

# DIREITO CONSTITUCIONAL MUNICIPAL

PROFESSORA: DANIELA VANILA NAKALSKI BENETTI



Curso de Especialização em  
**Gestão Pública  
Municipal**

## **EQUIPE DE ELABORAÇÃO**

Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA

### **REITOR**

Prof. Dr. Marco Antonio Fontoura Hansen

### **VICE-REITOR**

Prof. Dr. Maurício Aires Vieira

### **DIREÇÃO DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Profª Dra. Maria Do Socorro de Almeida Farias-Marques

### **COORDENADOR DA UAB/UNIPAMPA**

Prof. Dr. Rafael Camargo Ferraz

### **COORDENAÇÃO DE CURSO**

Prof. Dr. Cristian Ricardo Wittmann

### **PROFESSOR-AUTOR**

Profª. Drª. Daniela Vanila Nakalski Benetti

### **REVISÃO PEDAGÓGICA**

Pedagoga Ma. Verônica Moraes Antunes

### **REVISÃO TEXTUAL**

Profª Dra. Denise Aparecida Moser

### **REVISÃO TÉCNICA**

Prof. Dr. Rafael Camargo Ferraz

### **ILUSTRAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO**

Elvis Galarca Menezes Mendes



Bem-Vindos (as) ao curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Pública Municipal – EaD

Caro(a) aluno(a),

É com muita satisfação que damos as boas vindas aos (às) acadêmicos (as) do curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Pública Municipal – EaD.

O Curso tem como objetivo principal contribuir com a qualidade do serviço público prestado a sociedade, por meio da especialização dos participantes para atuarem como agentes condutores à mudança nas organizações públicas. Bem como capacitar os participantes para melhorar a gestão do serviço público; desenvolver as competências profissionais dos participantes em relação a gestão pública; promover a capacidade de continuar aprendendo e acompanhar as mudanças na atividade pública.

Lembramos ainda que a modalidade de educação a distância exige do(a) aluno(a) uma postura autônoma, ou seja, que se sinta responsável pela própria aprendizagem. Nós ofereceremos as ferramentas, os conteúdos e os professores, mas o sucesso dependerá da maneira como irá articular-se e organizar-se durante o curso. Uma vez que professores e alunos estão separados temporalmente, cabe a você interagir, participar e utilizar as ferramentas disponíveis de maneira eficaz.

Nós acreditamos em você!

Desejamos-lhe sucesso na sua formação profissional!

## INDICAÇÃO DE ÍCONES

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.

	<b>Fique ligado:</b> indica pontos de maior relevância no texto.
	<b>Saiba mais:</b> oferece novas informações que enriquecem o assunto ou “curiosidades” e notícias recentes relacionadas ao tema estudado.
	<b>Glossário:</b> indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.
	<b>Mídias Integradas:</b> sempre que se desejar que os estudantes desenvolvam atividades empregando diferentes mídias: vídeos, filmes, jornais, ambiente AVEA e outras.
	<b>Atividades de aprendizagem:</b> apresenta atividades em diferentes níveis de aprendizagem para que o estudante possa realizá-las e conferir o seu domínio do tema estudado.

# SUMÁRIO

<b>Palavra do professor-autor.....</b>	<b>7</b>
<b>Apresentação do componente curricular .....</b>	<b>8</b>
<b>Plano de ensino .....</b>	<b>9</b>
<b>Unidade I - Estrutura Constitucional Dos Municípios.....</b>	<b>11</b>
1.1 Considerações gerais sobre o direito constitucional e a Constituição .....	11
1.2- Breve evolução histórica dos municípios nas constituições brasileiras.....	12
1.3 - Organização Dos Municípios - Formação E Estrutura Constitucional .....	16
<b>Unidade II - Do Poder Executivo Municipal .....</b>	<b>22</b>
2.1 Organização E Atribuições De Competências.....	22
2.1.1 Atribuições Do Prefeito.....	24
2.1.2 Competências Municipais.....	28
2.1.3 Fontes De Recursos Dos Municípios .....	30
2.1.4 Limitações De Gastos Municipais .....	31
2.2 Intervenção Estadual Nos Municípios .....	32
<b>Unidade III - Do Poder Legislativo Municipal.....</b>	<b>35</b>
3.1 Estrutura Do Poder Legislativo Municipal .....	35
3.1.1 Lei Orgânica Municipal .....	37
3.1.2 Da Câmara Municipal, Regimento Interno e Seus Órgãos .....	38
3.2 Do Regime Jurídico Do Mandato Do Vereador.....	39
3.3 Das Atividades Legislativas Da Câmara Municipal.....	43

3.4 – Do Processo Legislativo .....	44
3.5 Da Função Fiscalizatória Da Câmara Municipal.....	48
<b>Unidade IV - Controle De Constitucionalidade De Leis Municipais... 50</b>	
4.1 Evolução Do Controle De Constitucionalidade Nas Constituições Brasileiras.....	50
4.2 Noções Gerais .....	52
4.2.1 Controle De Constitucionalidade Difuso.....	54
4.2.1.1 Controle Difuso Nos Tribunais E A Cláusula De Reserva Do Plenário (Art. 97 Cf/88) .....	54
4.2.2.2 Controle Abstrato De Constitucionalidade De Leis Municipais .....	56
<b>Referências.....</b>	<b>60</b>
<b>Currículo do professor-autor.....</b>	<b>61</b>

## PALAVRA DO PROFESSOR-AUTOR

No componente curricular de Direito Constitucional Municipal estudaremos as questões constitucionais relacionadas ao ente federado “Município”, partindo da sua historicidade pelas constituições brasileiras, sua formação e estrutura, perpassando pelas atribuições e competências dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal e finalizando com o controle de constitucionalidade de leis municipais.

Os municípios como sabemos fazem parte da federação brasileira, em conjunto com a União, o Distrito Federal e os vinte e seis Estados brasileiros. Os municípios definem-se como pessoas jurídicas de direito público interno e autônomo, conforme estabelecido pelo art. 18 da Constituição Federal. Nesse sentido os municípios possuem capacidade de: a) auto-organização; b) autogoverno; c) autoadministração e autolegislação.

Quanto às competências para cuidar da saúde e da assistência pública, (art. 23, inciso II) como àquelas competências de natureza privativa aos municípios, por exemplo a de instituir tributos de sua competência (art. 30, inciso III), organizar e prestar direta ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo. (art. 30, inciso V). Tais competências e atribuições serão analisadas a partir da atuação dos poderes Executivo e Legislativo Municipal.

Analisaremos como ocorre o controle de constitucionalidade de leis municipais, tanto pelo parâmetro da Constituição Federal, que se dá perante o Supremo Tribunal Federal – STF, via Recurso Extraordinário ou ainda pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.

Tendo como parâmetro a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, as leis municipais poderão sofrer controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

Por isso, desejamos que todos se sintam motivados em acompanhar e participar das atividades jurídicas deste componente curricular.

## APRESENTAÇÃO DO COMPONENTE CURRICULAR

Bem-vindos ao nosso componente curricular de **Direito Constitucional Municipal** que possui como objetivo geral propiciar ao aluno condições de aprendizagem sobre a nova abordagem dada aos Municípios a partir da Constituição Federal de 1988.

Nosso componente curricular está estruturado em 4 unidades semanais de aula, conforme apresentado no plano de ensino. Em cada unidade será disponibilizado material de estudo e exercícios sobre o tema abordado. Os exercícios permanecerão abertos enquanto realizarmos o componente curricular.

Após as quatro semanas de aula será realizada a avaliação final do componente.

Desejamos que o curso de especialização em Gestão Pública Municipal e o componente curricular possam ampliar seus conhecimentos e habilidades profissionais.

Saudações,

Daniela Vanila Nakalski Benetti

## PLANO DE ENSINO

**Componente curricular:** Direito Constitucional Municipal - (carga horária: 30h).

**Ementa:** Tratamento constitucional que os Municípios brasileiros receberam a partir da Constituição Federal de 1988, analisando suas novas atribuições e competências administrativas e legislativas específicas, bem como o controle de constitucionalidade de leis municipais.

AULA	OBJETIVOS	CARGA HORÁRIA (horas)
<b>1 ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS</b>	Identificar a autonomia municipal introduzida pela Constituição Federal de 1988. Estudar as regras constitucionais quanto à formação e organização dos Municípios no Brasil.	<b>7,5h</b>
<b>2. DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL</b>	Analisar as competências do Poder Executivo Municipal. Estudar as fontes de recursos municipais bem como as regras que limitam os gastos públicos. Verificar as regras constitucionais que estabelecem a possibilidade de intervenção estadual nos Municípios.	<b>7,5h</b>

<p><b>3.DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL</b></p>	<p>Analisar a estrutura do Poder Legislativo Municipal seu funcionamento e seus órgãos.</p> <p>Reconhecer a importância da Lei Orgânica e do Regimento Interno para atuação da Casa Legislativa.</p> <p>Estudar as principais funções do Legislativo Municipal: Legislar e fiscalizar.</p>	<p><b>7,5 h</b></p>
<p><b>4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS</b></p>	<p>Identificar as formas de controle de constitucionalidade de leis municipais tanto utilizando-se o parâmetro a Constituição Federal como a Constituição Estadual.</p>	<p><b>7,5 h</b></p>

## ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

### OBJETIVOS DA UNIDADE

Identificar a autonomia municipal introduzida pela Constituição Federal de 1988.

Estudar as regras constitucionais quanto à formação e organização dos Municípios no Brasil.

### 1.1 Considerações gerais sobre o direito constitucional e a Constituição

O Direito Constitucional é um ramo do direito que estuda a organização e funcionamento do Estado. A Constituição é a norma máxima de um Estado, logo podemos identificar três sentidos principais ao termo “Constituição”:

**Sentido sociológico:** proposta por Ferdinand Lassalle considera que, Constituição seria “a somatória dos fatores reais do poder dentro de uma sociedade”. (Lenza, 2016, p. 83);

**Sentido político:** idealizado por Carl Schmitt, cujo entendimento distingue Constituição de lei constitucional. Logo Constituição é produto de certa decisão política do Poder Constituinte Originário (Lenza, 2016);

**Sentido jurídico:** concebido por Hans Kelsen, em que a Constituição está locado no mundo do dever-ser (ambiente normativo), sendo fruto da vontade racional humana. Há dois sentidos na palavra Constituição:

Para Kelsen, há dois sentidos na palavra Constituição:

**Lógico-jurídico:** a Constituição significa Norma Hipotética Fundamental (função servir de fundamento lógico transcendental de validade das normas);

**Jurídico-positiva:** é a própria norma positiva suprema (constituição)(Lenza, 2016).

Assim, entende-se por Constituição como a Norma máxima de um Estado que dispõe sobre sua organização político-administrativa, estabelece direitos fundamentais servindo de fundamento de validade para as demais normas do Ordenamento Jurídico, bem como de limitação ao próprio poder do Estado.

Para o constitucionalista português Canotilho (1998, p.53), a Constituição:

é a ordenação sistemática e racional da comunidade política por meio de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político (CANOTILHO, 1998, p.53).

Após essas considerações gerais sobre o que estuda o direito constitucional e o que significa a Constituição para um país, vamos analisar a estrutura constitucional dos municípios perante as Constituições brasileiras desde o império até a Constituição Federal de 1988.

## 1.2 Breve evolução histórica dos municípios nas constituições brasileiras

Desde a sua descoberta e colonização, identificamos no Brasil uma forte tendência à descentralização, pois como afirma Rais (2012, p.1).

[...] entre os anos de 1532 e 1534, Portugal optou por dividir o território em quatorze capitanias hereditárias, que eram imensos lotes de terra que a Coroa atribuía responsabilidade de ocupação e colonização a alguns amigos da Corte. Nesse sistema, o rei entregava uma capitania a algum membro de sua confiança que, a partir de então, se transformava em capitão donatário. (Rais, 2012, p. 01).

Após esse período de relativa descentralização do poder no território, no século XIX, “a Coroa portuguesa retomou a administração do Brasil ao instituir as capitanias reais, totalmente subordinadas à Coroa, pretendendo afastar por completo a descentralização inicial na época das capitanias hereditárias”. (RAIS, 2012, p. 2). No entanto, dada a dificuldade de controle em razão de extensão de terras no Brasil, fatos ocorreriam

sem conhecimento da Coroa, ou seja, “os Municípios eram fundados sem amparo legal, regidos apenas pelos usos e costumes da época”. (RAIS, 2012, p. 2)

Diante disso, faremos uma breve evolução dos municípios perante as Constituições brasileiras:

#### **Constituição de 1824:**

Governo Monárquico, hereditário, constitucional e representativo. O Estado brasileiro adotou a forma unitária (com total centralização política-administrativa). O território brasileiro estava dividido em províncias que estavam subordinadas ao Poder Central e cada uma tinha um Presidente nomeado pelo Imperador e que poderia ser removido a qualquer tempo.

É nesse período que o Brasil reconhece a criação própria de Municípios com a Lei Imperial de 1º de outubro de 1828, chamada de Regimento das Câmaras Municipais do Império, que regulou o art. 167 da Constituição de 1824 (determinando a composição da Câmara da Cidade e da Câmara da Vila)(RAIS, 2012, p. 2).

#### **Constituição de 1891:**

Na primeira Constituição Republicana adotou-se o sistema de governo presidencialista e a forma de Estado Federal. Declarou-se a união perpétua e indissolúvel dos Estados (antigas províncias), transformando-as em Estados Unidos do Brasil. Discriminou-se constitucionalmente as rendas tributárias da União, dos Estados e Municípios.

Conforme salienta Meirelles (2006, P.94), durante a vigência da Constituição de 1891, não houve autonomia dos Municípios no Brasil, pois o

hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos

de políticos truculentos que mandavam e desmandavam nos 'seus' distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil a seu poder. (MEIRELLES, 2006, p.94).

#### **Constituição de 1934:**

Nos termos do art. 1º, a Nação brasileira estava constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do DF e dos territórios em Estados, mantendo-se o regime presidencialista. Conforme Lenza (2016, p.127), “os poderes da União foram consideravelmente aumentados, discriminando-se as rendas tributárias entre União, Estados e Municípios”.

#### **Constituição de 1937:**

Em razão de ter sido outorgada essa Constituição, na prática as autonomias estaduais foram reduzidas, afirmando-se que o regime federativo foi simplesmente “nominal”, havendo constantemente “assunção dos governos estaduais por interventores federais. Por sua vez, os vereadores e prefeitos eram nomeados pelos interventores de cada Estado” (LENZA, 2016, p.131).

#### **Constituição de 1946:**

Nos termos do art. 1º, os Estados Unidos do Brasil mantêm a forma federativa e o governo republicano. No entanto, retomam formal e materialmente à autonomia dos municípios, assegurando a eleição do Prefeito e dos Vereadores, reafirmando sua administração própria, além de decretação e arrecadação dos tributos municipais e à aplicação de suas rendas, bem como a organização de serviços públicos locais. (art. 28 Constituição de 1946).

#### **Constituição de 1967:**

Novamente concentra-se fortemente o poder no âmbito federal, esvaziando as competências estaduais e municipais, pois, embora o art.

1º estabelece ser o Brasil uma República Federativa, “na prática o que se percebeu foi um duro “golpe” no federalismo, mais se aproximando de um Estado unitário centralizado do que federativo” (LENZA, 2016, p. 138).

### **Constituição de 1969:**

Por meio de uma junta de militares, foi editada a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, a qual constitucionalizou os “Atos Institucionais”. Manteve-se o poder concentrado no âmbito federal.

Nos anos de 1977 e 1978, o Presidente Geisel baixou medidas governamentais flexibilizando algumas situações, entre elas a revogação total do Ato Institucional nº 5 (AI-5), ato mais violento baixado pela ditadura no Brasil.

Essas medidas davam início ao processo de redemocratização no Brasil, que ganhou fôlego no governo de João Figueiredo (15-03-1979 a 15-03-1985) cujo mandato foi de 06 anos, conforme Emenda Constitucional nº 8/1977, tendo a missão de pôr fim ao governo militar (Lenza, 2016).

Durante a primeira metade da década de 80, foi criado o movimento pelas *Diretas Já*, solicitando a eleição direta presidencial. No entanto, a Proposta de Emenda Constitucional foi rejeitada e houve eleição indireta, elegendo em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves.

### **Constituição de 1988:**

Depois de um razoável tempo de sistematização do texto da nova Constituição, a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 05 de outubro de 1988, redemocratizando o país com importantes avanços, entre eles o retorno da autonomia municipal, conforme previsto no 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”.

Assim, entendemos que foi institucionalizada a importância política, econômica e social, reconhecendo os Municípios como núcleo local de tomada de decisões.

Assim, reconhecido como ente federativo, o município é dividido em Poder Executivo, cujo chefe é o Prefeito, e Poder Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores. Por orientação constitucional, os municípios não apresentam Poder Judiciário próprio.

Passaremos a seguir a analisar a atual formação e estrutura constitucional dada aos Municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988.

### 1.3 Organização dos municípios - formação e estrutura constitucional

No que tange à formação dos Municípios, o art. 18, § 4º da Constituição Federal de 1988 e a redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/96 estabelece as regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, respeitando as seguintes etapas:

**1º) Lei complementar Federal:** que determinará o período e o procedimento para ocorrer a criação, incorporação, fusão ou desmembramento;

**2º) Estudo de viabilidade municipal:** deverá ser apresentado, publicado e divulgado, na forma da lei, estudo demonstrando a possibilidade de criação, incorporação, fusão ou desmembramento;

**3º) Plebiscito:** desde que ocorra estudo de viabilidade favorável, far-se-á consulta às populações locais envolvidas (de todos os Municípios envolvidos) para decidirem (sim ou não) sobre a criação, incorporação,

fusão ou desmembramento. Tal plebiscito é convocado pela Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual;

Para recordarmos os cinco últimos municípios que foram reconhecidos no Brasil, totalizando 5.570, são: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul. Todos eram distritos e foram emancipados após a população aprovar em Plebiscito o desmembramento (Jornal O Globo, 2013).

**4º) Lei estadual:** dentro do período que a lei complementar definir, desde que já tenha ocorrido o estudo de viabilidade e a aprovação por plebiscito, serão criados, incorporados, fundidos ou desmembrados Municípios, através de Lei estadual.

Quanto à estrutura constitucional atual dos municípios, foi restabelecida sua autonomia, descentralizando-se o poder, conforme art. 18, descrito acima, dando poderes administrativos, financeiros e políticos para governar em âmbito local. Devemos entender que a autonomia concedida aos Municípios é prerrogativa política limitada pela Constituição de 1988 (RAIS, 2012, p. 4).

Como a nossa tem foco na esfera municipal, não analisaremos a autonomia dos demais entes federados.

Partindo do estudo de Meirelles, o município pode ser analisado sob três aspectos: o sociológico, o legal e o político.

No **sentido sociológico**, o Município é estudado como um agrupamento de pessoas sob um mesmo território com interesses comuns, reunidas em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

---

1 Segundo Meirelles (2006, p. 68-69) compreende-se por “Desmembramento é a separação de parte de um município para se integrar noutro ou constituir um novo município. Incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador. Fusão é a união de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município.”

No **sentido legal**, o Município é pessoa jurídica de direito público interno, dotado de capacidade civil, para exercer direitos e contrair obrigações, além de responder por todos os atos de seus agentes (art. 37, § 6º, Constituição de 1988).

No **sentido político**, o Município é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indissolúveis (MEIRELLES, 2006, p. 128).

Devemos ressaltar que a autonomia municipal é resultado de delegação de poder da própria Constituição e não da delegação do Estado-membro em que o município se situa.

Vejamos os princípios que asseguram a autonomia municipal mínima:

**a)** poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); **b)** poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores); **c)** poder normativo próprio ou auto legislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República); **d)** poder de autoadministração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas) (MEIRELLES, 2006, p. 94).

Encontramos tais princípios assegurados na Constituição Federal de 1988, pois o Constituinte consagrou a autonomia política dando aos Municípios capacidade de

- a) auto-organização;**
- b) autogoverno;**
- c) autoadministração; e**
- d) autolegislação.**

2 A localidade de Pinto Bandeira até 31/12/2012 era distrito do município de Bento Gonçalves, sendo reconhecida como município somente em 1º de janeiro de 2013, após longos anos de entraves político-jurídicos. Embora a Lei estadual de criação do Município é do ano de 1996, o município de Pinto Bandeiro foi extinto durante um período dos anos 2000, em razão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2381-1RS que questionava a validade da Emenda Constitucional nº 57/2008 que validava a criação de municípios com apenas leis estaduais publicadas até 31 de dezembro de 2006.

A **auto-organização** compreende a capacidade de elaborar sua própria Lei Orgânica, conforme o art. 29 da Constituição de 1988. A Lei Orgânica Municipal equivale à Constituição Municipal, devendo ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por 2/3 dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado.

Quanto ao **autogoverno**, refere-se à eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, conforme prevê o

Art. 29 [...]

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

Nesse sentido, conforme salienta Rais (2012), o governo local exige governantes próprios, eleitos diretamente pelos cidadãos locais, promovendo a democracia representativa, bem como o contato mais direto com a população.

Conforme estabelece no inciso primeiro do art. 29, a eleição da chapa que comporá o Poder Executivo Municipal (prefeito e vice) e a dos Vereadores que comporão o Poder Legislativo Municipal ocorrerá simultaneamente em todo o país para um mandato de 4 anos, sendo permitida a reeleição para os membros do Poder Executivo Municipal. No caso dos Vereadores, a eleição não sofre limitação temporal.

Quanto à composição das Câmaras de Vereadores, deverá ser respeitado o sistema de representação proporcional e partidário, logo, o quantitativo de vereadores será proporcional ao número de habitantes observado o limite máximo previsto na Constituição de 1988, art. 29, IV e respectivas alíneas. Sendo assim, o quantitativo mínimo é de nove (9)

Vereadores nos municípios de até 15 mil habitantes e o máximo é de cinquenta e cinco (55) Vereadores nos municípios com mais de 8 milhões de habitantes.

É importante destacar que ao Poder Executivo Municipal compete as funções de governo e administrativas e ao Poder Legislativo Municipal compete a função típica de legislar e fiscalizar e atipicamente de julgar (por infrações político-administrativas prefeito, vice e os próprios vereadores).

Quanto à **autoadministração**, cabe ao próprio Poder Executivo Municipal organizar sua administração, dispondo sobre a organização dos serviços públicos locais, da execução de obras públicas, da ordenação territorial, da aquisição de bens e serviços, etc. A autonomia financeira diz respeito à decretação de tributos e aplicação das rendas tributárias municipais.

Conforme a Constituição Federal de 1988, art. 156, incisos I, II e III compete ao Município instituir os seguintes impostos: IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial urbana); ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e o ITBI (Imposto de Transmissão Inter vivos de Bens e Imóveis e de direitos reais (a título oneroso)).

Além dos impostos previstos constitucionalmente, cabe aos Municípios instituírem outros tributos como taxas, contribuição de iluminação pública e contribuições de melhoria que devem estar reguladas por legislação municipal.

---

3 Temas de interesse local, segundo Meirelles (2006), diferencia-se pelo grau, e não pela substância até porque não existe assunto exclusivo municipal que não seja reflexo ao interesse estadual e federal. Exemplos típicos de matéria de interesse local: o trânsito, a saúde pública, os serviços públicos, o urbanismo, o poder de polícia, a regulamentação estatutária de seus servidores, a educação e a recreação.

E, no que tange à **autolegislação**, relaciona-se ao poder de legislar sobre sua auto-organização, temas de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir tributos municipais e aplicar suas rendas, tendo obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, e demais dispositivos elencados art. 30 da Constituição Federal de 1988



Nas regras para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios brasileiros, deve-se entender claramente as etapas necessárias para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios: a) Lei complementar federal, b) estudo de viabilidade municipal, c) plebiscito e d) Lei estadual.

## Resumo

Nessa aula, você aprendeu sobre a evolução dos Municípios nas Constituições brasileiras, além do estudo das regras constitucionais quanto à formação e estrutura dos Municípios brasileiros.



## Atividades de aprendizagem

1. As regras constitucionais relativas à criação de municípios aplicam-se também ao desmembramento de municípios.

( ) Verdadeiro

( ) Falso

2. A autonomia municipal é resultado de delegação de poder dado pelo Estado-membro em que o município se situa.

( ) Verdadeiro

( ) Falso

## DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

### OBJETIVOS DA UNIDADE

Analisar as competências do Poder Executivo Municipal.

Estudar as fontes de recursos municipais bem como as regras que limitam os gastos públicos.

Verificar as regras constitucionais que estabelecem a possibilidade de intervenção estadual nos Municípios.

### 2.1 Organização e atribuições de competências

O Poder Executivo Municipal está representado pelo Prefeito e Vice-prefeito, seguindo, em simetria, a estrutura federal definida na Constituição de 1988. Para ser prefeito a pessoa deverá atender a determinadas condições:

#### Requisitos para candidatura

- a) possuir nacionalidade brasileira;
- b) estar em pleno exercício dos seus direitos políticos;
- c) ser domiciliado no município da candidatura;
- d) idade mínima de 21 anos; e
- e) estar filiado a um partido político.

A posse acontecerá em 1º de janeiro do ano subsequente às eleições, em sessão na Câmara Municipal. Nesse ato presta compromisso público de defender e cumprir a Constituição Federal e todas as leis vigentes, de desempenhar com honra e lealdade as suas funções e de promover o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento do Município.

Encontramos no Poder Executivo Municipal, genuinamente, as atribuições administrativas do Município, nele contendo uma quantidade de órgãos públicos e seus servidores. Assim, como já sinalizado no módulo 1, a auto-organização de um Município acompanha a lógica

# UNIDADE II

da descentralização política, sendo que cada ente federado tenha suas competências, inicialmente, definidas na Constituição sendo todos autônomos.

Os atos de governo do Município são tomados pelo Prefeito, sem necessidade consulta prévia, observada as disposições constitucionais e da Lei Orgânica, havendo a obrigatoriedade de prestar contas à Câmara Municipal.

Judicialmente o Município é representado pelo Prefeito ou por intermédio de procuradores municipais, nos termos do art. 75, III (novo Código de Processo Civil).

A sede do Poder Executivo Municipal é a Prefeitura Municipal, possuindo órgãos internos entre eles, o gabinete do Prefeito.

Quanto à eleição do Prefeito e Vice-prefeito, cabe recordar o art. 29, I a III da Constituição de 1988:

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

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

Se por ventura o prefeito venha assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, com a ressalva da posse em razão de concurso público, perderá seu mandato, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.

**Art. 29, inciso XIV** – perda do mandato do prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo 1º.

**Art. 28, § 1º** - Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, incisos I, IV e V.

**Art. 38.** Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

I - Tratando-se de mandato federal, estadual, distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - Investido no mandato de Prefeito será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por sua remuneração;

No caso de impedimentos temporários, do Prefeito e do Vice-prefeito (ausência do país ou no caso de vacância) quem assumirá é o Presidente da Câmara de Vereadores, novamente em simetria com disposto aos demais entes da federação.

### 2.1.1 Atribuições do prefeito

O prefeito é o chefe do Poder Executivo e da administração pública, municipal, cabendo à Lei Orgânica de cada Município estabelecer suas atribuições com base na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

O prefeito executa funções de governo (exclusivas e indelegáveis) e administrativas (privativas e delegáveis). As funções de governo são divididas em:

a) funções políticas: representação do município; comparecimento e informações à Câmara Municipal e convocação extraordinária da Câmara de Vereadores;

b) funções legislativas: apresentação de projeto de lei; sanção, promulgação, publicação e veto de leis e elaboração do orçamento;

c) funções executivas: execução de leis e de outras normas; expedição de decretos e atos administrativos; prestação de contas e relatoria da administração e planejamento da administração local; (COSTA, 2006, p. 148)

4 Por simetria constitucional incluem-se os prefeitos.

As atividades administrativas desenvolvidas pelo chefe do Executivo Municipal estão relacionadas: a) administração do patrimônio municipal; b) execução orçamentária; c) abertura de créditos; d) arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal; e) execução de obras e serviços; f) decretação de desapropriação; g) imposição de penalidades administrativas; h) execução da dívida ativa; i) organização e direção do servidores públicos; j) decretos; l) despacho de expediente; m) publicação dos atos administrativos; n) expedição de certidões; o) execução de atribuições delegadas e p) requisição de força policial (BERWING, 2011, p. 34).

Segundo o portal do Tribunal Superior Eleitoral as atribuições mais comuns do prefeito podem ser sintetizadas:

**Desenvolver** as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes;

**Organizar** os serviços públicos de interesse local;

**Proteger** o patrimônio histórico-cultural do município;

**Garantir** o transporte público e a organização do trânsito;

**Atender** à comunidade, ouvindo suas reivindicações e anseios;

**Pavimentar** ruas, preservar e construir espaços públicos, como praças e parques;

**Promover** o desenvolvimento urbano e o ordenamento territorial;

**Buscar** convênios, benefícios e auxílios para o município que representa;

**Apresentar** projetos de lei à câmara municipal, além de sancionar ou vetar;

**Intermediar** politicamente com outras esferas do poder, sempre com intuito de beneficiar a população local;

**Zelar** pelo meio ambiente, pela limpeza da cidade e pelo saneamento básico;

**Implementar e manter**, em boas condições de funcionamento, postos de saúde, escolas e creches municipais, além de assumir o transporte escolar das crianças;

**Arrecadar, administrar e aplicar** os impostos municipais da melhor forma;

**Planejar, comandar, coordenar e controlar**, entre outras atividades relacionadas ao cargo.

Nos crimes comuns cometidos por Prefeito deverá ser ele julgado pelo Tribunal de Justiça Local (at. 29, X da CF) e nos crimes de responsabilidade (em razão do cargo) pela Câmara Municipal (art. 31 da CF); nos crimes eleitorais, pelo Tribunal Regional Eleitoral; nos crimes federais pelo Tribunal Regional Federal (art. 109, IV, da CF).

É importante destacar o Decreto-Lei nº 201 de 1967 e alterações dadas pela Lei nº 10.028 de 2000 (Lei dos crimes fiscais), que estabelecem as condutas passíveis de responsabilização por atos de Prefeitos e Vereadores.

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei,

ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos

provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

## 2.1.2 Competências municipais

Podem ser divididas em competências não legislativas (de natureza administrativa) e as competências legislativas.

As **competências não legislativas** se classificam em:

**a) comum: (cumulativa, concorrente, administrativa ou paralela):** conforme estabelece Lenza (2016), trata-se de competência não legislativa **comum aos quatro entes federativos**, conforme previsto no art. 23, da CF.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

**b) privativa (art. 30, III a IX):** São as competências próprias do ente federado Município:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

III - 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 em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - 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;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

As **competências legislativas** se classificam em:

**a) Expressa:** descritas no art. 29, caput, refere-se à capacidade de auto-organização dos Municípios, por meio de lei orgânica;

**b) Interesse local:** art. 30, I, relaciona-se as peculiaridades e necessidades próprias locais. **Exemplo:** Lei municipal legislando sobre o horário de funcionamento do comércio local.

**c) Suplementar:** art. 30, II, compete ao Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, incluídas as matérias de normas gerais e específicas. **Exemplo:** Lei municipal legislando sobre

meio ambiente (proibição de queimadas em canaviais) desde que tal regramento seja harmônico com a legislação estabelecida pelos demais entes federados.

**d) Plano diretor:** art. 182, § 1º o plano diretor deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Sua função é servir como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Este tema será estudado no componente curricular de direito administrativo.

### 2.1.3 Fontes de recursos dos municípios

Os Municípios auferem recursos de diversas fontes. Temos o tributos locais e outros recebidos pelo repasse da União, dos Estados, dos fundos orçamentários, da exploração do patrimônio municipal e dos empréstimos realizados.

Os tributos são imposições legais e dividem-se em:

a) impostos: cobrados em razão da identificação da capacidade econômica do contribuinte; b) taxas: cobradas em razão da prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível ou pelo efetivo exercício do poder de polícia; c) contribuições de melhoria: cobradas em razão da valorização de imóveis decorrentes de obras públicas; d) demais contribuições: tributos destinados a financiar determinadas atividades, como a contribuição de iluminação pública ou a contribuição cobrada de servidores públicos para custeio do sistema previdenciário. (Senado Federal, 2016, p. 24)

Os impostos municipais têm previsão constitucional no art. 156, da Constituição Federal. Tais impostos municipais têm suas alíquotas definidas em lei municipal, observados os parâmetros da legislação federal. Estamos tratando sobre: a) Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); b) Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos por Ato Oneroso de Bens Imóveis e Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI); e c) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Além dessas receitas tributárias próprias, os municípios auferem também recursos da União, dos estados e de fundos orçamentários, conforme estabelecido nos artigos. 158 e 159 da Constituição. Podemos exemplificar que 50% do IPVA arrecado pelo Estado será repassado aos Municípios relativo aos veículos licenciados nos Municípios, 50% do ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) arrecado pela União será repassado aos Municípios relativo as suas áreas rurais, entre outros. O aprofundamento dessa temática será estudado no componente curricular de Direito Tributário.

Ainda os Municípios também auferem recursos resultantes da exploração de seu próprio patrimônio, como o aluguel ou a venda de bens e empréstimos realizados em instituições financeiras nacionais e estrangeiras.

## 2.1.4 Limitações de gastos municipais

Diferentes atos normativos instituem limites de gastos dos recursos públicos dos municípios, em destaque a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101 de 2000 (Responsabilidade Fiscal). Entre as principais proibições, estão:

a) realização de despesas sem prévia previsão nas leis orçamentárias; b) concessão ou utilização de recursos orçamentários ilimitados; c) gasto com publicidade de obras, serviços e programas com utilização de nomes, símbolos e imagens para promoção pessoal de agente público; d) gastos obrigatórios com saúde e educação: os municípios devem gastar com os serviços de educação, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos e de recursos de impostos federais e estaduais a eles repassados; e com os serviços de saúde, no mínimo, 15% dos recursos de impostos, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências de recursos recebidas de impostos federais; e) possibilidade de gasto de, no máximo, 60% da sua receita corrente líquida com servidores públicos, existindo limites específicos para o Poder Legislativo municipal; e f) respeito aos limites próprios de endividamento estabelecidos em resolução do Senado Federal.

Podemos citar também que a Lei nº 9.504 de 1997 (Lei das Eleições) estabelece proibições ao gasto público municipal de forma a manter a lisura e a justa competição eleitoral.

## 2.2 Intervenção estadual nos municípios

Como já sinalizamos no Módulo 1, todos os entes da federação são autônomos nos termos da constituição Federal. Excepcionalmente a própria Constituição prevê situações de anormalidade que poderá gerar a intervenção da União nos Estados e DF (art. 34); e nos Municípios localizados em Territórios Federais (art. 35) e intervenção dos Estados em seus respectivos Municípios (art. 35).

As situações de cabimento de intervenção estadual estão elencadas no art. 35:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

A decretação e execução da intervenção estadual são de competência privativa do Governador de Estado, via decreto interventivo que especificará a amplitude, o prazo e as condições da execução e, quando necessário, designar o interventor.

O controle político desse ato será realizado pelo Legislativo, devendo o decreto interventivo ser submetido à apreciação da Assembleia Legislativa, no prazo de 24 horas. Em recesso, haverá convocação extraordinária também no prazo de 24 horas.

É possível dispensar o controle político (art. 36, § 3º) do ato interventivo, desde que o decreto se limite a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade, excepcionalmente, quando o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância dos princípios estabelecidos na Constituição Estadual ou para prover execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (art. 35, IV)

Quando necessário, o Governador do Estado nomeará interventor, afastando as autoridades envolvidas. Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas retornarão aos seus cargos, salvo impedimento legal (art. 36, §4º).

Em resumo, diante da temática apresentada podemos considerar que o Poder Executivo Municipal (representado pelo Prefeito e Vice-prefeito) exerce tipicamente atos de chefia de governo e atos administrativos e como função atípica exerce atividade legislativa, como editar decretos municipais. Analisaram-se na sequência as competências administrativas e legislativas municipais nos termos da Constituição Federal. Um breve panorama sobre a origem dos recursos municipais e os limites jurídicos do gasto público. Por último estudamos a possibilidade constitucional de intervenção estadual nos municípios

## Resumo

Nessa aula, você aprendeu que o Poder Executivo Municipal (representado pelo Prefeito e Vice-prefeito) exerce tipicamente atos de chefia de governo e atos administrativos e como função atípica exerce atividade legislativa, como editar decretos municipais. Na sequência você estudou as competências administrativas e legislativas municipais nos termos da Constituição Federal, além de um breve panorama sobre a

origem dos recursos municipais e os limites jurídicos do gasto público. Por último estudamos a possibilidade constitucional de intervenção estadual nos municípios



## Atividades de aprendizagem

1 A intervenção do Estado-membro e Município é medida excepcionalmente autorizada pela Constituição Federal, que pode ser tomada, entre outras hipóteses, quando:

a) o Prefeito Municipal for condenado, por decisão judicial transitada em julgado, em ação civil por improbidade administrativa;

b) o Prefeito for condenado pela prática de crime de responsabilidade, por decisão judicial transitada em julgado.

c) não forem prestadas cotas devidas, na forma da lei;

d) houver conflito relevante entre Estado e Município que possa comprometer o equilíbrio federativo.

e) o Tribunal Regional Federal der provimento e representação a representação para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial.

2 Quando o Município legisla sobre transporte coletivo municipal de passageiros está:

a) suplementando a legislação do Estado.

b) suplementando a legislação da União, no que couber.

c) expedindo normas de sua competência residual

d) expedindo norma alicerçada em sua própria autonomia.

e) expedindo normas de competência comum.

## DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

### OBJETIVOS DA UNIDADE

Analisar a estrutura do Poder Legislativo Municipal seu funcionamento e seus órgãos.

Reconhecer a importância da Lei Orgânica e do Regimento Interno para atuação da Casa Legislativa.

Estudar as principais funções do Legislativo Municipal: Legislar e fiscalizar.

### 3.1 Estrutura do poder legislativo municipal

O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal (Câmara de Vereadores) composto por Vereadores que representam a população local. O quantitativo de Vereadores será proporcional ao número de habitantes do Município, conforme determinada o art. 29, IV:

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

[...]

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
- e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;

- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;
- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes.

O Legislativo Municipal exerce tipicamente duas grandes atribuições: a) a função legislativa, ou seja, produção das leis municipais e

b) a função fiscalizatória, ou seja, controlar os atos do Executivo Municipal, acompanhando a prestação dos serviços públicos municipais.

O mandato dos Vereadores é de 4 anos, possuindo imunidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. (art. 29, VIII da Constituição de 1988).

As atividades realizadas na Câmara são desenvolvidas durante as sessões legislativas, tanto ordinárias, quanto extraordinariamente. As sessões ordinárias têm previsão na Lei Orgânica do Município e identifica o período normal de funcionamento da casa legislativa. Já as sessões extraordinárias acontecem durante o período de recesso por meio de convocação para tratar de assunto específico. É vedado pela Constituição Federal pagamento de parcelas indenizatórias para comparecimento às sessões extraordinárias.

### 3.1.1 Lei orgânica municipal

Os órgãos do Município, incluindo a Câmara Municipal, devem estar organizados conforme a Lei Orgânica do Município, observado as regras da Constituição Federal e Constituição Estadual. A Lei Orgânica municipal

[...] pode ser compreendida como a “Constituição do município”, pois prevê as regras básicas relacionadas à estrutura do poder político local, com base nos princípios da Administração Pública; regras sobre processo legislativo; serviços públicos e regime jurídico de servidores públicos (SENADO FEDERAL, 2016).

Conforme o art. 29 da Constituição, a Lei Orgânica do município deverá ser aprovada por 2/3 dos vereadores da Câmara Municipal, em dois turnos de votação, com intervalo de dez dias entre eles.

### 3.1.2 Da câmara municipal, regimento interno e seus órgãos

Outra importante norma para atuação do legislativo municipal é seu Regimento Interno. Trata-se de uma resolução que reúne regras sobre o funcionamento da Casa Legislativa. No Regimento Interno encontramos regras sobre o quantitativo de Comissões temáticas existentes, os critérios para concessão da palavra aos Vereadores, as regras sobre autoria de proposições legislativas, as diretrizes para definição das prioridades de votação, entre outros assuntos. (SENADO Federal, 2016).

Quanto aos órgãos da Câmara Municipal, segundo a Lei Orgânica e seu Regimento Interno destacam-se:

**a) Plenário:** órgão que reúne todos os vereadores e se constitui na instância máxima decisória da casa; **b) Mesa:** órgão composto por vereadores eleitos pelos seus pares e responsável pela condução dos trabalhos legislativos e administrativos da casa; e **c) Comissões:** órgãos colegiados permanentes ou temporários, compostos por vereadores, que examinam proposições legislativas, realizam investigações e acompanham atos do Poder Executivo nas suas áreas de atuação (ex: saúde, educação, meio ambiente, entre outros). (SENADO FEDERAL, 2016, p. 31)

Cada um desses órgãos apresenta seus Presidentes e vice-presidentes, escolhido pelos Vereadores, sendo que o presidente da câmara preside também o Plenário e a Mesa. Os presidentes possuem a responsabilidade pela condução dos trabalhos, da definição das pautas e da ordem de votação, concessão da palavra aos Vereadores e manutenção da ordem pública no recinto de deliberação, entre outros atos.

A quantidade de membros da Mesa e das respectivas Comissões está fixada no Regimento Interno, sendo as vagas preenchidas “conforme o critério da proporcionalidade parlamentar. Isso significa que, na medida do possível, essas composições devem espelhar as forças políticas da câmara”. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 31).

Todas as atividades do Poder Legislativo Municipal, em conformidade ao princípio da publicidade (art. 37 da Constituição de 1988) deverão ser abertos ao público dentro das condições físicas dos locais.

No que tange ao limite dos gastos da Câmara Municipal, a Constituição, em seu art. 29, inciso VII, e art. 29-A, estabelece regras sobre os limites de gastos dos recursos públicos do município relativo ao funcionamento Legislativo,

Art.29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

## 3.2 Do regime jurídico do mandato do vereador

O Vereador é representante da população local atuando de forma a identificar as necessidades locais, buscando concretizá-las por meio de proposições de lei municipal e fiscalizando os atos do Poder Executivo.

O Vereador não atua isoladamente,

como membro da Câmara, ele apresenta projetos e requerimentos diversos, que primeiramente devem ser

aprovados por uma comissão da casa, pela Mesa ou pelo Plenário, conforme o caso, para que possam produzir efeitos jurídicos. (SENADO FEDERAL, 2016, p.33)

A diplomação do Vereador se dá perante a Justiça Eleitoral após o encerramento das eleições. No entanto, seu mandato inicia efetivamente com a posse perante a Mesa da Câmara. Conforme o art. 4º, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), normalmente a Lei Orgânica dos Municípios é que estabelece a data de 1º de janeiro para a posse. Os Vereadores são eleitos pelo sistema proporcional para um período de 4 anos.

Os eleitores têm a possibilidade de votar nos candidatos, ou nos partidos ou em coligações.

Os Vereadores podem se licenciar do exercício do mandato, sem perder o cargo. Durante esse período, não poderá participar das votações da Câmara, tampouco apresentar projetos de lei ou requerimentos, podendo ou não haver durante esse período a convocação de suplente.

As principais motivações para licença são:

a) assumir cargos políticos no Poder Executivo, como ministro, secretário de estado ou secretário municipal; b) tratar de assuntos particulares; e c) tratar da saúde, por meio de licença médica. Já o término do mandato implica no afastamento definitivo do cargo de vereador, somente sendo possível o retorno mediante nova eleição. O mandato pode ser extinto nas seguintes situações: a) término da legislatura; b) morte do titular; c) renúncia do titular; d) declaração da Mesa da câmara, em razão de faltas injustificadas em 1/3 das reuniões deliberativas no ano, decisão da Justiça Eleitoral, perda ou suspensão dos direitos políticos; e e) decisão do Plenário da câmara, em razão de quebra do decoro parlamentar, desrespeito às incompatibilidades do cargo ou condenação criminal transitada em julgado. (SENADO FEDERAL, 2016)

Quanto à cassação do mandato de Vereador, o art.7º, do Decreto-lei nº 201/1967, estabelece algumas situações para a cassação do mandato, por decisão da câmara, quando:

5 Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (= votos de legenda e votos nominais, excluindo-se os brancos e os nulos), dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas partidos isolados e coligações que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga.

- I – Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
- II – Fixar residência fora do Município;
- III – Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

No exercício do mandato, o Vereador é detentor de certas prerrogativas jurídicas para o proteger de possível retaliação política ou jurídica indevida. A mais importante dessas prerrogativas é a inviolabilidade civil e penal por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, conforme estabelece o art. 29, inciso IX, da Constituição Federal de 1988. Em outras palavras, o Vereador “não pode ser processado ou julgado por suas opiniões emitidas no território do município, ainda que fora da câmara, naquilo que diz respeito às suas atividades públicas”. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 35). Esta prerrogativa constitucional buscar assegurar ampla liberdade de expressão e atuação dos Vereadores, zelando para que o interesse da população possa ser devidamente representado.

Uma outra prerrogativa assegurada por algumas Constituições Estaduais é o foro privativo para ações penais no Tribunal de Justiça do estado. Dessa forma, o vereador, enquanto no exercício do mandato, somente pode ser julgado em razão da suposta prática de crimes pelo Tribunal de Justiça do seu estado.

Segundo o art. 29, inciso IX, da Constituição Federal, os vereadores estão submetidos às mesmas limitações dos parlamentares federais e estaduais. E no art. 54 da Constituição estabelece que os vereadores não podem:

- I – desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Quanto aos subsídios, os vereadores têm suas atividades remuneradas por subsídio: “parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

O subsídio deve ser fixado por meio de resolução ou decreto legislativo da câmara, conforme estabeleça a Lei Orgânica municipal. Ainda, a Constituição estabelece que uma legislatura deve fixar o valor da remuneração dos parlamentares para a próxima.

A Constituição, a partir da EC 25/2000, que acrescentou o art. 29- A, estabelecendo critérios mais claros para a remuneração dos Vereadores, sendo que o limite máximo dos subsídios dos Vereadores continua sendo 75% do subsídio dos Deputados Estaduais, porém variável conforme o número de habitantes de cada município. Por exemplo: Municípios com a população menor de 10.000 mil habitantes, o subsídio máximo do Vereador será de 20% do subsídio dos Deputados Estaduais e, em Municípios com população maior que 500.001 mil habitantes, o subsídio máximo do Vereador será de 75% do subsídio dos Deputados Estaduais.

É importante ressaltar que o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não pode ultrapassar o montante de 5% da receita do Município. (art. 29, VII).

### 3.3 Das atividades legislativas da câmara municipal

A principal atividade legislativa da Câmara Municipal é editar leis, ou seja, “atos normativos por excelência, que introduzem novas regras jurídicas a serem obrigatoriamente seguidas por todos os seus destinatários” (SENADO FEDERAL, 2016, p. 39).

Recapitulando, conforme o art. 30 da Constituição Federal, a competência legislativa do município incide especialmente sobre:

- a) assuntos de interesse local;
- b) complementação de normas federais e estaduais;
- c) criação, organização e supressão de distritos, observada a legislação estadual;
- d) criação, modificação e extinção de tributos municipais;
- e) serviços públicos prestados pelo município; e
- f) ordenação do espaço urbano, entre outros. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 39).

Conquanto a Constituição não aponte explicitamente todas as matérias de competência legislativa do município, a partir da noção de “assuntos de interesse local”, há algumas matérias que os tribunais entendem como objeto de legislação municipal. Entre eles estão:

- a) serviços públicos municipais, como transporte, coleta de lixo, fornecimento de água, coleta de esgoto e serviço funerário;
- b) leis orçamentárias municipais;
- c) regime jurídico dos servidores e órgãos públicos municipais;
- d) horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais no município;
- e) limites máximos de ruídos conforme o local e horário;
- f) estacionamento em vias públicas; g) definição das possibilidades de edificação de terrenos urbanos e equipamentos de segurança em imóveis;
- h) propaganda comercial externa em fachadas e vias públicas; e
- i) meia-passagem no serviço de transporte urbano municipal. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 40).

Assim, como o Município é ente federativo autônomo não se pode afirmar que a lei municipal está subordinada às leis federais e leis estaduais. Trata-se de espaços de competências diferentes, logo não pode

haver interferência na competência legislativa do outro.

Nos assuntos de interesse local, o município executa plenamente sua competência legislativa. Ainda aos municípios compete estabelecer normas complementares à lei federal ou estadual no que diz respeito a algumas matérias previstas no art. 24, da Constituição Federal, como serviços de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, entre outros.

### 3.4 Do processo legislativo

Respeitando a simetria constitucional o processo legislativo municipal deve obedecer às mesmas regras de técnica legislativa e estruturação das leis em artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, conforme dispõe a Lei Complementar 95/98. Podemos afirmar que o processo legislativo pode ser dividido em cinco etapas: a) iniciativa, b) discussão, c) votação, d) sanção e promulgação e, se houver, e) veto. Sendo assim, a etapa da iniciativa é o que deflagra o começo do processo legislativo, com a apresentação de um projeto de lei para regular matérias de competência legislativa do município.

São entes competentes para apresentar projeto de lei municipal:

- a) Vereador, individual ou em conjunto;
- b) Prefeito;
- c) 5% do eleitorado municipal (projeto de iniciativa popular).

Devemos salientar que há algumas matérias que somente podem ser apresentados por uma autoridade específica. Por exemplo, projeto de lei tratando dos valores dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, somente pode ser iniciado por Vereadores. Todavia projetos que versam sobre a criação de outros cargos no Poder Executivo ou a estruturação de seus órgãos e entidades, somente devem ser iniciados pelo Prefeito.

Na etapa da discussão, ocorre o debate no projeto e eventuais alterações mediante emendas ao texto. Nesse momento os Vereadores “devem estudar o projeto apresentado e podem propor emendas aditivas, supressivas ou modificativas a ele.” (SENADO FEDERAL, 2016, p. 42).

É importante frisar que nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, a Constituição Federal, em seu art. 63, veda emendas do Poder Legislativo que impliquem aumento ou criação de despesa, ressalvadas as leis orçamentárias.

Ainda, no decorrer da etapa de discussão, os projetos de lei são examinados por uma ou mais Comissões para que se profira parecer sobre a matéria. Internamente, em cada comissão, é designado um relator para elaborar a minuta do parecer que será votado pelo colegiado. Em conformidade ao Regimento Interno da casa legislativa, nesse momento, é possível aos vereadores que compõe a Comissão

[...] apresentar emendas, solicitar vista para exame detalhado do projeto, sugerir a realização de audiência pública, apresentar um voto divergente por escrito, entre outros pontos. Uma vez examinado pelas comissões, o projeto segue para deliberação definitiva do Plenário (SENADO FEDERAL, 2016, p. 42).

Após deliberação pelo plenário da casa legislativa, passamos a etapa da votação do projeto de lei (com ou sem emendas), para ser aprovado ou rejeitado.

Conforme determina a Constituição Federal, em seu ar. 47, consideram-se aprovados os projetos de lei caso obtenham a maioria dos votos, desde que presentes mais da metade dos Vereadores. No entanto, dependendo da matéria que o projeto de lei tratar, existem outras regras para formação do quórum. Por exemplo, para a aprovação da Lei Orgânica do Município e as leis que a alteram, devem ser aprovadas por 2/3 dos Vereadores, em dois turnos de votação, com intervalo de dez dias entre os turnos.

Na etapa da sanção e promulgação, o projeto de lei já aprovado pela Câmara Municipal deve ser enviado ao Prefeito para que ele a sancione em caso de concordância com o conteúdo e ateste sua existência com a promulgação. Caso discorde com o conteúdo, o Prefeito deverá vetar o projeto total ou parcialmente por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público. Dessa forma, a proposta integral ou a parte vetada não se transformará em Lei.

Em sendo o projeto, sancionado e promulgado pelo Prefeito, transforma-se em lei e deverá ser publicado em meio oficial, para produzir todos os efeitos jurídicos.

As regras previstas no art. 66, da Constituição Federal, também se aplicam ao âmbito municipal aplicando-se o mesmo prazo ao Prefeito de 15 dias úteis para sancionar e promulgar o projeto de lei. Não havendo nenhuma manifestação do Prefeito, após decorrido esse prazo, considera-se sancionado e segue para promulgação.

Quanto à etapa do veto, somente a parte vetada retornará à Câmara para análise pelo plenário, se rejeita ou mantém o veto num prazo de 30 dias. Em decidindo pela manutenção, a parte vetada será arquivada; em havendo rejeição do veto, pela maioria dos Vereadores, a parte vetada do projeto é considerada sancionada e enviada ao Prefeito, para promulgação e publicação.

Também é importante destacar que o veto não se aplica a palavras isoladamente, mas sim sobre dispositivos completos (artigos, parágrafo, inciso, alínea ou item).

Quanto às leis orçamentárias, devem-se ter uma atenção especial, pois tais leis possuem efeito concreto ou em outras palavras, são “destinadas a estabelecer concretamente objetivos, metas, programas, fontes e destinação de recursos públicos”. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 44).

Em se tratando de leis orçamentárias, a forma de elaboração e apreciação estão discriminadas na Constituição Federal, na Lei Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (que trata de normas gerais de Direito Financeiro e controle de orçamentos e balanços dos entes federados). Sendo assim, nos termos do art. 165 da Constituição, as principais leis orçamentárias são:

- a) Plano Plurianual (PPA): lei orçamentária com duração de quatro anos e vigência até o final do primeiro ano da legislatura, que prevê os programas gerais, as diretrizes e as metas do município, bem como as despesas com investimentos públicos e as que tenham previsão de duração por mais de um ano;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): lei orçamentária com duração de um ano, elaborada conforme as previsões do PPA, que prevê as despesas com investimentos públicos, bem como a previsão de receitas e despesas públicas para o próximo ano, de modo a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA); e
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA): lei orçamentária com duração de um ano, que prevê todas as receitas e despesas individualizadas do município, elaborada em conformidade com a LDO e o PPA. É a lei orçamentária mais concreta e completa. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 44-45).

Em resumo, essas leis são fundamentais ao município, pois nelas constam quais serão as fontes de custeio e qual será o destino dos recursos públicos para cobrir as despesas de órgãos públicos, programas sociais, serviços públicos, pagamento de dívidas, entre outras.

Por esse motivo, é indispensável que a Câmara se aprofunde ao exame detalhado dos projetos de lei orçamentária. Para que as atividades do município efetivamente se compatibilizem com as necessidades de seus habitantes.

A iniciativa do projeto dessas leis é do Prefeito, cuja própria Constituição Federal estabelece algumas regras que limitam o poder de emenda dos vereadores, “como, por exemplo, a compatibilidade, conforme o caso, com o PPA e a LDO, e também a necessidade de indicar os recursos públicos necessários ao remanejamento de despesas previstas nos projetos” (SENADO FEDERAL, 2016, p. 45).

Destaca-se ainda que é possível a abertura de créditos orçamentários adicionais por projetos de lei apresentados em separados, que deverão ser examinados pela Câmara Municipal.

### 3.5 Da função fiscalizatória da câmara municipal

Além da função legislativa, a Câmara Municipal exerce outra função de primordial importância, auxiliar no controle externo do Poder Executivo Municipal, incluindo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa fiscalização envolve “aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais do município, sob o ponto de vista da legalidade, legitimidade e economicidade”. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 47).

Nesse controle externo, as Câmaras Municipais podem ser auxiliadas pelos seguintes órgãos:

- a) Tribunal de Contas do estado: órgão estadual que auxilia no controle externo realizado pela Assembleia Legislativa do estado e que também pode auxiliar as câmaras municipais do respectivo estado;
- b) Tribunal de Contas dos municípios: órgão estadual que auxilia no controle externo realizado pelos municípios do respectivo estado; ou
- c) Tribunais de Contas municipais: órgão municipal que auxilia a câmara no controle externo. (SENADO FEDERAL, 2016, p. 48).

Conforme estabelece a Constituição Federal, em seu art. 31, § 4º, esta veda a criação de novos tribunais de contas municipais. Sendo assim, atualmente, apenas existem os criados até outubro de 1988, data da promulgação da Constituição.

Outros órgãos públicos também contribuem para o controle externo dos atos do Poder Executivo, como a Polícia Judiciária, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

## Resumo

Nessa aula, você aprendeu sobre a organização e funcionamento do Poder Legislativo Municipal, especialmente sobre as normas norteadoras da estruturação da Câmara Municipal (a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno). Estudamos também as características e etapas do processo legislativo municipal e finalizamos a unidade apontando a outra função típica do legislativo municipal: o poder fiscalizatório.



### Atividades de aprendizagem

1 As contas do Prefeito submetem-se a parecer prévio do Tribunal de Contas, que, diferentemente do exame das contas do Governador e do Presidente da República, só deixará de prevalecer por 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

Verdadeiro

Falso

2. Os projetos de lei de iniciativa privativa do Prefeito podem ser irrestritamente emendados por vereadores.

Verdadeiro

Falso

## CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS

### OBJETIVOS DA UNIDADE

Identificar as formas de controle de constitucionalidade de leis municipais utilizando-se como parâmetro tanto a Constituição Federal como a Constituição Estadual.

### 4.1 Evolução do controle de constitucionalidade nas constituições brasileiras

**Constituição de 1824** - Nenhum sistema de controle era previsto, consagrando o dogma da soberania do Parlamento, ou seja, somente o órgão legislativo poderia saber o verdadeiro sentido da norma.

**Constituição de 1891** - Sob a influência do direito norte-americano consagra-se o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo, por qualquer juiz ou tribunal (controle difuso).

**Constitucionalidade de 1934** - Manteve o controle difuso, estabeleceu além da ação direta de inconstitucionalidade interventiva, também a cláusula de reserva de plenário (só poderia ser declarada a inconstitucionalidade pela maioria absoluta dos membros do Tribunal). Também cabia ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou ato declarado inconstitucional por decisão definitiva.

**Constituição de 1937** - Manteve o controle difuso, estabeleceu a possibilidade de o Presidente influenciar as decisões do Poder Judiciário que declarassem inconstitucional, determinada lei, já que de modo discricionário, poderia submetê-la ao Parlamento para reexame, podendo o Poder Legislativo por 2/3 em ambas as casas, tornar sem efeito a declaração de inconstitucionalidade.

# UNIDADE IV

**Constituição de 1946** - Criou-se por meio da Emenda Constitucional 16/1965 uma nova modalidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade -ADI (competência originária do Supremo Tribunal Federal) para processar e julgar originariamente lei ou ato normativo federal ou estadual, a ser proposta exclusivamente pelo Procurador Geral da República. Foi prevista a possibilidade de controle concentrado em âmbito estadual.

**Constituição de 1967** – Previu o controle de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual, para fins de intervenção no Município.

**Constituição de 1988** – Introduziu quatro novidades em relação ao controle de constitucionalidade:

- a) Ampliou a legitimação para a propositura da representação de inconstitucionalidade: (art. 103 da CF) Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa da Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do DF; Governador de Estado ou DF; Procurador Geral da República; Conselho Federal da OAB; Partido Político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe em âmbito nacional.
- b) Controle de Constitucionalidade por omissões legislativas: pela via concentrada (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão- ADO) art. 103, § 2º; seja via incidental, pelo controle difuso Mandado de Injunção (MI) art. 5º, LXXI;
- c) Criação da ADPF – parágrafo único do art. 102 e com a Emenda Constitucional nº 3/93 criou-se a

Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC e remunerou-se o parágrafo único do art. 102, transformando-se em § 1º;

- d) A Emenda Constitucional nº 45/2004 ampliou a legitimação ativa para o ajuizamento ad ADC igualando aos legitimados da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI e estendeu o efeito vinculante que era previsto somente para ADC agora para ADI.

## 4.2 Noções gerais

Quando se trata do controle de constitucionalidade, devemos recordar que o ente municipal não possui Poder Judiciário. Logo as leis municipais podem sofrer controle de constitucionalidade pelo **sistema difuso** (via caso concreto) realizado por qualquer juiz ou tribunal do Poder Judiciário e pelo **sistema concentrado** (em abstrato) realizado pelo Tribunal de Justiça de cada Estado, tendo como parâmetro de controle a Constituição Estadual.

### SISTEMAS E VIAS DE CONTROLE JUDICIAL

CRITÉRIO SUBJETIVO	SISTEMA DIFUSO SISTEMA CONCENTRADO
CRITÉRIO FORMAL	VIA INCIDENTAL (CASO CONCRETO) VIA PRINCIPAL (EM ABSTRATO OU DIRETO)

**REGRA GERAL: CONTROLE DIFUSO PELA VIA INCIDENTAL E CONTROLE CONCENTRADO PELA VIA PRINCIPAL.**

Ainda é importante afirmar que a inconstitucionalidade ocorre quando norma infraconstitucional (fora da Constituição - entre elas as leis

e atos normativos municipais) padece de vício de inconstitucionalidade por ato comissivo (ação) ou omissivo (omissão) do poder público.

Vejamos as espécies de inconstitucionalidades,

**I - Inconstitucionalidade por ação (positiva)** ensejando a incompatibilidade vertical dos atos inferiores (leis ou atos normativos) com a Constituição.

Pode se dar por:

- a) **vício formal:** (afrenta ao processo legislativo de formação do ato normativo) Exemplo: o STF entende inconstitucional lei municipal que discipline sobre o uso de cinto de segurança, já que é competência da União (art. 22, XI);
- b) **vício material** (de conteúdo): trata-se de inconstitucionalidade de conteúdo de lei ou ato normativo em confronto com a Constituição vigente. Exemplo: lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concursos públicos, em razão do sexo ou da idade, em desarmonia com o princípio da isonomia;
- c) **vício por decoro parlamentar:** compra de votos, maculando todos os atos do processo legislativo - por ser conduta incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, § 1º).

**II - Inconstitucionalidade por omissão (inércia):** violação da lei constitucional pelo silêncio legislativo, ou seja, deixar de legislar.

## 4.2.1 Controle de constitucionalidade difuso

### Precedente histórico:

#### Caso: *Marbury versus Madison* (1803) – Estados Unidos

Juiz: John Marshall

Conflito: A lei (seção 13 do Judiciary Act, de 1789) X a Constituição de 1787, que não fixou competência originária para apreciar a questão.

Decisão: havendo conflito entre a aplicação de uma lei e a Constituição, aplica-se a regra constitucional, por ser hierarquicamente superior. (LENZA, 2016, p. 313)

O controle difuso, repressivo ou posterior, é também chamado de controle pela via de exceção ou defesa, ou controle aberto, será realizado por qualquer juiz ou tribunal do poder judiciário.

O controle difuso é verificado **no caso concreto**, pede-se algo ao juízo, fundamentando-se na inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, isto é, a “inconstitucionalidade será a causa de pedir processual”. (LENZA, 2016, p. 315).

Exemplos: Vários interessados pediram o desbloqueio dos cruzados (Época do governo COLLOR), fundamentando-se no argumento de que o ato que motivou tal bloqueio era inconstitucional.

(O PEDIDO PRINCIPAL NÃO ERA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, MAS SIM O DESBLOQUEIO).

### 4.2.1.1 Controle difuso nos tribunais e a cláusula de reserva do plenário (art. 97 Cf/88)

#### Regras gerais:

Parte sucumbente pode apelar da decisão ao tribunal competente.

No tribunal distribuiu-se o processo para Turma, Câmara ou seção, verificando-se que existe questionamento incidental sobre a

constitucionalidade de lei ou ato normativo, suscita-se QUESTÃO DE ORDEM, e a análise da constitucionalidade da lei é remetida ao pleno, ou órgão especial do tribunal, para resolver a questão.

Assim, o art. 97 CF/88 estabelece que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros de respectivo órgão especial poderão os tribunais **declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de poder público**. Essa é a chamada cláusula de reserva de plenário, também denominada regra *full bench*.

É possível a mitigação (flexibilização) da cláusula de reserva do plenário: Flexibilização do art. 97? Sim, por razões de economia processual, da segurança jurídica, vem-se dispensando do procedimento do art. 97, toda vez que haja decisão do órgão especial ou pleno do Tribunal, ou do STF sobre a matéria.

**Em que situações:** (LENZA, 2016, p. 317-318)

- a) na hipótese do art. 949 do CPC/2015 - as câmaras, grupos, turmas ou seções não remeterão ao pleno ou órgão especial quando já houver pronunciamentos pelo plenário do STF sobre a questão;
- b) se o Tribunal mantiver a constitucionalidade do ato normativo;
- c) no caso de normas pré-constitucionais (análise se funda em sua recepção ou revogação);
- d) quando o Tribunal utilizar técnica de interpretação conforme a Constituição, pois não haverá declaração de inconstitucionalidade;
- e) decisão em medida cautelar, já que não se trata de decisão definitiva.

Além disso, é importante frisar que Lei ou ato normativo municipal (em face da Constituição Federal) não poderá sofrer controle de constitucionalidade concentrada via Ação Direta de Constitucionalidade – ADI perante o Supremo Tribunal Federal. Todavia, poderá a questão ser levada, via controle difuso, a análise no Judiciário, por meio de Recurso Extraordinário - RE a ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal - STF e ter a sua eficácia suspensa, pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, X da Constituição de 1988.

No controle concentrado perante o STF e tendo como parâmetro de controle a Constituição Federal, lei ou ato normativo municipal somente poderá ser analisado ajuizando Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.

#### 4.2.2.2 Controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais

Nos termos do art. 125, § 2º, da CF/88 cabe aos Estados a instituição de **representação de inconstitucionalidade** de leis ou atos normativos estaduais **ou municipais** em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

**Regras para o controle abstrato de constitucionalidade que ocorre nos Estados-membros**

- a) somente leis ou atos normativos estaduais ou municipais poderão ser objeto de controle;
- b) não fixou os legitimados, no entanto, vedou a atribuição da legitimação a um único órgão;
- c) competência para julgar aos Tribunal de Justiça.

Para Lenza (2016, p. 466), parece perfeitamente possível que, desde que respeitadas as regras da CF/88, implementem-se os demais meios de controle, especialmente a ADO para combater a inércia do legislativo estadual.

OBJETO DA AÇÃO

Somente LEI ESTADUAL OU LEI MUNICIPAL QUE CONTRARIAR A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

COMPETÊNCIA PARA JULGAR

A competência originária é do Tribunal de Justiça.

## ENTES LEGITIMADO

Cabe às Constituições Estaduais a delimitação da regra, devendo-se respeitar, pela simetria, o art. 103 da CF/88, conforme relação abaixo:

### **CONTROLE CONCENTRADO NO TJ**

- Governador do Estado;
- Mesa de Assembleia Legislativa;
- Procurador Geral de Justiça;
- Conselho Seccional da OAB;
- Partido político com representação na Assembleia Legislativa;
- Federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual;

### **CONTROLE CONCENTRADO NO TJ EM RELAÇÃO A LEIS MUNICIPAIS**

- Prefeito;
- Mesa da Câmara Municipal;
- Partido político com representação na Câmara Municipal.

Possibilidade de ampliação do rol de legitimados pela Constituição Estadual para Deputados estaduais, PGE, ou do Município pelo Defensor Público geral do Estado ou ainda por iniciativa popular. Lenza(2016) entende que sim, pois a intenção do Constituinte era ampliar o rol para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade=ADI.

**Precedente – ADI 558-9MC** – legitimação ativa de Deputado Estadual para propor ADI de normas locais em face da CE.

Nesse julgado o STF entendeu constitucional o art. 162 da Constituição estadual do RJ que inclui: Governador, Mesa, Comissão Permanente ou pelos membros da AL, PGJ, pelo PGE, PG da Defensoria Pública, Defensor Público Geral do

Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa da Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da OAB, Partido Político com representação na AL ou em Câmara de Vereadores e por Federação Sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

Enfim, ampliar sim é possível, no entanto restringir aquém da simetria, afronta à Constituição? Lenza (2016) entende conveniente que ao menos se faça uma simetria estrita.

### PARÂMETRO DE CONTROLE

O Tribunal de Justiça – realiza controle abstrato tendo como parâmetro a Constituição Estadual e no DF Lei Orgânica do DF, **NÃO** podendo utilizar como parâmetro a Constituição Federal.

O Tribunal Justiça **NÃO** realiza controle concentrado de lei federal, por meio de Ação Direta Inconstitucionalidade - ADI, seja em face da Constituição Estadual, seja em face da Constituição Federal, já que o Supremo Tribunal Federal é o intérprete final da Constituição Federal.

Assim como o Supremo Tribunal Federal **NÃO** poderá analisar, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade, lei municipal em face da CE (ou lei distrital, perante a Lei orgânica do DF), mas apenas **e, excepcionalmente**, lei municipal (ou distrital de natureza municipal) perante a Constituição Federal pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF.

**Observação:** no CONTROLE DIFUSO, é possível que o Tribunal Justiça (art. 97 - cláusula de reserva de plenário), pelo Pleno ou órgão especial, de maneira incidental, apreciase a constitucionalidade de lei federal perante a Constituição Federal.

## Resumo

Nessa aula, você aprendeu sobre a evolução do controle de constitucionalidade nas Constituições brasileiras para após compreender como ocorre o controle de constitucionalidade de leis municipais, seja pela via difusa (perante qualquer juiz ou tribunal) seja pela via concentrada perante o STF e o Tribunal de Justiça dos Estados.



### Atividades de aprendizagem

1. Lei municipal que concede subvenção a determinada seita religiosa deve ser considerada inconstitucional podendo ser impugnada por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante do Supremo Tribunal Federal.

Verdadeiro

Falso

2. É possível o controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais em face da lei orgânica municipal.

Verdadeiro

Falso

## Referências

BERWIG, Aldemir. **Direito municipal**. Ijuí : Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2016**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/conheca-as-principais-atribuicoes-do-prefeito>>. Acesso em 10 de jun 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CASTRO, Juliana. **Com 5 novos Municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades**. Disponível em: [http://www. https://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803](http://www.https://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803)> Acesso em: 05 jun 2017.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

RAIS, Diogo. A Autonomia dos municípios na Constituição brasileira de 1988. Disponível em: <<https://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933642/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-brasileira-de-1988>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

SENADO FEDERAL. **O Poder Legislativo Municipal no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas**. Brasília: Senado Federal, 2016.

## Currículo do professor-autor

Graduada em Direito, pela Universidade de Cruz Alta (1996);

Especialista em Direito Público, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1999);

Mestre em Integração Latino-Americana, pela Universidade Federal de Santa Maria (2002);

Doutora em Direito, pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2007);

Pós-doutora em Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina (2009);

Professora Adjunta IV da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA lecionando Direito Constitucional nos Cursos do Campus Santana do Livramento e desenvolvendo projetos de pesquisa nas áreas de direito constitucional e direito de propriedade intelectual.