesse” – repetida da Constituição de 1891 – oposta de forma aberta na Constituição Federal (RIBEIRO,

---

<sup>3</sup> Era o que dispunha o artigo 28: “A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais”.

<sup>4</sup> Assim determinava o artigo 18 da Constituição de 1946: “Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta, Constituição. § 1º - Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”. Um desses exemplos é a exclusão do artigo 23: “Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes regularizar as finanças, quando: I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada”.

1959, p. 68). Para Hely Lopes Meirelles, a possibilidade de intervenção federal sobre o Estado que não atendesse às determinações constitucionais, de acordo com o artigo 7º, inciso VII<sup>5</sup> daquela constituição, era uma forma de defesa da autonomia municipal (1989, p. 206). Mas essa intervenção, como acima já visto, acabava por permitir uma forte influência e controle político sobre o ente, favorecendo sempre as forças centrais.

Ressalte-se que Manoel Ribeiro nega o entendimento de que o Município estava para o Estado, assim como este estava para a União, uma vez que, apesar do Município voltar-se ao Estado-membro, não tem relevância para a formação de sua vontade, como ocorre com este último em relação à União. Assim, o campo de atuação do Município, ainda que constitucionalmente livre do controle do Estado-membro, era mais restrita, mas a garantia de sua autonomia na Constituição Federal deixava mais nítido os contornos do Brasil enquanto uma Federação e, não, um Estado unitário descentralizado (RIBEIRO, 1959, pp. 73-74).

Aponta Hely Lopes Meirelles que, no entanto, houve uma forte hesitação do constituinte, que, por timidez e utilizando-se de “circunlóquios e eufemismos”, não declarou a real posição do Município na Federação brasileira, como entidade estatal, ao lado dos demais componentes, diante do medo de romper com a tradição federativa que até então vinha se desenvolvendo (1962, p. 206). Ainda para o autor, negar a evidência da importância e da realidade do Município no Brasil, já àquela época, era “raciocinar com o passado”, citando a situação que era a ele conferida sob a vigência das Ordenações Filipinas e do controle imperial de Portugal (1962, p. 207). Saliente-se que, neste ponto específico da falta de coragem para colocar o Município ao lado dos demais entes federados, entendia Manoel Ribeiro que o rol do parágrafo 1º, do artigo 1º, da Constituição de 1946 não era exaustivo, e deveria ser entendido que a União compreendia, além dos Estados, Distritos Federais e Territórios, também os Municípios (1959, p. 101).

Percebe-se assim que, mesmo que tenha a Constituição de 1946 elencado a autonomia municipal como importante princípio a ser observado e respeitado dentro da Federação, não foi ainda nesta oportunidade histórica que o Município foi elevado ao mesmo patamar dos demais entes federados, não se podendo, no entanto, deixar de reconhecer a importância que ele já tinha na realidade brasileira, com sua vida política e social ativa.

---

<sup>5</sup> Eis o quanto constava do artigo 7º, inciso VII: “O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: [...] e) autonomia municipal; [...]”.

<sup>6</sup> Eis o que determinava o referido dispositivo: “Art. 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. § 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios. [...]”.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, com textos materialmente muito semelhantes, determinavam que a autonomia municipal seria assegurada pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, bem como pela administração própria, no que respeitasse ao seu peculiar interesse, hipótese esta que em que era garantida de forma relativa e, não, ampla, pelo entendimento de Ives Gandra da Silva Martins (1989, p. 15), principalmente pelo momento histórico e estando-se diante da consideração de que a República Federativa era somente constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, sem elencar os Municípios.

Diante dessas determinações constitucionais da Ditadura Militar, possíveis eram entendimentos como o de José Afonso da Silva, no sentido de que o Município não seria uma entidade federativa, mas uma circunscrição territorial dos Estados-membros dotada de caráter político-administrativo, sem capacidade de auto-organização (1977, p. 8). Ademais, como bem destaca o jurista, a Constituição deste período abriu exceções ao princípio da eletividade, permitindo, em algumas situações, fosse o Prefeito do Município nomeado ao cargo, de acordo com o artigo 15, parágrafo 1º<sup>7</sup>, e artigo 17, parágrafo 3º<sup>8</sup> (1977, p. 23). Ficava assim, claramente, restringida a autonomia de certos Municípios.

Finalmente, com a Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que há um novo tratamento dado aos Municípios. O artigo 29 determina que estes devem ser regidos por *lei orgânica*, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, apontando ainda preceitos gerais que deverão estar nela presentes. Com relação a estes preceitos, referindo-se à existência de uma “incisomania”, afirma José Afonso da Silva que o Constituinte incluiu matérias que não se tratavam da competência dos Municípios, e que, assim sendo, não poderiam ser regulados diferentemente por uma Lei Orgânica em contrapartida à própria Constituição Federal, como é o caso da definição de eleições, duração de mandato, pleito direto e simultâneo em todo país, princípio da maioria absoluta e o privilégio de foro do Prefeito (2005, p. 643).

---

<sup>7</sup> Assim era expresso: “Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais; II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: [...] § 1º Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; e b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo”.

<sup>8</sup> Assim era expresso: “Art. 17. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios. [...] § 3º Caberá ao Governador do Território a nomeação dos Prefeitos Municipais”.

A posição do Constituinte que, mesmo assim, optou por “exagerar” na quantidade dos incisos para incluir esses pontos específicos, parece denotar uma preocupação em se destacar a eletividade dos prefeitos e o seu governo mediante mandato, em todo país, como também ocorre para os Estados-membros, União e Distrito Federal, especialmente considerando o histórico de nomeações de Prefeitos que perdurou até a Constituição anterior, como já acima explanado.

Com efeito, se antes fora paulatinamente conferido um autogoverno ao lado de competências exclusivas sobre as quais os Estados-membros não poderiam interferir, a inovação do Constituinte de 1988 foi possibilitar uma auto-organização, cabendo somente aos Municípios – aos quais a Constituição Federal se refere diretamente e, não mais, aos Estados – a organização e estrutura do governo local, mediante seus interesses, pelo que José Afonso da Silva refere-se à Lei Orgânica como “espécie de constituição municipal” (2005, pp. 641-642). Mas a razão principal pela qual se passou a afirmar que o Município teria se elevado ao nível dos demais entes federados foi o teor das redações dos artigos 1<sup>o</sup> e 18<sup>10</sup> da Constituição Federal, que o alinha à União e os Estados-membros. No entanto, diversas críticas são também feitas pela doutrina sobre a superficialidade e até mesmo insuficiência dessa comparação na prática, para a real concretização do Município em entidade federada a qual, como se viu pela explanação do seu processo histórico, nunca se deu por completo na Federação brasileira.

Antes de serem analisadas as críticas que podem ser apontadas a este novo modelo de Federação – e, afinal de contas, se se trata efetivamente de um novo modelo – para, assim, verificar-se o controle de constitucionalidade de leis municipais, deve-se compreender a importância da Constituição dentro de um ordenamento jurídico, que enseja uma preocupação com a sua defesa.

### **3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO GARANTIA DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO**

A Constituição é a norma suprema de uma sociedade. Dentro da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, ela é o “ponto de partida [...] do processo da criação do Direito Positivo”, não sendo uma norma posta pelo costume ou por um órgão jurídico, mas, sim, pressuposta, “na

---

<sup>9</sup> Eis o que determina o referido artigo: “Art. 1<sup>o</sup>. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

<sup>10</sup> No referido artigo, determina-se precisamente: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

medida em que a instância constituinte é considerada como a mais elevada autoridade e por isso não pode ser havida como recebendo o poder constituinte através de uma outra norma, posta por uma autoridade superior” (KELSEN, 2011, p. 222).

A Constituição, como norma de escalão superior, deve determinar os órgãos e o procedimento da atividade legislativa para fins de produção das normas jurídicas gerais produzidas por via legislativa ou consuetudinária, que ficam sob sua determinação formal e, eventualmente, material, no momento em que a Constituição determinar o conteúdo das leis a editar. Seguindo a pirâmide kelseniana em sentido descendente, tem-se ainda que as normas individuais, por sua vez, são as criadas por atos judiciais ou administrativos, determinadas formal e materialmente, pelas normas gerais legislativa ou consuetudinariamente criadas, logo, de escalão superior (KELSEN, 2011, pp. 257-258).

A ideia de Constituição como norma superior hipotética e fundamental formulada por Hans Kelsen em meados do século XX é ainda a que guia a atual concepção de constitucionalismo. Sem a noção de hierarquia, não há se falar em Constituição, pois é justamente ela que está no topo, em relação às demais normas de um ordenamento jurídico, seja geral ou individual.

Dirley da Cunha Júnior afirma que a Constituição não foi uma inovação nos tempos modernos mas, sim, um documento solene e escrito, a respeito de um complexo de normas que definam as instituições e princípios do Estado e suas atividades. Assim, a ideia de *constituição* é anterior a de *constitucionalismo*, entendido como movimento político favorável a elaboração de constituições escritas (2016, pp. 19-20). O jurista explica que mesmo na Antiguidade já existia a noção de Constituição, citando o exemplo da distinção feita por Aristóteles entre as normas de organização e fundamentos dos Estados, e as normas comuns, que daquelas partiam (2016, p. 20).

Corroborando com a observação de que o que se entende por Constituição atualmente tem origem remota, podem ser também destacados alguns pontos trazidos por André Ramos Tavares, para o qual é aos hebreus que se deve a primeira aparição do constitucionalismo, fundamentado na observação de Karl Loewenstein. Nesse sentido, a Torá teria sido a primeira constituição, por ser a norma superior que não deveria ser contrariada. Já nas cidades gregas, havia a prática da democracia direta, produzindo identidade entre governantes e governados e chegando a haver sorteio para o exercício temporário de algumas funções públicas – lembrando, no entanto, que nem todos poderiam ser considerados cidadãos na Grécia Antiga, a exemplo das mulheres e dos escravos (2013, p. 24).

Percebe-se, portanto, que a Constituição traduz essencialmente uma norma superiormente hierárquica, presumindo, assim, a existência de outras, dentro de um contexto social, que é justamente por ela regulado. Mas para que seja essa hierarquia e, conseqüentemente, sua imperatividade, sempre observadas, devem ser concebidos meios racionais de controle e revisão, previamente estabelecidos.

Dirley da Cunha Júnior afirma que o constitucionalismo moderno pautado na concepção liberal do século XVIII não se confunde com o constitucionalismo antigo, em que a ideia de constituição era incipiente e não acompanhava meios efetivos de proteção dos seus mandamentos, havendo, inclusive, a possibilidade de o Parlamento alterar a Constituição por vias ordinárias (2016, p. 20). A ideia de constituição moderna pode ser extraída a partir do constitucionalismo enquanto movimento do liberalismo político e econômico, que objetivava a limitação de poder do Estado (Estados de Direito em substituição aos absolutistas) e a garantia de direitos individuais fundamentais, pautando-se na separação de poderes e dando ensejo às constituições formais escritas, o qual teve seu ápice com as Revoluções burguesas (2016, p. 21). Não à toa, as duas Constituições ligadas à origem do Constitucionalismo moderno são a dos EUA, de 1787, e a da França, de 1791. Para a limitação do poder estatal e garantia de direitos fundamentais, tal documento teve de se manifestar enquanto norma suprema, fundamental, hierarquicamente superior às demais, atuando ao lado de um sistema de controle, exercido pelo Parlamento (CUNHA JÚNIOR, 2016, pp. 22-23).

Tendo por base a teoria hierárquica kelseniana, Eduardo García de Enterría conceitua a *superlegalidade material*, ou seja, a própria preeminência hierárquica das disposições constitucionais sobre todas as demais normas do ordenamento, que vem acompanhada pela *superlegalidade formal*, a qual, por sua vez, justifica a rigidez das normas constitucionais, havendo exigências processuais a mais para a sua revisão se comparadas às normas inferiores. Afirma também o autor que aquela primeira garante essa segunda, ao impor que toda decisão normativa que se desvie do marco constitucional tenha que ser precedida, sob pena de nulidade, de uma revisão constitucional acordada na própria Constituição (2001, p. 50).

A Constituição, por ser uma exigência do povo, seu titular, deve ser preservada, pois encontram-se nela os mais básicos e fundamentais valores acolhidos por uma sociedade. Tais valores, verdadeiros direitos, são dotados de imperatividade, não podendo o poder público se eximir de atuar, quando assim lhe for determinado constitucionalmente. Aliás, todos estão vinculados à sua força, eis que, como explica Dirley da Cunha Júnior, há uma força vinculante bilateral da norma, impondo-se a todos os cidadãos também, que podem exigir os direitos que lhes são garantidos (2016, pp. 29-30). Nesse sentido, explica o autor que não há hierarquias

entre normas constitucionais, sejam elas formais ou materiais, advindo todas do poder constituinte originário. Por isso, se uma norma constitucional for descumprida, coloca-se em risco toda a unidade da Constituição (2016, p. 31).

Com relação à relevância e à aplicabilidade constitucional, cumpre destacar a *força normativa da constituição* é o entendimento do Professor alemão Konrad Hesse, apresentado na sua aula inaugural na Universidade de Freiburg em 1959 e considerado por Gilmar Ferreira Mendes, que traduziu esta obra, “um dos textos mais significativos do Direito Constitucional moderno” (1991, p. 5). Hesse apresentou, naquela oportunidade, a ideia de que a Constituição não é “apenas um pedaço de papel”, como afirmara Ferdinand Lassalle, ainda em 1862, não se resumindo à uma mera vontade de poder (*Wille zur Macht*), situação na qual esse “pedaço de papel” seria um documento jurídico que teria de “sucumbir diante dos fatores reais de poder dominantes no país” (1991, p. 9).

Estando certo, portanto, de que as forças políticas são dotadas de movimento próprio, independentemente de formas jurídicas, o jurista alemão via a necessidade de se trazer à consciência geral a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*), existindo, assim, ao lado das forças políticas e sociais uma força determinante do Direito Constitucional. Deveras, há uma incontornável tensão entre realidade e norma, logo, entre *ser* e *dever ser*, mas isso não impede a pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) da Constituição (1991, p. 14). Por fim, tendo em vista que somente a natureza das coisas tem a capacidade de criação e, a razão, para dar forma à matéria disponível, conclui que não pode a Constituição, por si só, realizar nada, mas ela pode impor tarefas, inclusive um longo processo de legitimação, para conformação dos fatos às suas determinações (1991, p. 19).

A maior expressão da teoria de Konrad Hesse é, portanto, que não podem ser alegadas questões políticas como pretexto da impossibilidade de se concretizar o que está posto no texto constitucional e que expressa não só a vontade do Constituinte, bem como a garantia para os todos destinatários desta norma, fortalecendo-se a pretensão de eficácia e efetividade dos seus direitos.

Noutro giro, não se protege a Constituição sem maiores propósitos. Como enfatiza André Ramos Tavares, procura-se tutelar os direitos e valores assentes naquela determinada sociedade, bem como impedir a existência de contradições dentro do ordenamento jurídico. Para tanto, todo o Estado e sua estrutura se subordinam à força normativa da Constituição (1998, p. 10). Afirma ainda o autor, com esteio em Maria da Assunção Esteves, que o fundamento do controle de constitucionalidade encontra-se tanto na garantia sistêmica do ordenamento jurídico, conforme concepção kelseniana (*Stufenbau der Rechtsordnung*), bem

como na ideia de limitação do Estado, de acordo com a ideia clássica liberal. Em lugar de uma concepção *legalista*, assume uma concepção *constitucionalista* do sistema jurídico, denominações de Robert Alexy, trazidas por aquela autora (TAVARES, 1998, pp. 11-12).

Tem-se, portanto, que todas as normas da Constituição são jurídicas e dotadas de imperatividade, ensejando obrigatoriedade de comportamento, ainda que algumas sejam dotadas de mais eficácia que outras, e essa imperatividade reforçada advém do Poder Constituinte originário e da natureza de suas normas (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 25). Ademais, a hierarquia constitucional, que só tem espaço estando-se diante de uma Constituição rígida – uma vez que, se flexível, submete-se ao mesmo processo de reforma e elaboração das leis ordinárias, anulando qualquer diferença formal entre norma constitucional e a infraconstitucional – e é através dessa rigidez que se acrescenta o conteúdo jurídico ao conteúdo político das Constituições, como é o pensamento de Raul Machado Horta, apresentado por Dirley da Cunha Júnior (2016, p. 28).

Diante da sua superioridade e força normativa, atua o controle de constitucionalidade de normas inferiores como uma garantia à sua existência e cumprimento, por todos da sociedade, eis que as normas constitucionais vinculam todos os órgãos do Judiciário, Legislativo ou Executivo. Assim, ao mesmo tempo, pode-se permitir que a Lei Fundamental perpetue como referência material e formal na sociedade, para fins de estabilidade social (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 29).

#### **4 CONTROLE CONCENTRADO DA LEI MUNICIPAL E A LEI ORGÂNICA COMO PARÂMETRO**

Após análise da Constituição como norma hierarquicamente superior dentro do ordenamento jurídico, cumpre agora analisar a possibilidade de se considerar a lei orgânica municipal como norma de natureza constitucional, sendo possível atuar como parâmetro para um controle de constitucionalidade em face de normas municipais inferiores. Essa análise não pode, no entanto, deixar de levar em consideração a atual posição do Município na Federação brasileira, a qual, por sua vez, decorre das já vistas experiências históricas.

Deve-se destacar, de logo, que o controle de leis municipais em face da respectiva lei orgânica do Município não é aceito pelo Supremo Tribunal Federal, eis que se entende pela “inexistência de previsão constitucional”, fundamento esposado no acórdão do julgamento do Recurso Extraordinário 175.087 de São Paulo, julgado pela Segunda Turma em 19 de março de 2002 e que teve o Ministro Néri da Silveira como Relator, o qual deixou, por essas razões, de

ser conhecido. A demanda tratava-se, na origem, de ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 3.678/91, do Município de São Bernardo do Campo, e foi proposta perante Tribunal de Justiça pelo respectivo prefeito, com relação às intimações expedidas a servidores públicos municipais. Alegava lesão ao princípio do processo legislativo, por entender tratar-se de iniciativa do Chefe do Executivo, e, conseqüentemente, violação da separação dos poderes.

Em acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, restou entendido ser o então Prefeito carecedor da referida ação, não possuindo a Lei Orgânica a qualidade de norma constitucional, bem como que as ações diretas de inconstitucionalidade só poderiam ater-se a contrastes com dispositivos constitucionais e, não, normas de direito comum. Este argumento foi novamente reforçado pelo Ministro Relator quando do julgamento do Recurso Extraordinário no Supremo Tribunal Federal, sendo ementado que “inexiste controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, quer perante os Tribunais de Justiça dos Estados, quer perante o Supremo Tribunal Federal [...]”. Ademais, registrou-se que “a Constituição Federal somente admite controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, junto ao Tribunal de Justiça do Estado [...]”.

O problema é que, além de não se aceitar que a lei orgânica seja parâmetro para controle de constitucionalidade de normas municipais, em sede de controle concentrado, também não é constitucionalmente permitido discutir violação à Constituição por lei municipal, uma vez que o artigo 102 da Constituição é claro ao determinar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo *federal* ou *estadual* e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo *federal*, nunca se referindo a diplomas municipais.

As possibilidades de controle de leis dos Municípios, por ação direta e objetiva, ficam adstritas à possibilidade de se propor Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos do parágrafo 1º do artigo 102 e a Lei nº 9.882/1999, atendidos os requisitos necessários, ou perante o Tribunal de Justiça do respectivo Estado, quando se tratar de violação a norma prevista na Constituição Estadual, de acordo com o artigo 125, parágrafo 2º da Constituição Federal.

Ainda assim, nesse segundo caso, se se tratar de lei municipal que viole norma da Constituição Estadual que repete norma da Constituição Federal, entendeu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 199.293 de São Paulo, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio e julgado em 15 de maio de 2004, pela impossibilidade de se ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante esse tribunal, somente sendo possível o

processamento e julgamento perante o Tribunal de Justiça, “pouco importando que o preceito questionado mostre-se como mera repetição de dispositivo, de adoção obrigatória, inserto na Carta da República”.

Entendimento diferente é o de Dirley da Cunha Júnior, que se baseia na distinção feita por Raul Machado Horta, entre *norma de reprodução*, como aquela que deve ser observada a nível do Estado, ainda que não venha prevista em sua Constituição, e a *norma de imitação*, que se refere à norma que o Constituinte estadual repete apenas no gozo de sua autonomia política, não estando obrigado a segui-la. No primeiro caso, haveria a competência para o julgamento de ação direta de constitucionalidade ser do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que, em última análise, a norma efetivamente violada é a da Constituição Federal. Já no segundo caso, por se tratar de violação de norma que poderia estar até mesmo ausente na Constituição Estadual, mas entendeu-se pela importância da sua previsão, então a competência haveria de ser dos Tribunais de Justiça (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 393).

Como visto, não é o entendimento acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, que preferiu não admitir uma tal interpretação extensiva ao ponto de alargar o objeto da ação direta de inconstitucionalidade e permitir a análise de lei municipal violadora de norma constitucional federal, ainda que por uma “via oblíqua”. Ressalte-se, contudo, que, com relação às *normas de reprodução*, cabe recurso extraordinário da decisão dos Tribunais de Justiça e, quanto às *normas de imitação*, a decisão dos Tribunais é irrecorrível (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 394).

Sendo conhecida a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, cabe agora analisar, tendo em vista a evolução histórica da Federação brasileira e da posição em que o Município nela se encontra, a natureza da lei orgânica. Percebe-se que há uma reiterada e forte tendência à concentração de um maior poder da União. Desde o começo da República, o posicionamento *ultranacionalista* pautado na Federação norte-americana, em que os entes federados tem ampla autonomia, foi vencido por um federalismo mais tímido, apesar de diversos dispositivos das várias Constituições brasileiras terem tentado determinar a defesa da autonomia de Estados e, principalmente, de Municípios.

Para Raul Machado Horta, foi a Constituição de 1946 a responsável pela hipertrofia da Administração Federal sobre a modesta inferioridade das administrações estaduais, o que foi “herança de estrutura administrativa do Estado unitário descentralizado de 1937 e de muitos de seus hábitos e práticas” (2006, p. 386). Esse quadro permaneceu no cenário político brasileiro, de forma que, já na década seguinte, os Estados e Municípios dependiam consideravelmente de verbas federais para a realização de suas atividades, sendo certo que era a União que mais recolhia na Federação (2006, pp. 387-388). Para resolução do problema desta concentração de

poder e renda, o jurista mineiro propunha, já na década de 50, uma redistribuição dos recursos federais (2006, p. 391), o que se pode ver hoje atendido na Constituição Federal, pelos repasses de verbas federais ou estaduais por ela determinados.

É exatamente do ponto de vista financeiro e orçamentário que Raul Horta Machado denuncia uma distorção do federalismo brasileiro, em razão de uma tendência à aceitação da ingerência da União em questões regionais e locais, mesmo porque é dela que se extrai o financiamento necessário a obras, serviços, programas e demais atividades administrativas. Criticava, assim, no final da década de 50, o exemplo da atuação do Conselho do Desenvolvimento, que era um órgão federal, recomendando sobre o planejamento da economia regional do Nordeste do Brasil, sem sequer considerar a posição do Estado sobre o assunto (2006, p. 394). Acusa ainda o autor que “a penúria financeira do Estado-membro faz deslocar para o Governo federal as reivindicações municipais sobre serviços e obra de nítido interesse local” (2006, p. 396). Esperou-se sempre, portanto, do Governo Federal, ao invés de se promover o desenvolvimento tanto dos Estados-membros, quanto dos Municípios, enquanto entidades federadas autônomas.

Certamente, problemas de ordem financeira impedem uma real autonomia do Município, mas, ao lado destes, encontram-se também problemas de ordem jurisdicional, ainda não plenamente resolvidos, apesar da inovação da Constituição de 1988, com relação à posição daquele ente federado.

Nesse íterim, Manoel Ribeiro apontava, no final da década de 50, que as leis municipais só poderiam ser invalidadas pelo Judiciário (estadual), quando chamado a se pronunciar em processo e na forma própria. Sendo certo que este poder também poderia examinar atos também do Legislativo e do Executivo, com relação ao Estado, seria operado, na verdade, o sistema de frios e contrapesos, próprio da separação de poderes, enquanto que o controle do Judiciário estadual sobre as leis municipais denotam uma verdadeira limitação do Município com relação aos Estados-membros, já que esse primeiro não tem qualquer influência, em contrapartida, sobre aquele poder controlador. Para Ribeiro, a ausência de um aparato judiciário não retirava do Município a sua qualidade de ente federado nem a sua autonomia (1959, pp. 76-77).

A falta de um aparato jurisdicional também foi observada por José Afonso da Silva, na década de 70, que, num breve relato, apresenta situações diferentes da municipalidade, nos EUA e na Alemanha, para explicar quais seriam as diferenças do Município brasileiro que sempre – e ainda hoje – não teve a presença do Judiciário em sua estrutura. Em um dos sistemas

da Alemanha Ocidental, por exemplo, podia ser observado um Conselho de Magistrados, eleito pelo Legislativo local, o *Gemeinderat* (1977, pp. 9-10).

Diante dessas deficiências, ao se permitir que o Município realize a sua própria organização a partir de uma *Lei Orgânica*, afirma Fernando Dias Menezes de Almeida que o tal norma se resume a um “mero eufemismo”, visto que, materialmente falando, tem a função de uma verdadeira Constituição (2009, p. 78). Deveras, denuncia o autor tratar-se tal equiparação de uma mera aparência causada pelo termo “união indissolúvel” constante no seu artigo 1º, eis que ao Município não foram assegurados os todos os elementos garantidos aos demais entes. José Afonso da Silva, nesse mesmo sentido, aponta que, a despeito dos artigos 1º e 18, há muitos outros na Constituição que associam os termos “unidade federada” e “unidade da Federação” apenas aos Estados e Distrito Federal, não mencionando o Município (2005, p. 640).

Como exemplos, aponta Almeida algumas diferenças de tratamento que corroboram o seu entendimento, como a ausência de Tribunais de Contas e do próprio Poder Judiciário, como acima ilustrado, além da impossibilidade, também já vista, de controle de constitucionalidade abstrato de lei municipal em face da Constituição Federal. Mas uma das diferenças mais preocupantes é, sem dúvidas, a referência à *lei orgânica*, no lugar de *constituição*, bem como a barreira existente para tê-la como parâmetro para controle, justamente por não lhe ser conferida tal natureza (2009, pp. 78-79).

Ao lado da matéria que regula, quando se observa que a Lei Orgânica passa até mesmo por um procedimento diferenciado de discussão e aprovação, não restam dúvidas que sua natureza jurídica é constitucional. Isso porque compete à própria Câmara Municipal a sua iniciativa, aprovação e promulgação, não estando, portanto, sujeita à sanção ou veto, como ocorre com as leis. Ademais, sua aprovação se dá em dois turnos, com intervalo mínimo de dez dias, e é condicionada ao *quórum* de dois terços dos membros da Câmara, sendo, assim, muito semelhante a uma constituição (NOGUEIRA, 1996, p. 8). Esse é também o posicionamento de José Afonso da Silva, que a denomina de “espécie de constituição municipal” (2005, p. 642).

No entanto, expõe Fernando de Almeida que a existência do Município se dá por uma situação de fato, e não de direito, sendo a posição fornecida pela Constituição de 1988 “uma verdadeira armadilha” (2009, p. 83), a qual, inclusive, serviu para levar à maior taxa de criação de Municípios no Brasil, até o advento da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que dificultou o procedimento para tal fim, sem, no entanto, permitir uma maior expressão (2009, pp. 81). A falta de zelo com o tratamento dispensado aos Municípios perpetua, assim, a sua falta de

autonomia e capacidade de auto-organização e uma ainda crescente desvalorização da lei orgânica.

## CONCLUSÃO

No atual contexto jurídico, é a Constituição, enquanto norma fundamental e suprema, que rege todo o ordenamento que a ela se encontra diretamente subordinado, não sendo possível se pensar em autonomia de um ente federado sem a presença desta norma regendo e devendo ser aplicada a seus principais assuntos. Tendo em vista que a lei orgânica, além de regular a matéria estruturante e mais importante do Município, passa por um distinto procedimento de discussão e aprovação, deixando vislumbrar uma característica de rigidez em relação a demais normas municipais, é ela, portanto, a norma fundamental do Município, dotada de força normativa, responsável pela organização de toda a sua estrutura democrática, não devendo ser menos respeitada que as próprias Constituições estadual e federal.

No entanto, dada a atual estrutura do Município na Federação brasileira, provocada por décadas de dificuldade na concretização de uma real autonomia municipal, com a paralela centralização do poder político e financeiro no governo central, tem-se que a Constituição Federal apenas de forma aparente inovou quando, supostamente, elevou o Município ao mesmo patamar que os demais entes federados, haja vista ainda ser grande a desvalorização da sua estrutura, o que pode ser precipuamente notado com a determinação da organização da vida política e social por uma lei orgânica, ao lado da falta de um aparato jurisdicional organizado que a defenda. Assim, não há sequer como permitir o controle daquela que é a mais importante norma que rege assuntos locais municipais. Urge-se, portanto, por verdadeiras mudanças a nível constitucional, que verdadeiramente eleve o Município ao patamar dos Estados-membros, Distrito Federal e União, a ele garantindo orçamento, órgãos e faculdades próprias a um ente que se pretende autônomo numa Federação democrática.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente da Federação brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, ano 17, n. 68, jul.-set./2009, pp. 76-85.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988, v.1.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 91/2016. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html)>. Acesso em: 20 outubro 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Extraordinário nº 175.087/SP. Relator para acórdão Ministro Néri da Silveira, julgado em 19 mar. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=221409>>. Acesso em: 25 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 980/DF. Relator para acórdão Ministro Menezes de Direito, julgado em 6 mar. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539063>>. Acesso em: 27 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 199.293/SP. Relator para acórdão Ministro Marco Aurélio, julgado em 19 maio 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=236601>>. Acesso em: 26 out. 2016.

CARVALHO, Orlando Magalhães. A política constitucional dos municípios no Brasil. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, ano 42, v. 103, jul.-set./1945, pp. 437-441.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

ENTERRÍA, Eduardo García. **La constitución como norma y el tribunal constitucional**. Madri: Civitas, 2001.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. **Revista Forense Comemorativa de 100 Anos**. Tomo 2 – Doutrina Geral do Direito. Rio de Janeiro, 2006, pp. 381-402.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Competência legislativa retiradas dos Estados para os Municípios pela nova ordem constitucional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 78, v. 645, jul./1989, pp. 13-22.

MEIRELLES, Hely Lopes. O Município na Federação Brasileira. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 51, v. 315, jan./1962, pp. 205-208.

NOGUEIRA, Rubem. Leis complementares e lei orgânica do Município. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, ano 17, n. 68, jul.-set./2009, pp. 1-10.

RIBEIRO, Manoel. **O município na Federação**. Salvador: Progresso, 1959.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **O prefeito e o município**. 2. ed. rev. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1977.

TAVARES, André Ramos. **Tribunal e jurisdição constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.