

# ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL E LEGISLAÇÃO: aspectos, soberania e composição dos municípios brasileiros

## Municipal laws and organization: respects, sovereignty and composition of Brazilian municipalities

Luiz Augusto Horn<sup>1</sup>  
Rejane Mattei<sup>1</sup>

**Resumo:** A busca incessante por novas gestões que venham atender aos anseios processuais e principalmente a que a sociedade brasileira aspira em termos de qualidade de vida e de serviços a ela prestados, trouxe uma nova visão organizacional em termos de estruturas governamentais, essencialmente nos aspectos ligados às questões municipais. Diante disso, pode-se dimensionar que a figura dos prefeitos, dos vereadores e das câmaras locais, tem uma nova tarefa a cumprir e isso se destaca como primordial atualmente. Baseados nisso, esse trabalho buscou, através de análise bibliográfica afirmada na prática de pesquisa documental, demonstrar quais são os conceitos e atribuições inerentes à organização dos municípios e seus meios legislativos. Isso, em suma, resultou na conclusão de que a administração local deve estar atenta a suas ações para que a sociedade seja atendida a contento, sempre dentro das premissas de eficiência e eficácia administrativa.

**Palavras-chave:** Municípios. Organização. Sociedade.

**Abstract:** The incessant search for new efforts that will meet the procedural concerns and mostly what Brazilian society aspires in terms of quality of life and services it provides brought a new organizational vision in terms of government structures, mainly in aspects related issues municipal. Therefore, you can scale the figure of the mayors, the councilors and local chambers, has a new job to do and it stands out as paramount today. Based on this, this study sought through literature review affirmed the practice of documentary research demonstrate what are the concepts and tasks related to the organization of municipalities and their legislative means. This amounts resulted in the conclusion that local government must be aware of their actions so that society is answered satisfactorily, always within the premises of efficiency and administrative effectiveness.

**Keywords:** Municipalities. Organization. Society.

### Introdução

A nova formatação do que se exprime dos conceitos referentes aos cidadãos e organização de cada município junto aos processos estruturais frente à realidade local, em muitos sentidos define o caminho ao qual se busca alcançar. O entendimento das questões referentes ao dia a dia de cada município, aliado a sua importância diante da sociedade a qual o mesmo representa, sugere que se conquiste cada vez mais, a confiança da comunidade, através da prestação de serviços de qualidade e do bem-estar de todos sem distinção.

Neste sentido, o olhar do Estado enquanto agente provocador de mudanças parece ser decisivo e essencial. Isso porque, na visão do que se busca entender através desse trabalho, a definição da importância do município na vida dos seus cidadãos, surge como primordial. Tal contribuição se justifica pela necessidade de conseguir mensurar o grau de satisfação dos municípios para com os seus governos e de que forma isso pode vir a transformar as suas vidas. Portanto, o entendimento do que seja a organização municipal e a legislação pertinente diante de cada ente federativo brasileiro, comunga a ideia de que um grande momento chegou para toda sociedade.

---

<sup>1</sup> Centro Universitário Leonardo Da Vinci – UNIASSELVI – Rodovia BR 470 - Km 71 – nº 1.040 – Bairro Benedito – Caixa Postal 191 – 89130-000 – Indaial/SC Fone (47) 3281-9000 – Fax (47) 3281-9090 – Site: <www.uniasselvi.com.br>.

E, para que isso apareça de forma mais clara e real, a procura por pesquisas bibliográficas e documentais, afirmada na prática de pesquisa documental, tem a intenção de através da descrição e análise dos dados levantados, respaldar o que seja efetivamente o município, como ele está organizado e todos os seus aspectos que o fazem ser um dos mais relevantes entes federados. E, os tópicos a serem destacados são: evolução e organização, a administração e os poderes.

### A evolução municipal

A evolução do município, de acordo com Cunha (2005), trouxe uma série imensa e intensa de grandes momentos, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 1.** A evolução da autonomia municipal

PERÍODO NA HISTÓRIA	DESTAQUES
BRASIL-COLÔNIA	Município subjugado pelo poder centralizador das Capitâneas. Desafio a Coroa e criação de Vilas.
CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824	Autorizou a existência das Câmaras Municipais (Lei do Império de 1828). Municípios tutelados. Funções municipais regidas pelas <i>Posturas Policiais</i> .
CONSTITUIÇÃO DE 1891	Proclamação da República. Municípios a mercê de governadores ou presidentes estaduais. Intervenção estatal. Tenentismo. Revolução de 30.
CONSTITUIÇÃO DE 1934	Assembleia constituinte. Eleição para prefeitos e vereadores. Autonomia reconhecida.
CONSTITUIÇÃO DE 1937	Estado Novo. Intervenção federal inclusive na escolha de prefeitos.
CONSTITUIÇÃO DE 1946	Município reconhecido como uma das três divisões político-administrativas. Eleições de prefeitos e vereadores pelo voto popular. Intervenções só em caso de atraso no pagamento da dívida fundada, ou de empréstimo pelo garantido pelo Estado.
CONSTITUIÇÃO DE 1967	Unidade político-administrativa. Autonomia política e municipal. Impostos partilhados.
CONSTITUIÇÃO DE 1988	Reconhecimento como ente federal. Autonomia municipal. Lei Orgânica. Participação na receita tributária.

Fonte: Adaptado de Cunha (2005)

### Organização do município

A dimensão que se possa observar acerca do que seja o município, se completa através de sua estrutura organizacional. A população, o governo, a administração e os contribuintes/clientes, formam as cidades onde se encontram os indivíduos que desempenham atividades, desenvolvem necessidades básicas e se inter-relacionam de modo ordenado, cada qual com sua

---

lei orgânica.

Segundo Meirelles (2006, p. 33) o município:

[...] como unidade político-administrativa, surgiu de fato com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas que podiam ser desde direitos privados até o privilégio de poder eleger seus governantes e dirigir a própria cidade. As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas municípios.

Segundo a Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, em seu artigo 30, compete aos municípios:

- Legislar sobre assuntos de interesse local.
- Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.
- Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados por lei.
- Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual.
- Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.
- Prestar, com a cooperação técnica da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
- Promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
- Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O que parece ser definido nos tópicos anteriormente citados é o compromisso que o município tem para com seus contribuintes e cidadãos. Isso de modo geral significa o poder de se transformar realidades e de propor ações que venham a ser definidoras dos processos locais, o que em suma compõe a máxima municipal de inserir a sociedade em todos os seus projetos e realizações.

### **A soberania e a autonomia municipal**

Antes de iniciar qualquer pensamento, deve-se entender o que é autonomia, pois essa é uma palavra em que a complementação do que seja o município se apresenta como fundamental. Diante disso, pode-se definir que autonomia é:

[...] a revelação da capacidade dos Estados-membros para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o seu ordenamento jurídico. Ressalve-se: por não se esgotar a autonomia do conceito de federação, é que essas normas “variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as peculiaridades da ordem jurídica”. (CARVALHO, 2009, p. 140).

Por outro lado, Meirelles (2008, p. 91) relata que:

---

<sup>2</sup> CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: Artigo 30. Competência do Município. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2014.

---

A autonomia municipal não se confunde com soberania municipal, pois esta é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de organizar-se e dirigir-se de acordo com a sua vontade incoercível e incontestável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A Soberania é Nacional, nos Estados Democráticos é emanada do povo e em seu nome é exercida. [...] pertence à Nação e só encontra limites no próprio Estado.

Portanto, ao se distinguir o que seja autonomia e soberania, as distinções entre ambas são contemplativas do Estado Democrático de Direito, de modo a destacar que, tanto uma quanto a outra devem fazer parte constante da Nação. E como complemento dessas orientações, a partir desse momento parte-se para uma nova diretriz que é a administração, o governo e o que compõem o município como um todo.

### **A administração**

O olhar diante da realidade municipal começa a ser desenvolvido através do planejamento administrativo, ou seja, projeta-se que ter um planejamento é o fundamental para a administração estabelecer o caminho onde queira chegar, tanto em termos públicos como privados. Em complemento a isso, de maneira bem definida basta que se busque nas mais variadas conceituações teóricas, um pouco do que se entenda como administração e dentro dessa, o que seja enfim a administração pública.

Segundo Di Pietro (1999, p. 61-62), administração pública em todas as formas e sua magnitude pode ser:

[...] a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Em sentido objetivo, é a atividade administrativa executada pelo Estado, por seus órgãos e agentes, com base em sua função administrativa. É a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos. É a administração da coisa pública (*res publica*).

É claro que no desenvolvimento dos caminhos administrativos, principalmente quando se destacam os ditames públicos, respeitar princípios parece ser o essencial. A Constituição Brasileira traz em sua completa dimensão, o que sejam e do que se tratam tais princípios, aos quais se destacam nesse trabalho, os cinco principais, que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

### **O governo**

Quando se pensa em questões administrativas e se visualiza o que se espera de uma gestão, a forma de governar assume um papel de extrema relevância. E, nesse especial sentido, pode-se retratar que o governo é a ponte para uma boa administração, mesmo porque, em se tratando de uma realidade mais local, o governo municipal assume o primeiro contato para com a sua comunidade.

Para Giambiagi e Além (1999, p. 24) o governo se baseia para sociedade no sentido de:

guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. O Governo exerce sua atividade através de

---

um conjunto de órgãos, cujas funções são criadas para sustentar e realizar os serviços objetivados pelo governo, e que necessariamente, devem ter “desempenho perene e sistemático, legal e técnico”.

Assim, com base nas palavras dos autores, parece ser importantíssimo que o governo desempenhe junto à sociedade seu principal papel de agente regulador de ações. Para isso, propor situações de correção e direcionamento dentro de cada realidade existente, respeitando órgãos e funções, assumem características sistemáticas de quem quer através dos atributos de legalidade e tecnicidade, atender aos serviços necessários a toda a coletividade.

### **O município**

Após todo um processo de crescimento e amadurecimento histórico, pode-se destacar que mesmo de formas um tanto quanto diferentes, o município tenha sido forjado a seu modo e o que aparece na atualidade é um modelo mais moderno e funcional. Os tempos foram responsáveis por administrações, governos, organizações políticas e administrativas, legislações e aspectos jurídicos dos mais diversos, até se chegar ao formato autônomo e soberano que temos hoje.

Neste sentido, há de se definir que o município brasileiro se encontra arraigado em todos os seus processos, dentro das premissas de uma constituição própria, identificada através de sua lei orgânica municipal, que faz parte importante do Estado, como agente de múltiplas funções, mas fundamentalmente, como um importante ente federado. Com esse propósito, pode-se também atribuir que as esferas municipais sejam agentes participativos de um conceito jurídico e cada vez mais um território republicano.

### **Os poderes**

Conhecidos os conceitos relativos aos aspectos administrativos e de governo, mas principalmente no que se refere às atribuições de soberania e autonomia, o que se faz relevante para esse momento é o destaque para a idealização e a realidade dos modelos de poderes existentes no âmbito brasileiro. E para complementar esse pensamento, a partir desse momento poderão ser analisados dois tópicos, que são os poderes executivo e o poder legislativo municipal.

### **O Poder Executivo Municipal**

Assim como o que se entende como essencial em termos federais, no qual o poder executivo age dentro de seu viés constitucional, o atendimento a posturas locais também é reservado a um poder constituído, institucionalizado e de imensa importância dentro do Estado Democrático de Direito. O poder executivo municipal assume, nesse sentido, um papel de agente próximo da sociedade e, nesse caso, pode e deve promover ações que venham a atender a sua comunidade, sempre olhando para os aspectos de qualidade de vida, prestação de serviços e eficiência e eficácia.

Em linhas gerais pode-se dizer que o Poder Executivo Municipal tem como seu chefe maior a figura do prefeito, que é escolhido a cada quatro anos, através de eleições diretas e simultâneas. É importante destacar que cabe ao prefeito as “atribuições políticas e administrativas que se consolidam em atos de governo e se expressam no planejamento das atividades, obras e serviços municipais”. Além disso, o executivo ainda deve “apresentar, sancionar, promulgar e vetar proposições e projetos de lei” (BRASIL, 2010).

---

## **Poder Legislativo Municipal**

Complementando o que seja a configuração dos poderes locais dentro da legislação municipal, há de se destacar o Poder Legislativo. Nesse sentido, o que se impõe no momento é dimensionar o que seja sua função, sua composição e toda a sua conceituação acerca das potencialidades locais, tudo dentro da visão soberana e autônoma que compõe a história do município.

Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31, a fiscalização do Município se afirma através do poder Legislativo Municipal. E que se complementa a partir de um controle externo, diante do poder Executivo do município, tudo conforme a lei. E traz ainda o art. 31 em seus quatro incisos que:

- § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
- § 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
- § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
- § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Ainda é de se destacar que, conforme o mesmo artigo 29 da Carta Magna de 1988, a composição da Câmara de Vereadores pode variar entre nove vereadores, para uma população de 15.000 habitantes, até 55 vereadores, para uma população de 8.000.000 de habitantes. Isso enfim, reforça a ideia de que o poder legislativo seja de grande importância e relevância para o bom andamento dos governos e para a defesa da sociedade civil organizada.

## **Considerações finais**

E desta forma, levando-se em consideração o que exprime a nova formatação, os novos conceitos e tudo que envolve a sociedade brasileira, o entendimento aqui descrito acerca da organização municipal, seja no aspecto político e ou legislativo, referenda uma grande importância em termos de gestão. Mesmo porque, ao se deparar com as realidades locais, os governos precisam ser ágeis em suas tarefas e processos, para assim atender às necessidades de sua população.

Assim, há de se tratar a relevância do Estado enquanto instituição regradora das normas institucionais e constituintes, que venham a balizar a vida e a qualidade dos serviços ofertados a toda a comunidade. Tais processos atingem suas expectativas, na medida em que as cidades estejam organizadas e seus gestores possam, dessa forma, atender a todos, dentro da ideia de eficiência e de eficácia, que sempre será o ápice da administração, seja ela privada, ou essencialmente pública.

Portanto, pode-se concluir que a administração local deve propor ações e projetos, que venham atender à sociedade como um todo. Isso respeitando as questões referentes à eficiência e eficácia administrativa, pois não restam dúvidas de que o município é autônomo, assim como o Estado, e que esses atendem e se completam a partir da soberania da União. De tal sorte que parece evidente a idealização resultante dos anseios municipais, ou seja, encontrar-se apto ao atendimento organizacional, respeitando seu legislativo e planejando ações que contribuam para a melhoria da vida das pessoas.

---

## Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2015.

BRASIL. Portal Brasil. Governo. **Chefe máximo do Poder Executivo é o Presidente da República**. 4 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/poder-executivo>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: Teoria do Estado e da Constituição Direito Constitucional Positivo. 15 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CUNHA, Lídia Maria de Oliveira Jordão Rocha da. A evolução da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica do Uniaraxá**, v. 9, n. 8, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

---

Artigo recebido em 15/06/15. Aceito em 17/08/15.

---