



ARTIGOS 29 AO 31

Nelson Nery Costa

Doutorando no Doutorado de Direito, aceito pelo Conselho Científico, em 31 de janeiro de 2002, na Cooperativa de Ensino Universidade Lusíada (CEUL), em Lisboa (Portugal).

Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Possui Graduação em Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Capítulo IV

Dos Municípios

Art. 29. *O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, 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 às regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de 200.000 eleitores;*
- III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;*
- 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 (dezessete) 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;
- V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

- a) em Municípios de até 10.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 20% do subsídio dos Deputados Estaduais;
- b) em Municípios de 10.001 a 50.000 mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 30% do subsídio dos Deputados Estaduais;
- c) em Municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 40% do subsídio dos Deputados Estaduais;
- d) em Municípios de 100.001 a 300.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 50% do subsídio dos Deputados Estaduais;
- e) em Municípios de 300.001 a 500.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 60% do subsídio dos Deputados Estaduais;
- f) em Municípios de mais de 500.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais;
- VII – o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município;
- VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;
- IX – proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembleia Legislativa;
- X – julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;
- XI – organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;
- XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
- XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
- XIV – perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

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 realizado 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 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.
- § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
- I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II – não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; ou
III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.
§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
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.

Art. 31. *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, 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:

A Constituição de 1988 provocou profunda transformação no Município, ao lhe elevar a um novo patamar institucional, dispondo em seus artigos 1º e 18 que o

mesmo fazia parte da Federação Brasileira, de forma inédita e ousada. Não obstante, autores do porte de José Afonso da Silva ainda criticam tal posição, negando a existência de Federação de Municípios.¹ Garantiram-se as autonomias administrativa, financeira e política, com base no interesse local, chegando a assegurar a elaboração própria da Lei Orgânica Municipal. Jamais o Município teve tanta importância para a democracia brasileira, resgatando a noção exposta por Aléxis de Tocqueville (1805-1859), em *A Democracia na América*, de o Município ser uma escola de civismo. Apesar disto, desde que se começou a editar as Emendas Constitucionais, procurou-se sempre restringir a autonomia, mas a força local está conseguindo vencer todas as adversidades e obstáculos.

O Município pode ser entendido como a organização política, pessoa jurídica de direito público, com base territorial definida, englobando um conjunto de vizinhos com interesses locais e comuns, com autonomia política, administrativa, financeira e de auto-organização, garantida pela Constituição Federal, que lhe define a competência.² A autonomia e o interesse local fazem parte da essência da ideia. A autonomia representa o traço de soberania que cabe a essa unidade federada, como a capacidade de autogestão.³ A autonomia administrativa representa a condição de execução de serviço que lhe cabe, ao passo que a financeira significa o poder de estabelecer seus tributos e gerir as rendas destes e que a política trata da eleição e competência dos cargos de Prefeito e de Vereadores. Coube ao Município, ainda, a possibilidade de elaborar sua Lei Orgânica.

Trata-se o Município de pessoa jurídica de direito público interno, conforme o artigo 41, III, do Novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10.01.2002, de modo que pode praticar atos de natureza civil, em igualdade de condições com outras pessoas jurídicas e naturais, inclusive com capacidade de constituir patrimônio próprio, admi-

-
- 1 “Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Município. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 475). Não obstante, em textos mais recentes, o autor abranda sua posição: “mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva o Município à categoria de entidade autônoma, isto é, entidade dotada de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se nela, a dos Estados federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais)” (SILVA, José Afonso. “O Município no Brasil”. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coords.). *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 396).
 - 2 “O Município é frequentemente conceituado nas suas Leis Orgânicas Municipais [...]” (COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, 2. tir., p. 72).
 - 3 “Os Municípios, no Brasil, gozam de autonomia constitucional. Juridicamente, os Municípios são iguais à União e aos Estados. Juridicamente, os Municípios são postos no mesmo pé de igualdade que a União e os Estados” (ATALIBA, Geraldo. “Autonomia dos Municípios: competência do legislativo e tributos municipais”. In: *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 64, p. 195, 1982).

nistrar seus interesses, adquirir direitos e contrair obrigações, sendo responsável por todos os bens públicos e serviços localizados em sua circunscrição territorial, assim como os encargos relativos a eles. O domicílio, ainda, é “o lugar onde funcione a administração municipal”, conforme o artigo 75, III, do Novo Código Civil. Por outro lado, pode estabelecer seus símbolos, como preceitua o artigo 13, § 2º do texto constitucional.

O texto constitucional federal, assim, provocou uma revolução ao dispor que cabia apenas ao Município a competência para elaborar sua Lei Orgânica, tendo por base política a concessão de real autonomia. Ao elevar este a entidade federada, como indica expressamente aos artigos 1º e 18, demonstrou-se a necessidade de se aplicar a simetria dos Poderes Políticos. De modo que a Câmara de Vereadores, eleita diretamente pelos cidadãos, tem legitimidade para ser o Poder Organizador e aprovar e promulgar sua legislação, de modo análogo ao Poder Constituinte. Pode-se fazer um paralelo da Lei Orgânica com uma Constituição Municipal.⁴

A Lei Orgânica é uma lei especial, assemelhada à Constituição Federal, sendo discutida exclusivamente pelo Poder Legislativo local, sem qualquer intervenção do Poder Executivo. Adequando-se aos princípios constitucionais federais e estaduais, têm competência os Vereadores Organizantes para transferirem para a Lei Orgânica as aspirações da comunidade em termos de estruturação do Governo Municipal.

A atuação do legislador municipal é limitada, tendo em vista os princípios gerais a serem seguidos, que se originam da Constituição Federal e dos princípios especiais da Constituição Estadual. Por outro lado, as competências exclusivas e comuns, além dos preceitos contidos nos artigos 29 a 31, do texto constitucional, condicionam as atribuições dos Vereadores, bem como as disposições dos artigos 156, 158 e 182.

Em relação aos Municípios que tinham sido criados, até então, foi previsto um prazo de seis meses para sua Lei Orgânica, depois da elaboração das Constituições Estaduais, que por sua vez tiveram o prazo de um ano após a promulgação do texto federal, em 4 de outubro de 1988, conforme o artigo 11, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Quanto ao novo Município, depois da posse dos Vereadores, em 1º de janeiro após a eleição, passa a constituir a Câmara Organizante para, igualmente no prazo de seis meses, elaborar sua Lei Orgânica Municipal.

4 “Outra inovação, constante na nova Carta Política, consiste na maior autonomia municipalista, no tocante à competência atribuída ao Município, para a elaboração da sua Lei Orgânica, *mutatis mutandis*, a sua Carta Política (art. 29), contrariando ao que dispunha a Constituição de 1969 (art. 14 e parágrafo único), que atribuía tal competência à União, através de Lei Complementar” (SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, pp. 325-326).

- 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 às regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de 200.000 eleitores;**
- III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;**

A autonomia política do Município implica a qualidade atribuída para estruturar os Poderes Políticos locais, bem como o relacionamento entre eles. A municipalidade tem a capacidade, então, para organizar e constituir o seu próprio Governo. Em que pese não haver uma hierarquia entre as três entidades federadas, deve haver uma limitação à forma de organização, pois são obrigatórios os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

A efetividade da autonomia política ocorre com a eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, titulares dos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente. Deve-se observar que, ao contrário da União e dos Estados, os Municípios não têm Poder Judiciário próprio, de modo que o preenchimento dos cargos políticos se dá exclusivamente pelo voto popular. Esta realidade faz com que se afirme o caráter político da autonomia municipal.

A eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito, juntamente com a de Vereadores, deve ser simultaneamente realizada em todo o País, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto, artigo 29, I, dando-se sua investidura em razão da eleição. Esta deve ocorrer até 90 dias antes do término do mandato dos que devem suceder. Pode haver segundo turno, no caso de candidatos sem maioria absoluta, nos Municípios com mais de 200 mil eleitores. Na eleição para o Executivo, prevalece o princípio majoritário, ou seja, o candidato que tiver o maior número de votos em relação aos demais vence o pleito. A Justiça Eleitoral, ao reconhecer o vencedor, faz diplomação do mesmo, no que encerra sua participação na investidura desses cargos.

O mandato de Vereador trata-se de uma investidura política, de representação eleitoral, para uma legislatura de quatro anos. Depois da diplomação pelo Juiz Eleitoral, a posse se dá no dia 1º de janeiro seguinte ao caso em que houve a eleição, em geral pela manhã, na presença do Vereador mais votado ou mais idoso, conforme dispuser a Lei Orgânica do Município ou o Regimento Interno. Lavra-se uma ata e cada Vereador que estiver presente deve assinar o termo de posse e prestar o juramento de dar fiel cumprimento do mandato, entrando aí em exercício. Logo depois, há a eleição da Mesa e do Presidente, fazendo com que no início possa haver uma

séria disputa pelos cargos em votação. Em geral, a posse e a eleição para a Mesa devem ocorrer pela manhã, ainda que seja um dia incômodo, pelas festividades de passagem de ano. Deve-se lembrar que o Prefeito e o Vice-Prefeito tomam posse perante a Câmara Municipal, devendo tal ocorrer no final da tarde ou início da noite, apenas por uma questão prática, para que o Legislativo local tenha tempo de resolver seus problemas internos.

A elegibilidade para o cargo de Vereador depende da reunião de condição de capacidade eleitoral ativa, de ser votado. A Constituição Federal, no artigo 14, § 3º, na forma da lei, exige: a) nacionalidade brasileira; b) pleno exercício dos direitos políticos; c) alistamento eleitoral; d) domicílio eleitoral da circunscrição; e) filiação partidária; f) idade mínima de 18 anos. Observe-se que são inelegíveis, no território do Município de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção do Prefeito ou de quem o haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato de Vereador e candidato à reeleição, artigo 14, § 7º. A Lei Complementar nº 64, de 18.05.1990, no artigo 1º, I e VII, dispõe sobre as inelegibilidades gerais e para a Câmara Municipal.

A Emenda Constitucional nº 16, de 04.06.1997, tratou da reeleição. Foi possível, modificando o § 5º do artigo 14, o *caput* do artigo 28, o inciso II do artigo 29, o *caput* do artigo 77 e o artigo 82, permitindo que Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito pudessem se reeleger.

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

- a) mínimo de nove e máximo de 21 nos Municípios de até um milhão de habitantes;**
- b) mínimo de 33 e máximo de 41 nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;**
- c) mínimo de 42 e máximo de 55 nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;**

A Câmara Municipal brasileira, analisando pela teoria da separação dos poderes, é o Poder Legislativo local, com funções legislativas, de fiscalização dos atos do Prefeito e de administração de seus serviços. Compõe-se de Vereadores, variando de nove a cinquenta e cinco, de acordo com o número de habitantes do Município, eleitos diretamente pelos eleitores municipais para uma legislatura de quatro anos, funcionando com períodos legislativos anuais e sessões plenárias sucessivas, para realizar suas atribuições.

Em que pese o caráter político da Câmara Municipal, seus atos estão sujeitos ao controle do judiciário de suas atividades, restrito apenas quanto às matérias *interna corporis*.⁵ A capacidade do Legislativo Municipal para a defesa de suas prerrogativas funcionais encontra-se reconhecida pela jurisprudência pátria, mesmo não tendo personalidade jurídica, já que esta é do Município. Não obstante, não se pode negar capacidade processual, ativa e passiva, para ingressar em juízo quando tenha direito próprio a defender. Trata-se de questão polêmica, mas não se pode deixar a Câmara sem possibilidade de demandar judicialmente, mesmo ativamente, na defesa dos seus interesses e dos Vereadores. Não se pode impedir que o Legislativo tenha instrumento jurídico para questionar o Prefeito, principalmente quando este não presta contas, não se submete ao julgamento político ou recusa-se a lhe entregar o duodécimo orçamentário.

Os Vereadores possuem uma representação política e exercem mandato eletivo de forma assemelhada aos dos parlamentares federais e estaduais. Aqueles diferem, destes, basicamente, por conta do território municipal e dos assuntos de interesse local. Distinguem-se, por conseguinte, dos outros agentes públicos, especialmente dos servidores públicos, não estando sujeitos ao seu regime jurídico. Assegurou-lhes apenas, quando esses estiverem investidos no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceber as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo do subsídio do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, deve ser afastado do cargo, emprego ou função, facultando-lhe optar pela sua remuneração, artigo 38, III, da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 permitiu que houvesse uma ampliação do número de Vereadores, passando do número mínimo anterior, de sete para nove, e, do máximo de vinte e um para cinquenta e cinco. Foram previstas no texto constitucional original três faixas, de nove a vinte e um, de trinta e três a quarenta e um e de quarenta e dois a cinquenta e cinco Vereadores, conforme a população municipal. Cabia à Lei Orgânica do Município fixar o número exato, de acordo com a população, mas com a proporção estabelecida pela competência local. Apesar de ser matéria de atribuição do Município, o Tribunal Superior Eleitoral se arrogou na competência de fixar o número de Vereadores, conforme a proporcionalidade da população, apesar de a Constituição Federal não lhe atribuir tal poder. Não obstante, fixou tal número através das Resoluções do TSE nº 21.702, de 02.04.2004, e nº 21.803, de 08.06.2004, constitucionalidade que foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, através da ADI nº 3345-0, em 2004, de modo que estas disposições valerem para as eleições municipais de 2004 e 2008.

5 “*Internas corporis* são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 611).

Em razão do impasse, até porque não previa a Constituição Federal a competência acima para o Tribunal Superior Eleitoral, foi proposta e votada a Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009, modificando o inciso IV e criando vinte e quatro faixas, conforme a população, de nove a cinquenta e cinco Vereadores. Foi estabelecida uma maior proporcionalidade, assemelhada às Resoluções do TSE. No art. 3º da emenda acima, foi previsto que a mesma entraria em vigor na data de sua promulgação, mas os efeitos retroagiriam para o processo eleitoral de 2008, de modo que seriam empossados novos Vereadores. A Procuradoria Geral da República ingressou com a ADI nº 4307, que tem como relatora a Min.^a Cármen Lúcia, obtendo liminar para “sustar os efeitos do inciso I do art. 3º da Emenda Constitucional n. 58, de 23.09.2009”, de modo que não pode haver a posse de novos Vereadores como previa a modificação.

V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

- a) em Municípios de até 10.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 20% do subsídio dos Deputados Estaduais;**
- b) em Municípios de 10.001 a 50.000 mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 30% do subsídio dos Deputados Estaduais;**
- c) em Municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 40% do subsídio dos Deputados Estaduais;**
- d) em Municípios de 100.001 a 300.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 50% do subsídio dos Deputados Estaduais;**
- e) em Municípios de 300.001 a 500.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 60% do subsídio dos Deputados Estaduais;**
- f) em Municípios de mais de 500.000 habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 75% do subsídio dos Deputados Estaduais;**

VII – o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município;

O subsídio do Vereador, que para uns pode parecer uma heresia, deve ser entendida como a forma de assegurar um mínimo de autonomia para o exercício do cargo

legislativo, sem este se sujeitar a toda e qualquer pressão do Executivo local.⁶ O subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores é ato de competência privativa do Legislativo Municipal, observados os limites previstos em outros dispositivos constitucionais. A Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, mudou a expressão “remuneração” para “subsídio” e determinou que sua fixação fosse feita através de lei.

Foi disposto, ainda, através da Emenda Constitucional nº 1, de 31.01.1992, que o subsídio dos Vereadores devia corresponder a, no máximo, 70% do subsídio estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, não podendo ultrapassar também o do Prefeito. Por outro lado, o total da despesa com o subsídio dos Vereadores não ultrapassaria o montante de 5% da receita do Município. Quanto a isto, muita confusão houve, ocorrendo inúmeros casos em que o subsídio dos Vereadores não era fixado em espécie, como devia ser, mas em percentual, em geral dividindo aqueles 5%, pelo número de integrantes da Câmara.

Foi previsto, ainda, que o subsídio observasse a limitação do artigo 37, XI, que dispôs que aos cargos de Vereadores, percebido cumulativamente ou não, incluindo-se as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não excedesse o subsídio mínimo dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No mesmo sentido, o artigo 39, § 4º, fixou que a remuneração seja feita exclusivamente por subsídio, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Por outro lado, o subsídio do Vereador se submete à tributação do imposto de renda, com as regras dos artigos 150, II, e 153, III, e § 2º, I, tudo do texto constitucional.

Os incisos V, VI e VII, do artigo 29, da Constituição Federal, foram bastante alterados, através de três Emendas Constitucionais, que procuraram sempre restringir a autonomia dos Vereadores para legislar sobre o próprio subsídio, bem como do Prefeito e do Vice-Prefeito. Veio, então, a Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, que alterou os incisos V e VI, do artigo 29, que modificou profundamente o sistema de remuneração dos ocupantes de cargos eletivos municipais. A primeira mudança é que, de “remuneração”, passou-se a receber “subsídio”. O inciso V, do artigo acima, passou a tratar, exclusivamente, do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretário Municipal, cargo este que foi, pela primeira vez, constitucionalizado, devendo ser aprovado por legislação de iniciativa da Câmara Municipal. Já o inciso VI versou sobre o subsídio dos Vereadores, mantido o teto de três quartos do subsídio do estabelecido para Deputados do Estado do qual faz parte o Município.

Por fim, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2000, que modificou, mais uma vez, o inciso VI, estabelecendo seis tetos de valor máximo do subsídio dos Vereadores, tendo como referência o fixado para os Deputados Estaduais.

6 O subsídio ou remuneração do Vereador é questão a muito discutida, como já se pronunciava em meados do século XX, o constitucionalista Cláudio Pacheco: “questão que tem sido vivamente discutida em relação aos Vereadores é a de sua remuneração. Tradicionalmente, a função era gratuita, mas de certo tempo vem se generalizando a tendência a remunerá-la” (PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, vol. III, p. 277).

VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

O Vereador tem prerrogativas previstas na Lei Orgânica ou no Regimento Interno e outras na Constituição Federal, como a inviolabilidade pelas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato e na circunscrição do Município. A proteção dos Vereadores destina-se, especialmente, aos processos relativos aos crimes contra a honra ou de opinião. Não se abre, então, processo contra o Vereador, que manifesta o pensamento ou emita opinião, como observa José Cretella Júnior.⁷ Observe-se que qualquer tentativa de se violar essa disposição constitucional é suscetível de *habeas corpus*, para o trancamento da ação penal, como já vem julgando o Supremo Tribunal Federal há algum tempo, evitando que se viole tão importante preceito constitucional para a vida política do Município.

Os parlamentares municipais têm prerrogativas previstas na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das Câmaras Municipais. A inviolabilidade assemelha-se à imunidade prevista para os parlamentares federais e estaduais, mas sendo entendida como mais restrita, pois não exige que haja autorização do Legislativo local para haver processo judicial, bem como está circunscrito ao território do Município. Na imunidade, impede-se o processo sem autorização expressa do órgão a que faça parte, ao passo que a inviolabilidade exclui o crime, se cometido dentro dos limites territoriais. Trata-se tão somente da exclusão de punibilidade de certos atos praticados em razão da função exercida, em especial crime contra a honra, como calúnia, injúria e difamação. Exclui, também, a responsabilidade civil pelas opiniões, palavras e votos.

IX – proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembleia Legislativa;

Existe a incompatibilidade entre o exercício da função eletiva municipal com a de outra função pública, nos termos do inciso IX, do artigo 29, da Constituição Federal, dispondo que proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto no texto constitucional para os membros do

7 “Por isso, a regra alude, por seu conteúdo, à inviolabilidade pessoal e à irresponsabilidade jurídica do Vereador, no exercício do mandato e na circunscrição do Município. Não atingem o recinto da Câmara Municipal, Plenário, Mesa, intervalo das sessões, tribuna, presidência, quaisquer medidas que procurem cercear a liberdade de pensamento, de opinião, de palavras e votos. É livre a opinião do Vereador. Não pode ser indiciado por crime de opinião. Não havendo suporte de direito material, não se abre processo contra o Vereador, que manifesta o pensamento ou emite opinião, ou voto, pois o *prius* da abertura do processo é a regra de direito material que incida e tenha de ser aplicada ao caso. A regra de direito constitucional material exclui o próprio crime – de opinião, palavras e votos – que, sem suporte jurídico, inexistente” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, vol. IV, p. 1.877).

Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado, para os Deputados Estaduais. Assim, não pode o Vereador, dentre outras incompatibilidades, 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 quem sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades antes mencionadas.

Por outro lado, desde a posse, não pode o Vereador: a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público municipal, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades já mencionadas; d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo. Observe-se que o Vereador perde o mandato no caso de infringir as disposições sobre incompatibilidades. As Constituições Estaduais podem fixar outros preceitos sobre proibições ou incompatibilidades, que os Municípios respectivos devem seguir.

X – julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

A responsabilidade do Prefeito pode ser penal, político-administrativo e civil, em razão da natureza do ilícito. A responsabilidade penal resulta do cometimento de crime ou de contravenção, sendo crimes funcional, especial ou comum. Os crimes funcionais são gerais, previstos nos artigos 312 e 327, do Código Penal, ou crimes específicos, como os crimes de responsabilidade, tipificados no artigo 1º, do Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967, ou os crimes de abuso de autoridade, previstos na Lei Federal nº 4.898, de 09.12.1965.

Os crimes mais graves, de apropriação ou desvio de bens ou rendas públicas e a utilização destes bens ou rendas em proveito próprio ou alheio, no caso do artigo 1º, I e II, do Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967, são punidos com reclusão de dois a doze anos, enquanto os demais crimes, no artigo 1º, dos incisos III a XV, desta mesma disposição legal, punem-se com detenção de três meses a três anos. O processo dos crimes de responsabilidade é o mesmo do juízo criminal singular, previsto no Código de Processo Penal, com as alterações efetuadas pela legislação especial, quanto à defesa prévia, ao recebimento da denúncia e à prisão preventiva ou afastamento do cargo do acusado. Possui, ainda, o direito de ser inquirido, como testemunha, em local, dia e hora previamente ajustada, com o juiz, de acordo com o artigo 221, do mesmo diploma legal, e, finalmente, o direito de ser julgado apenas perante o Tribunal de Justiça, conforme o inciso X do artigo 29, da Constituição Federal. Dispõe a Lei nº 8.038, de 28.05.1990, sobre a competência originária de tribunal.

XI – organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

A Câmara tem competência quanto às funções de legislar e fiscalizar a Administração Municipal. A função legislativa é exercida em conjunto com o Prefeito,

já que cabe a este não só a iniciativa em várias matérias de lei, como a sanção ou veto aos projetos deliberados pelo plenário da Câmara. Em que pese o monopólio da lei residir na Câmara Municipal, o Poder Executivo tem outros instrumentos pelos quais legisla, sem a participação dessa Casa, fenômeno que se observa em todo o Mundo contemporâneo.⁸ Por seu meio se estabelecem as leis municipais e se cumpre, no âmbito local, o princípio da legalidade a que deve se submeter a Administração Municipal. A Lei Orgânica deve dispor sobre as matérias de competência legislativa da Câmara, devendo também estabelecer o processo legislativo das leis em geral, assim como as disposições orçamentárias.

A Câmara Municipal, também, possui a função de controle das contas públicas e fiscalização da Administração Municipal. A fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo local, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou do Tribunal de Contas do Município, no caso de São Paulo. O parecer prévio, emitido pelo Tribunal competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara. Cabe-lhe, ainda, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da Administração Indireta. A atividade fiscalizadora da Câmara Municipal realiza-se através de vários mecanismos, como pedidos de informações, investigação mediante comissão especial de inquérito, convocação de Secretários e auxiliares e tomada e julgamento das contas do Prefeito.

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Estabeleceu-se a possibilidade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal, artigo 29, XII, do texto constitucional, para fim de integrar as microrregiões ou as regiões metropolitanas. A cooperação é importante, principalmente em caso de Municípios limítrofes, pois o desenvolvimento e a organização viária e de serviços precisa ser comum, pois os problemas o são. É da competência do Município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo

8 “No mundo contemporâneo, o monopólio da lei reside no Poder Legislativo. A lei é ato do órgão legislativo, nas suas várias denominações de Parlamento, Congresso, Câmaras, Assembleias, conforme a preferência da Constituição, sancionada ou promulgada pelo Poder Executivo. [...] A atividade legislativa paralela do Poder Executivo, em períodos normais ou em períodos de crises, passou a compartilhar do exercício da atividade legislativa, atingindo a exclusividade da competência legislativa que o Poder Legislativo deteve no esplendor da democracia clássica e do liberalismo político e econômico. Formas redutoras da intensidade legislativa do Parlamento igualmente se situam nas técnicas contemporâneas que privilegiam a iniciativa legislativa do Poder Executivo, mediante os procedimentos abreviados e de urgência, ou ainda no controle da deliberação legislativa, através da fixação da Ordem do Dia das Câmaras” (HORTA, Raul Machado. “Poder Legislativo e Monopólio da Lei no Mundo Contemporâneo”. In: *Revista Trimestral de Jurisprudência*. São Paulo: Malheiros, nº 3, pp. 15-16, 1993).

urbano. Este tem a atribuição de restringir o domínio privado da propriedade para compatibilizá-la com suas funções sociais. As limitações administrativas correspondem à obrigação de não fazer, de suportar ou de fazer, sendo distintas do direito de vizinhança.⁹

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

A função legislativa da Câmara Municipal deve ser exercida em conjunto com o Prefeito Municipal, vez que cabe a ele não só a iniciativa em várias matérias de leis, como a sanção ou o veto aos projetos deliberados pelo Plenário. Em que pese o monopólio da lei se concentrar no Legislativo, o Poder Executivo tem vários instrumentos pelo qual legisla, sem a participação daquele, fenômeno cada vez mais comum no mundo contemporâneo. A iniciativa da propositura de projeto de lei tanto pode ser pelos Vereadores, como pelo Prefeito, ou, no presente caso, de cidadão, através da iniciativa popular, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, conforme o inciso XIII, do artigo 29, do texto constitucional. A iniciativa popular encontra-se tratada na Lei nº 9.709, de 18.11.1998, sendo um avanço importante na democratização da lei, ao conceder este poder à cidadania.

XIV – perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

A responsabilidade do Prefeito pode ser penal, político-administrativo e civil, em razão da natureza do ilícito. A responsabilidade político-administrativa origina-se da violação de deveres funcionais por parte do Prefeito, estando sujeito ao controle da Câmara, previstas nos artigos 4º e 5º, do Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967. O processo e o julgamento ocorrem no Legislativo que, assim, assume funções judiciais, de maneira excepcional. A cassação do mandato do Prefeito pode ser a sanção que este sofra por ter conduta irregular na Administração local, pondo em risco a própria estabilidade política e financeira do Município. A perda do mandato do Prefeito deve ser de acordo com o § 1º do artigo 28, com a disposição de que perde o mandato o Chefe do Executivo 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 artigo 38, I, IV e V, tudo do texto constitucional.

9 “Distinguem-se estas do direito de vizinhança, porque este foi estabelecido por lei civil, para a proteção da propriedade privada. Aquelas, ao contrário, são normas de segurança, o sossego e a saúde dos que nela habitam, em prol de toda a comunidade urbana” (COSTA, Nelson Nery; ALVES, Geraldo Magela. *Constituição Federal Anotada e Explicada*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 489).

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 realizado 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.

A Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2000, que modificou, mais uma vez, o inciso VI, do artigo 29, da Constituição Federal, estabeleceu seis tetos de valor máximo do subsídio dos Vereadores. Foi acrescido, também, ao artigo 29-A, que versa sobre despesa efetuada pela Câmara Municipal, os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com os inativos. Fixaram-se, também, limites de gastos relativos ao somatório da receita tributária e das transferências tributárias constitucionais da União e dos Estados, em quatro níveis.

Em razão do aumento do número de Vereadores, previsto no inciso V do art. 29, também a Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009 modificou os incisos do art. 29-A da Constituição Federal. Foram fixados agora seis níveis, variando de sete por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes para três e meio por cento para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. A emenda constitucional acima, além de definir proporcionalmente o número de Vereadores, de maneira mais exata, acabou diminuindo o total de despesa que pode ser gasto com o Poder Legislativo Municipal, de modo que deve diminuir o subsídio dos Vereadores atualmente pago.

Dispõe a Constituição Federal que os gastos com subsídios dos Vereadores incluem, inicialmente, setenta por cento do que for arrecadado, com alíquota de 1% sobre o ouro como ativo financeiro ou instrumento financeiro, taxado pelo imposto

sobre operações de crédito, câmbio, ou relativo a títulos ou valores mobiliários, de acordo com o artigo 153, § 5º, que deve ser pago pela União. Fazem parte, ainda, conforme o artigo 158 e seus incisos, o produto da: a) arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; b) metade da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, ou mesmo tudo se assumirem a responsabilidade pelo lançamento do mesmo; c) metade do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; d) participação proporcional a um quarto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal. Serve para a base de cálculo, em especial, o que recebe do Fundo de Participação dos Municípios, conforme o inciso I, do art. 159, tudo do texto constitucional.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II – não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; ou

III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária;

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, de 14.02.2000, que modificou o inciso VI, do artigo 29, estabelecendo teto de valor máximo do subsídio dos Vereadores. Acresceu o texto constitucional, também, do artigo 29-A, que dispôs sobre as despesas efetuadas pela Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos. Na mesma linha de limitação do subsídio e de gastos da Câmara Municipal, foi estabelecido teto em sua folha de pagamento, estando incluído aí o subsídio do Vereador. A medida procura evitar que, através de subterfúgios ou apadrinhamento, todos os gastos do Legislativo fossem para pessoal, determinando que ocorram gastos com material de expediente, mobiliário, equipamento e imobilização, que possibilitem a execução de sua atividade constitucional.

Além da disposição contida no inciso XIV, do artigo 29, acima, também se prevê o crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, quando este permitir que a Câmara gaste mais de setenta por cento com pessoal, fixando-se um novo tipo de controle do Executivo sobre o Legislativo, matéria sem precedente no Direito Constitucional Brasileiro. No mesmo sentido, constitui crime de responsabilidade não fazer

a transferência dos repasses ou duodécimos da Câmara, ou fazê-lo em valor inferior à proporção fixada na lei orçamentária, até o dia vinte de cada mês, determinação já prevista no artigo 168, da Constituição Federal. Tratam-se estes dois últimos incisos em garantia para assegurar a independência do Legislativo Municipal. Para o Prefeito, os crimes funcionais podem ser previstos no Código Penal, dispostos no Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967, e tratados na Lei Federal nº 4.898, de 09.12.1965, além de sujeição à improbidade administrativa, Lei nº 8.429, de 02.06.1992.

Por fim, foi previsto o crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal, se este gastar mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluindo os gastos com o subsídio de seus Vereadores. O Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967, não prevê o tipo específico de crime do Presidente de Câmara, sendo necessária a ampliação desta disposição legal.

Art. 30. Compete aos Municípios:

Trata-se da atribuição para formular uma lei, conforme dispõe o texto constitucional. A competência pode ser classificada em relação à origem, conteúdo, forma e amplitude. No primeiro sentido, a competência é originária ou delegada, se for originalmente da entidade ou atribuída a ela por delegação. No segundo, essa se divide ainda em jurídica, econômica, social, política, administrativa, financeira e tributária. No terceiro, quanto à forma, pode ser expressa, quando descrita de forma explícita, ou residual ou remanescente, significando a atribuição que resta em relação a outra. Por fim, quanto à amplitude, tendo como parâmetro a concorrência de mais de uma entidade da federação para elaborar a lei, pode ser exclusiva, quando afasta os demais; privativa, quando indicada para uma entidade, mas podendo ser delegada; comum, quando mais de uma entidade concorre na competência, sendo descrita a forma de resolver o conflito que possa ocorrer.

A Constituição de 1988 atribuiu aos Municípios competências que os colocam no mesmo plano de condições da União, dos Estados e do Distrito Federal, todos integrantes da Federação. A Lei Orgânica do Município deve seguir os princípios constitucionais federais e estaduais, mas, para que não seja violada a autonomia por essas outras entidades federais, asseguram-lhe diversas competências expressas. A Constituição atual seguiu a tradição constitucional brasileira e adotou o sistema de estabelecer competências exclusivas à União e aos Municípios, ficando com os Estados as matérias remanescentes.

O sistema é complexo e exige algumas regras básicas. Em primeiro lugar, a competência municipal expressa e exclusiva prevalece sobre a competência federal e estadual, sendo tais consideradas exorbitantes. Em segundo lugar, a competência municipal implícita prevalece sobre os poderes remanescentes dos Estados, mas é afastada pela competência estadual explícita e a federal expressa ou implícita. Em terceiro lugar, a competência concorrente da União prevalece sobre a estadual e esta sobre a municipal, sendo o único caso em que há tal escalonamento.

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

A competência expressa do Município é voltada para os assuntos de interesse local, devendo prevalecer sobre as competências federais e estaduais. O critério básico de distinção é do interesse predominante, ou seja, frente aos interesses da União ou dos Estados, em determinadas matérias, o interesse municipal deve ter um grau maior de validade, em situações peculiares, como o problema do estacionamento nas ruas do Centro da cidade ou a reforma ou serviços funerários. Assim, cabe ao Município o exercício do direito dentro de uma perspectiva que indica que a competência se dê sobre as matérias locais, como em qual bairro precisa ter um determinado hospital, enquanto à União cabe a expedição de normas gerais e a condução de políticas globais. Os Estados ficam numa posição intermediária, tendo competência sobre problemas regionais que lhes são afeitos.

A Constituição Federal de 1988, além de ter elevado os Municípios a um patamar relevante, colocando-os lado a lado com a União, os Estados e o Distrito Federal, em seus artigos 1º e 18, deram outra dimensão às competências municipais. Depois de longa discussão durante a Assembleia Nacional Constituinte, onde foram várias as propostas, em especial a elaborada no Anteprojeto da Comissão da Organização do Estado, que dizia que “*compete privativamente ao Município: I – legislar sobre assuntos de interesse municipal predominante [...]*”. Prevaleceu a nova expressão interesse local, no *caput* do artigo 30, que se encontra mencionada em dois momentos, a seguir transcritos: “*compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...] V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial*”.

Os “interesses locais” são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais.

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A Constituição de 1988 estabelece que o Município legisla sobre interesse local. Cabe a este todas as matérias em que o interesse local prevalece sobre o geral ou o regional. Compete ainda ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, pode adequar tais normas à realidade local, de acordo com o inciso II, do artigo 30, do texto constitucional.

Não é estranho que se atribua ao Município competência para suplementar as outras leis, em razão da técnica de repartição, aliás, de forma expressa no artigo 24 da Constituição Federal, em que o Estado pode exercer atribuições da União. Surpreende a redação, apenas, porque não indica quais leis federais ou estaduais poderiam ser suplementadas por conta da autorização constitucional.

A expressão “no que couber”, que, no primeiro momento, pode parecer redundante ou sem sentido, exige uma exegese. De pronto, devem ser excluídas as competências federais, do artigo 22, por se tratarem de competências privativas da União, no mesmo modo que as competências federais e estaduais do artigo 24, tudo do texto constitucional, por expressar a quem cabem elaborar tais leis. Fora isto, mas tendo como exigência que deva haver pertinência da matéria a nível municipal, compete ao Município suplementar à legislação federal e estadual.

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;

A atribuição prevista, no inciso III, do artigo 30, representa aspecto fundamental para assegurar a autonomia dos Municípios, aos lhes conceder poderes para instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes. A competência tributária é a faculdade atribuída às pessoas jurídicas de direito público interno com capacidade política para criar tributo, acrescentando que o sistema adotado pelo Brasil é bastante rígido, de modo que a partilha rigorosa competência não pode ser violada.

A Constituição de 1988 atribuiu competência ao Município para fixar; a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, artigo 156, I; b) imposto sobre a transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso de bens móveis, por natureza ou acessão física e sua aquisição, artigo 156, II; c) imposto sobre os serviços de qualquer natureza, artigo 156, III, originalmente inciso IV. Cabe ao Município, ainda, estabelecer taxas e contribuições de melhoria, conforme o artigo 145, II e III, tudo do texto constitucional.

As rendas dos Municípios são ainda as obtidas pelas receitas de tributos da União ou dos Estados, através de: a) percentual do Fundo de Participação dos Municípios, constituído de 22% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, artigo 159, I, *b*; b) produto da arrecadação do imposto sobre a renda incidente na fonte sobre os rendimentos pagos aos seus servidores, artigo 158, I; c) metade do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade rural, em relação aos imóveis neles situados, artigo 158, II; d) 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seu território, artigo 158, III; e) distribuição de um quarto do produto da arrecadação do ICMS, artigo 158, IV; f) 70% da incidência do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, quanto ao ouro obtido em seu território, como ativo financeiro ou instrumento cambial, artigo 153, § 5º, tudo do texto constitucional. Os Municípios obtêm renda, ainda, com a prestação de seus serviços de utilidade pública e com a utilização de seus bens por particulares ou outras pessoas jurídicas de direito público.

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

A competência para criar, organizar e suprimir distrito, prevista no inciso IV, do artigo 29, não ocorre em todos os Municípios, pois estes não fazem parte uniformemente da nossa tradição municipalista. Os distritos são subdivisões geográficas para efeitos de administração localizada, sem personalidade jurídica ou capacidade política. Trata-se de descentralização administrativa, voltada para a interiorização dos serviços municipais, longe do distrito-sede. A competência está condicionada à lei estadual que vai estabelecer as normas gerais sobre criação, organização e supressão de distritos.

As pessoas jurídicas de direito público interno são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo estes as menores circunscrições com autonomia e personalidade jurídica. Não obstante, em seu território pode haver outras circunscrições ainda menores, denominadas distritos, que, porém, não têm personalidade jurídica ou sequer autonomia, sendo de natureza apenas administrativa, submetidos à tutela municipal, sem representação política oficial.

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;

Compete ao Município organizar e prestar, conforme o artigo 30, V, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. O transporte coletivo é meio pelo qual uma pessoa ou empresa se obriga, mediante tarifa pública, de caráter retributivo, transporta de um local para outro, pessoas ou coisas animadas ou inanimadas. Os transportes urbanos mereceram um especial destaque, em virtude de seu caráter essencial. Cabem à União os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional, artigo 21, XII, e aos Estados os serviços intermunicipais, artigo 25, § 1º, tudo do texto constitucional.

Os serviços públicos são instituídos pela Constituição Federal, que os distribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe-lhes, por decorrência da competência constitucional, proceder à regulamentação dos mesmos, estabelecendo a forma pelo qual são usados pelos administrados. Já a execução pode ser feita diretamente por essas pessoas jurídicas de direito público, por outras pessoas de direito público por essas instituídas ou, mesmo, por pessoas de direito privado, que colaboram com as atividades estatais através de concessões ou permissões. A prestação do serviço público está submetida ao controle da Administração Municipal, que supervisiona a execução do mesmo, para verificar se encontra sendo prestado de modo a satisfazer os seus usuários.

A execução dos serviços públicos municipais pode ser feita diretamente pelo Município ou confiá-la a órgãos da Administração Indireta ou delegá-la a particulares. Aqueles que a Municipalidade realiza por seus órgãos da Administração Direta são

ditos serviços centralizados, em que é o titular e o executor. Por outro lado, os serviços descentralizados vêm a ser aqueles em que há transferência de sua titularidade ou execução, por outorga ou delegação, a órgãos da Administração Indireta, autarquias, empresas privadas ou particulares. Dá-se outorga, quando a transferência ocorre através de lei e delegação, através de contrato ou ato unilateral a execução do serviço.

Pode a transferência ser apenas da execução do serviço, através de delegação, que assume a posição de concessionária, permissionária ou autorizada. O desempenho pode ser cometido a uma pessoa jurídica de direito privado instituído pelo Município, no caso de empresa pública ou sociedade de economia mista, ou criada por particular. A delegação de serviços públicos por concessão ou permissão representa o meio pelo qual o Município transfere, sob condições e controle, a execução e a exploração de determinados serviços de sua competência, para terceiros remunerados mediante a cobrança de tarifas de usuários. Cabe ao Poder Municipal o poder de inspeção e fiscalização, de alteração unilateral das cláusulas regulamentares e, ainda, de extinguir a própria delegação antes de terminar o prazo estabelecido. Pode haver, ainda, a reversão dos bens da empresa para o Município.

A concessão vem a ser a forma pela qual o Município atribui a terceiro o exercício de um serviço público, através de contrato de concessão de serviço público, sob condições e fiscalização do poder concedente. A permissão, que também observa as regras quanto ao processo de licitação, vem a ser o ato unilateral e precário, mediante o qual o Município transfere a terceiro o desempenho de serviço público de sua competência. Existem hoje, depois da Constituição de 1988, inúmeras semelhanças entre a concessão e a permissão, sendo a principal diferença o fato de, na primeira, a formalização se dar através de contrato, enquanto na segunda, através de ato unilateral, lei ou decreto municipal, de natureza mais precária do que a outra.

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

A regra constitucional expressa que a União, os Estados e os Municípios têm interesse sobre a educação pré-escolar e o ensino fundamental previstos no inciso VI, do artigo 29. Os Municípios devem fazer a execução, em razão da proximidade com o público a ser atendido, razão pela qual se impõe a cooperação técnica e financeira das outras entidades federadas. Os Municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, nos termos do § 2º, do artigo 211, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12.09.1996, que substituiu a expressão “pré-escolar” por “educação infantil”, termo utilizado também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20.12.1996.

Observe-se, ainda, que o Município deve aplicar no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 53, em relação ao artigo 212, §§ 5º e 6º, previu a distribuição proporcional do salário-educação aos Municípios, quanto à educação básica e pública, conforme o número de alunos matriculados.

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

A responsabilidade pela saúde e sua proteção abrange aos três níveis estatais, de acordo com a predominância do interesse. A Constituição Federal dispôs sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), em seus artigos 197 e 198, complementada pela Lei nº 8.074, de 31.07.1990, e Lei nº 8.080, de 19.09.1990. Ficaram com os Municípios a responsabilidade e os recursos, desde que se incumbissem das seguintes atribuições: a) criação do Conselho Municipal da Saúde; b) criação do Fundo Municipal de Saúde; c) instituição de Plano Municipal de Saúde; d) Programação e Orçamento de Saúde (PROS); e) apresentação de Relatório de Gestão Local; f) contrapartida de recurso para a saúde de, no mínimo, 10% de seu orçamento; g) constituição de Comissão de Elaboração do Plano de Carreiras, Cargos e Salários. Foram atribuídas aos Municípios novas responsabilidades, tendo como contrapartida mais recursos, com o fim de descentralizar o atendimento.

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

As questões urbanísticas dizem respeito principalmente ao Município, porque nele se manifestam suas atividades mais objetivas e dinâmicas, conforme o inciso VIII, do artigo 30. O planejamento urbano foi a forma encontrada para se enfrentar a complexidade que as cidades brasileiras vêm assumindo e, assim, precisam melhorar o ordenamento territorial. Não obstante, cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, no artigo 21, XX. O artigo 182, do texto constitucional, dispõe ainda sobre a política de desenvolvimento urbano municipal, regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade.

Coube ao Município, então, promover o adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, do parcelamento, do funcionamento e da ocupação do solo urbano. Ainda que a competência constitucional sobre Direito Urbanístico seja da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nestes as normas urbanísticas são mais explícitas, porque neles se manifestam as atividades urbanas, nas suas maneiras mais dinâmica e objetiva.

Compete ao Município o exercício da atividade de restringir o domínio privado da propriedade para compatibilizá-la com suas funções sociais.

O poder de polícia concede à Administração Pública a prerrogativa para traçar os limites do exercício normal do direito, com base em dispositivo legal, ao fiscalizar ou exigir determinado comportamento do particular. O conteúdo dos atos de polícia está voltado para que sejam atingidos os interesses públicos, condicionando os direitos individuais aos interesses da coletividade. As limitações administrati-

vas são as formas de restringir o exercício dos direitos dos administrados. Para a concretização de determinados atos jurídicos pelo particular, deve observar as condições impostas ou consentidas pelo Poder Público. Dentre estes mecanismos de controle estão, dentre outros, a licença e a autorização.

O plano diretor deve ser aprovado através de lei municipal, com a participação do Poder Executivo e Legislativo em seu processo de apresentação, discussão, aprovação, sanção e publicação. A iniciativa do Prefeito deve ser, preferencialmente, por ter condições de apresentar soluções técnicas para os diversos problemas de planejamento urbano e de elaboração do plano diretor da Cidade. Os Vereadores, não obstante, também podem ter iniciativa para apresentar projeto de lei, instituindo plano diretor, desde que tenha a sanção do Prefeito ou, havendo veto, ser este derrubado por maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa. Para José Nilo de Castro, o plano diretor deve ser aprovado através de lei complementar, por se impor estabilidade maior a essa lei e, considerando-se a condição instrumental de desenvolvimento da cidade, as Leis Orgânicas devem inscrever, entre a matéria de lei complementar, a pertinente ao plano diretor.¹⁰ A afirmação precisa ser entendida com uma sugestão louvável, ainda que não obrigatória.

A ordenação do solo é matéria de interesse local do Município que, através do seu poder de polícia, exerce este controle com medidas prescritas, quando prevê terminadas situações, propondo medidas para orientá-los, evitando distorções que tragam prejuízo à coletividade. A fixação do perímetro urbano é de exclusiva competência municipal e serve tanto a fins urbanísticos quanto tributários.

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

O patrimônio histórico-cultural é matéria relevante, de acordo com o inciso IX, do artigo 30, pois representa a forma de assegurar para as futuras gerações a memória de um determinado tempo, bem como manter intacta suas manifestações populares. É, também, competência comum à União e aos Estados, conforme dispõe o artigo 24, VII, tudo do texto constitucional.

10 “Os Municípios, a este intento, devem cercar-se de especialista na área de engenharia, urbanismo, saneamento, sociologia, juristas, entre outros – ou contratar firmas especializadas de consultoria, a fim de que se faça o diagnóstico completo da cidade, coletando-se-lhes os objetivos. Obrigatoriamente participarão da elaboração do plano diretor as associações representativas da comunidade, além de se abrir a oportunidade de iniciativa de projeto de lei à população, a teor do art. 29, X e XI, CF. Não é tarefa fácil. Decorrerão do plano diretor legislações específicas (codificações) sobre uso e ocupação do solo urbano, sobre as construções e edificações, sobre as polícias administrativas e sanitárias locais, cujas implantações após a aprovação legislativa, far-se-ão pelos órgãos e agentes executivos” (CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 235).

Art. 31 – A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

A Administração Municipal tem, como um das suas mais relevantes diretrizes, aquela que determina que deva se subordinar à Constituição e à lei, que é o princípio da legalidade. Por ela, o Poder Público local precisa respeitar as disposições legais, tendo seus agentes como parâmetro as disposições na produção de atos administrativos, sejam estes discricionários ou vinculados. O exame dos atos produzidos pelo Poder Público, para averiguar se os mesmos estão de acordo com os preceitos constitucionais e com as leis em vigor, vem a ser o controle da Administração Municipal.

Encontram-se sujeitos ao controle não só os órgãos do Município, mas também do Poder Legislativo. A finalidade deste controle é garantir que os agentes públicos municipais atuem de acordo com os princípios administrativos vigentes, em especial da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como as questões relativas à atuação concreta dos órgãos públicos.¹¹

O controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial, conforme o órgão que o exerça. Pode ser, ainda, prévio, concomitante ou posterior, quanto ao momento em que se efetua. Por fim, existe o controle interno ou externo, sendo o primeiro o que cada Poder exerce sobre seus próprios atos e agentes públicos, enquanto o segundo é exercido por um dos Poderes sobre o outro. O controle externo é exercido pela Câmara Municipal dos Vereadores, sobre o Município, compreendendo as contas dos órgãos da Administração Direta e Indireta, e se amplia cada vez mais. Trata-se, por conseguinte, de um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeita à apreciação de órgão técnico, o Tribunal de Contas em todas as esferas de Federação, através de processo administrativo de controle.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

11 “Conceitua-se *controle* como o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o aspecto de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração” (GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 187).

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Nos Municípios, a fiscalização, mediante o controle externo, deve ser exercida pela Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O controle das contas municipais dá-se pelo Poder Legislativo Municipal auxiliado pelos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou pelos Conselhos ou Tribunais de Contas do Município, onde houver. Não obstante, foi vedada a criação de novos Tribunais Municipais, no artigo 31, § 4º. Tal dispositivo deve ser entendido que o controle das contas municipais é feito pelo Tribunal de Contas do Estado, não obstante sejam mantidos os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Já na Bahia e no Ceará existem Tribunais de Contas Estaduais, exclusivos para as contas municipais. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos Vereadores. O Tribunal de Contas faz a análise administrativa da prestação de contas, mas quem faz o julgamento político das contas do Prefeito é a Câmara Municipal.

O Tribunal de Contas, na Constituição Federal, encontra-se disposto no capítulo que trata do Poder Legislativo, como órgão auxiliar com a função de julgar contas, sem que se caracterize como órgão do Poder Judiciário. Pode-se definir Tribunal de Contas, no Brasil, como o órgão administrativo não judicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, para o controle dos Poderes do Estado, sem fazer coisa julgada.

A fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo local, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, de acordo com o artigo 31, da Constituição Federal. Exerce-se o controle externo da Câmara Municipal com o auxílio de órgão competente e independente para emitir parecer prévio sobre as contas do Prefeito, estando incluídas as contas da Administração Direta e Indireta, bem como do Presidente da Câmara Municipal.

Reafirma-se que a Câmara Municipal é o Poder que faz realmente o controle das contas do Executivo local, através de processo de julgamento político, de modo que no Tribunal de Contas ocorre apenas um processo administrativo de controle. As contas dos Municípios devem ficar, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade. O Ministério Público é próprio do Tribunal ou Conselho de Contas, conforme se depreende pelo artigo 130, da Constituição Federal.