

DIOGO LORDELLO DE MELLO

# ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

---

Anteprojeto e Justificação de  
Lei Orgânica Municipal

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES  
RIO DE JANEIRO - G B - BRASIL - 1965



Direitos reservados da Fundação Getúlio Vargas

Fraia de Botafogo. 186 — Rio de Janeiro — GB — ZC-02 — Brasil

1ª edição — agosto de 1965

---

© Copyright da Fundação Getúlio Vargas

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — Serviço de Publicações — Diretor, Leosthenes Christino; coordenação técnica de Denis Cordeiro Policani; capa de Sérgio Fragoso; composto e impresso na Gráfica Editora Livro S. A., em linotipo 378 baskerville 10/10, sobre papel "bouffant" creme, nacional, com linhas d'água, 80 g/m<sup>2</sup>.

## PREFÁCIO

*O presente trabalho foi solicitado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal em meados de 1963, pelo Governador do Estado do Acre e fazia parte de um conjunto de projetos que então se elaboravam para organizar política e administrativamente o novo Estado.*

*No IBAM, tocou-me a tarefa de elaborar este anteprojeto e sua justificação, o que fiz animado da esperança de que a experiência acumulada nesses quase vinte anos de prática do regime de autonomia municipal sob a Constituição de 1946 pudessem servir para se dar aos municípios do Estado que acabava de nascer uma legislação orgânica isenta daqueles erros e defeitos que marcam a organização e o funcionamento das instituições municipais em nosso país e que são oriundas de falhas das leis orgânicas municipais.*

*Por outro lado, quis tirar partido da oportunidade, que se oferecia, para ensaiar algumas experiências novas, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de um sistema racional de repartições de funções entre o município e o Estado, à organização da administração distrital e à profissionalização da administração municipal. Com relação a este último tema, retomei a velha tese que advogo de transformar o nosso secretário da Prefeitura num Administrador Municipal, com as características de um coordenador geral da administração municipal, devidamente treinado para o cargo.*

*O projeto foi votado pela Assembléia Legislativa do Estado praticamente sem emendas, tendo versado sôbre questões inteiramente secundárias, as poucas que foram aprovadas.*

*As leis de organização municipal vigentes nos demais Estados da Federação carecem de profunda revisão para o seu ajustamento às novas técnicas administrativas e políticas para escoimá-las de defeitos que se evidenciam na prática quotidiana de administração e para purificá-las das inconstitucionalidades apontadas pela jurisprudência dos tribunais. Espero que este trabalho possa trazer alguma contribuição àqueles que se dedicarem à tarefa de reformá-las.*

DIOGO LORDELLO DE MELLO

# ÍNDICE

<i>Prefácio</i> .....	V
Apresentação .....	1
I – Da Organização Territorial do Município .....	8
II – Da Competência do Município .....	12
III – Do Governo Municipal .....	26
IV – Do Regime Financeiro do Município .....	44
V – Da Intervenção no Município .....	47
VI – Disposições Gerais e Transitórias .....	48

## ANTEPROJETO DE LEI ORGANICA DOS MUNICÍPIOS DO ACRE

I – Da Organização Territorial do Município .....	52
II – Da Competência Do Município .....	58
III – Do Governo Municipal .....	60
IV – Do Regime Financeiro do Município .....	80
V – Da Intervenção no Município .....	87
VI – Disposições Gerais e Transitórias .....	87

## APRESENTAÇÃO

### 1. *Introdução*

Decorridos dezessete anos da adoção do atual regime municipal brasileiro é possível uma apreciação valorativa de seu funcionamento e da legislação orgânica que o rege para, do exercício, tirar conclusões que possam servir à elaboração de uma lei orgânica destinada a disciplinar a instituição municipal do mais nôvo Estado da Federação.

Sob vários aspectos a tarefa se pode realizar em condições muito mais favoráveis que as encontradas pelos constituintes federais de 1946 e pelos constituintes e legisladores estaduais de 1946 e 1947. Ainda que mais longo, o período decorrido entre as Constituições de 1891 e 1946, foi, no que diz respeito às instituições municipais, marcado não somente por interrupções da normalidade constitucional, como por um

conjunto de condições pouco propícias ao florescimento das instituições do govêrno local.

A Constituição de 1891, não desejando omitir inteiramente qualquer referência ao Município limitava-se, no seu artigo 68, à fórmula vaga e pouco feliz de dizer que “os Estados organizarão os seus Municípios de forma a que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Como êste não foi definido direta nem indiretamente, o artigo foi tomado como encerrando mais uma recomendação programática que um mandamento preciso e irrefutável, mesmo porque faltavam ao país tradições de vida municipal autônoma que pudessem servir de guia ao legislador estadual na configuração do princípio constitucional.

Por outro lado, saindo de uma luta contra o centralismo

que caracterizou tôda a vida política do Império as antigas Províncias, agora erigidas em Estados autônomos da Federação por que tantos sonharam, voltaram-se, naturalmente, para o esforço de fortalecer o Estado-membro, às custas, inclusive, de um tratamento mais generoso e inteligente das instituições municipais concebidas pelas diferentes constituições estaduais e leis orgânicas de Municípios sem grandeza nem originalidade, antes com a marca de uma simetria estéril e absurda, dada a imensa diversidade de situações que já então se notava no grau de desenvolvimento das comunidades locais num país de tão vastas dimensões como o Brasil.

A emenda constitucional de 1926 nada inovou na matéria, permanecendo o artigo 68 com a mesma redação.

Nas quase quatro décadas de vigência da República Velha os Estados nada fizeram de realmente significativo para inovar e fortalecer as instituições municipais, para dar-lhes variedade, para estimular experiências criadoras. Como as antigas Províncias no interregno descentralizador do Ato Adi-

cional de 1834, deixaram os Estados de explorar em sentido construtivo a amplitude de sua competência para organizar os Municípios livre de simetrias asfixiantes, de excessos de centralismo, em nome de uma pretensa unidade que só contribuiu, no Império como então, para estiolar a vida municipal.

Assim, fácil se tornou à ditadura que se seguiu à Revolução de 1930 estender ainda mais a uniformidade das instituições locais, criando-se a figura do Prefeito como órgão do governo municipal em todo o país.

A Constituição de 1934, realizando uma divisão tripartida da competência nacional com a reserva, para o Município, de uma esfera de atribuições próprias, inclusive em matéria tributária, se por um lado fortaleceu a autonomia municipal dando início a um nôvo regime e a uma nova era para as nossas comunas, por outro lado uniformizou ainda mais as instituições municipais básicas, cristalizando-as em princípios constitucionais, de modo a retirar dos Estados qualquer possibilidade de desvio do padrão

federal, especialmente no que dizia respeito à forma de governo, que passou universalmente a ser de Câmara e Prefeito sob a inspiração dos modelos federal e estadual. Dir-se-á, não sem razão, que os Estados-membros deixaram de merecer confiança para disciplinar a matéria, por não terem sabido usá-la no passado, mas a verdade é que a rigidez constitucional padece dos mesmos defeitos e justifica as mesmas críticas que já Tavares Bastos apontava à simetria da organização municipal durante o Império.

No interregno democrático do Estado Novo, de par com a perda da autonomia, experimentaram os Municípios uma ação uniformizadora que se estendia, aqui com resultados mais positivos, ao campo da própria administração. Como na ditadura anterior, os Prefeitos, nomeados pelos interventores, voltaram a absorver, universalmente, os órgãos do governo municipal.

A Lei Magna de 1946, seguindo a trilha aberta pelos constituintes de 1934, ampliou a autonomia municipal, forta-

lecendo-a financeiramente, definindo-a com maior precisão e cercando-a de maiores garantias. Manteve, entretanto, o regime municipal dentro do mesmo esquema rígido que a de 34, afastando novamente qualquer possibilidade de inovações substanciais por parte dos Estados. É verdade que constituintes de 1946, assim como os autores das constituições estaduais e das leis de organização municipal que se seguiram à restauração do regime democrático, não tinham uma experiência válida do funcionamento das instituições municipais sob o regime da Constituição de 1934 pela qual se pudessem orientar, pois efêmera foi a vigência daquela Constituição. Antes, muitos deles, especialmente dentre os legisladores estaduais, estavam sob a influência das idéias centralizadoras e uniformizadoras do Estado Novo. Isso explica, em grande parte, a extraordinária semelhança não só entre os textos das constituições dos diversos Estados, no capítulo referente aos Municípios, como entre as leis de organização municipal que cada Estado, à

exceção do Rio Grande do Sul, votou em seguida à adoção da respectiva constituição.

Essas leis orgânicas, ainda vigentes, com algumas alterações, apresentam apenas poucas diferenças entre si, diferenças geralmente de estrutura e na qualidade de sua redação. Nenhuma encerra inovações ou originalidade de vulto, nem mesmo dentro da faixa, que reconhecemos estreita, em que a competência estadual se poderia ter exercido para introduzir variações ou tentar experiências que viessem abrandar a excessiva simetria das instituições municipais. Todas elas, porém, estão eivadas de inconstitucionalidades e violações da autonomia municipal, como, aliás, ocorre com as próprias constituições estaduais, segundo demonstrou Vítor Nunes Leal em análise exaustiva<sup>1</sup> e conforme inúmeras decisões do Supremo Tribunal Federal.

Tais violações foram por nós sumarizadas em trabalho anterior<sup>2</sup> e por isso não as repe-

tiremos aqui. Até mesmo naquela que se pode considerar a mais bem feita das leis de organização municipal e que é também a de melhor estrutura e melhor redação, a de Minas Gerais, vamos encontrar incorrências proibidas na esfera da competência municipal. Tendo sido tomada como modelo por vários Estados, a lei mineira serviu para propagar as inconstitucionalidades que encerra e para inspirar aquela uniformidade, sem que as suas excelentes qualidades de estrutura, concisão e redação tivessem sido seguidas com igual fidelidade.

Nos dezessete anos de vigência do atual regime constitucional intensa tem sido a elaboração do direito municipal, quer no plano da legislação, quer no da jurisprudência e da doutrina. Leis federais, estaduais e locais têm procurado fixar princípios e conceitos, além de ditar normas, para disciplinar o funcionamento das instituições e atividades dos

---

1) Vítor Nunes Leal "Restrições à Autonomia Municipal", *Revista Brasileira dos Municípios*, abril-junho, 1951, pp. 123-47.

2) Diogo Lordello de Mello, *A Moderna Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1960, pp. 73-74.

governos municipais. Abundante e rica de ensinamentos tem sido a jurisprudência dos tribunais em matéria municipal, destacando-se a do Supremo Tribunal, já pelo seu caráter de decisão última, já pelo seu acentuado cunho municipalista. A jurisprudência tem contribuído, particularmente, para a interpretação da autonomia e do peculiar interesse municipal nas suas nuances mais sutis e para a dinamização do direito municipal, sobretudo no campo tributário.

No plano doutrinário, os trabalhos de juristas como Pontes de Miranda, Vítor Nunes Leal, Levi Carneiro, Rubens Gomes de Souza, Ulhoa Cintra, Aliomar Baleeiro, San Thiago Dantas, Christiano Martins, Hely Lopes Meirelles, Francisco Machado Vila, Themistocles Cavalcanti, Barbosa Lima Sobrinho, Francisco Brochado da Rocha, Carlos Medeiros Silva — e a lista poderia estender-se ainda mais — oferecem valiosa contribuição para a interpretação jurídica do nosso regime municipal, destacando-se, pelo seu esforço de especia-

lização e sistematização, a obra de Hely Lopes Meirelles.

O legislador atual dispõe, portanto, de uma experiência intensamente vivida pelo país, na prática do regime municipal vigente e de um corpo de doutrina e jurisprudência rica em idéias, ensinamentos e sugestões, pelos quais pode guiar os seus passos sem os tropeços e com mais segurança do que há dezessete anos. Se ainda muito há que fixar na lei, na doutrina e na jurisprudência, cabe-lhe o esforço de antecipar soluções. Se algo já foi fixado em demasia, tolhendo-lhe a liberdade de inovar e experimentar em certas matérias, resta-lhe exercer a imaginação em busca de possibilidades ainda inexploradas, para que ao seu trabalho não faltem aquela inventividade criadora e aquela coragem de tentar soluções novas, tão necessárias à dinamização das nossas instituições municipais.

Na elaboração deste anteprojeto somos devedores daquela experiência e dos ensinamentos de tantos e tão ilustres mestres. Valemo-nos liberalmente dos textos das leis de organi-

zação municipal vigentes, especialmente da mineira. Orientamo-nos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, roteiro seguro para a solução de muitos problemas e o esclarecimento de vários temas obscuros. Contamos com a colaboração do eminente juiz e publicista Dr. Hely Lopes Meirelles, cujos valiosos conselhos muito nos ajudaram em diversos pontos. Todos são credores dos méritos que porventura tiver este trabalho, mas as suas falhas se devem exclusivamente à nossa insuficiência.

## 2. *Estrutura do Anteprojeto*

A competência do Estado-membro para organizar seus Municípios consiste, basicamente, no estabelecimento das condições para a divisão territorial do Estado, isto é, para a criação dos Municípios; na fixação da competência do Município como unidade de governo, através, especialmente, da enumeração dos serviços públicos locais; na definição das atribuições e do modo de funcionamento dos órgãos do go-

vêrno municipal (Câmara e Prefeito) e, finalmente, na determinação da maneira como será feita a fiscalização da administração financeira do Município. No mais, a competência do legislativo estadual se limita a desenvolver ou complementar êsses pontos e os princípios básicos da organização municipal contidos na Constituição federal.

Dentro desses parâmetros se desenvolve o anteprojeto. Sua matéria está contida em sete títulos, subdividindo-se êstes em capítulos e seções dentro do seguinte esquema:

### *Título I*

#### DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO

Capítulo I — Disposições Preliminares

Capítulo II — Da Criação do Município e do Distrito

Capítulo III — Da Instalação do Município e do Distrito

Capítulo IV — Da Extinção do Município e do Distrito.

*Título II*DA COMPETÊNCIA DO  
MUNICÍPIO

Capítulo Único.

*Título III*

## DO GOVERNO MUNICIPAL

Capítulo I — Disposições Preliminares

Capítulo II — Da Câmara Municipal

Seção I — Da Composição da Câmara Municipal

Seção II — Dos Vereadores

Seção III — Da Instalação e do Funcionamento da Câmara

Seção IV — Da Competência da Câmara

Capítulo III — Do Prefeito e do Vice-Prefeito

Seção I — Das Condições da Elegibilidade, da Posse, dos Subsídios e da Substituição

Seção II — Da Renúncia e da Perda do Cargo

Seção III — Das Atribuições do Prefeito

Seção IV — Da Administração Distrital.

*Título IV*DO REGIME FINANCEIRO  
DO MUNICÍPIO

Capítulo I — Da Receita

Capítulo II — Do Orçamento

Capítulo III — Da Contabilidade

Capítulo IV — Da Fiscalização da Administração Financeira. —

*Título V*DA INTERVENÇÃO NO  
MUNICÍPIO*Título VI*DISPOSIÇÕES GERAIS E  
TRANSITÓRIAS

Capítulo I — Disposições Gerais

Capítulo II — Disposições Transitórias.

## 3. TÍTULO I

## DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO

Neste título estão contidas as regras que devem presidir à criação do Município e do Distrito, assim como à sua modificação territorial, sua instalação e sua extinção.

Alguns pontos merecem ser destacados. O primeiro deles diz respeito à vinculação da divisão administrativa do Estado à divisão judiciária, estabelecendo-se que ambas serão feitas simultaneamente, nos anos terminados em 1 e 6, para vigorarem a partir de 1º de janeiro do ano seguinte (art. 2º). O objetivo da vinculação, prevista, aliás, nas leis de organização municipal de vários Estados, é apoiar a fixidez do quadro de divisão administrativa, durante o quinquênio, no dispositivo constitucional que proíbe a alteração da divisão judiciária do Estado dentro daquele período, salvo proposta motivada do Tribunal de Justiça (Constituição federal, ar-

tigo 124, I). Como a divisão judiciária toma por base a divisão do Estado em Municípios, segue-se que esta não poderá ser alterada senão juntamente com aquela. Dêste modo, assegura-se ao Município a integridade de seu território e até mesmo a sua existência durante os cinco anos de vigência da última lei de divisão territorial.

Essa "louvável tradição" dos Estados-membros, na expressão de Hely L. Meirelles<sup>3</sup>, tanto mais se justifica quanto se sabe que alguns Estados, violando-a, com a criação extemporânea e açodada de Municípios, têm contribuído de tal forma para tumultuar o quadro da divisão territorial do país que se tem proposto, com frequência, transferir para a União a competência para a criação de Municípios. Seria êste mais um golpe contra o nosso já combalido federalismo, o qual poderá, entretanto, vir a ser desferido se persistirem a ligeireza e, às vêzes, o estreito oportunismo com que alguns go-

3) Hely Lopes Meirelles, *Dircito Municipal Brasileiro*, S. Paulo, Editora da *Revista dos Tribunais*, 1957, p. 66.

vernos estaduais têm procedido na criação de unidades municipais. Casos tem havido de Municípios criados sem que sejam conhecidos os seus limites e em que a sede de um Município se encontra encravada em território alheio.

Como todo o território nacional está dividido em Municípios, êstes sòmente podem surgir de outros. O anteprojeto distingue as quatro modalidades de criação e modificação do território municipal. Na primeira delas, a fusão, dois ou mais Municípios se fundem, perdendo, todos, sua identidade primitiva, para dar lugar a nova unidade municipal. Na incorporação, um Município toma a iniciativa de anexar-se a outro, que conserva sua identidade. Na subdivisão, o Município se fraciona para que parte de seu território adquira autonomia. E' a forma mais freqüente de criação de Município, e se dá, geralmente, com a emancipação de Distritos. Finalmente, pode o Município ter o seu território desmembrado para que a parte desmembrada se incorpore a outro Município.

O Município brasileiro não tem poder de auto-organização. Por isso, qualque que seja a hipótese de modificação de seu território, é necessária a aprovação da Assembléa Legislativa para que a modificação se torne efetiva. Em vários Estados-membros da Federação brasileira adota-se a consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas como medida destinada a orientar a Assembléa Legislativa sòbre a conveniência de criação de novos Municípios. Em que pèse o caráter eminentemente democrático da medida, o anteprojeto preferiu a manifestação das Câmaras dos Municípios interessados, pelo voto de dois terços de seus membros nos casos de fusão e anexação, e a manifestação de um terço do eleitorado do território a ser emancipado, sob a forma de representação à Assembléa Legislativa, nos casos de subdivisão ou desmembramento, devendo ainda ser ouvido, nestes dois casos, os Prefeitos dos Municípios interessados.

O plebiscito é processo particularmente oneroso em re-

giões de população rarefeita e comunicações difíceis, como o Acre. Realizá-lo, nessas condições, como medida meramente consultiva, já que a decisão final sôbre a conveniência da criação do Município estará, sempre, com a Assembléia Legislativa, é pouco aconselhável e poderá ter, ainda, efeitos psicológicos negativos se a decisão popular fôr contrariada pela Assembléia.

De qualquer modo, o anteprojecto assegura a manifestação da vontade popular de maneira ampla e fácil, através da representação, nos casos mais freqüentes de criação de Município, que são a subdivisão e o desmembramento.

As condições genéricas essenciais para a criação de Município previstas no anteprojecto são, básicamente, as universalmente estabelecidas pelos demais Estados-membros. Apenas, para evitar a rápida obsolescência provocada pela inflação, a capacidade tributária própria da área que se deseja emancipar é aferida sob a forma de percentagem (10%) sô-

bre a soma das quotas federais dos impostos de renda e de consumo atribuídas aos Municípios do país no ano anterior. À primeira vista, esta exigência pode parecer excessiva pois implicaria, no corrente exercício, numa receita tributária local de cêrca de seiscentos mil cruzeiros. Duas considerações importantes justificam êsse mínimo. A primeira diz respeito à conveniência de se evitar a criação de Município sem capacidade financeira mínima para assegurar, pelo menos, a manutenção dos órgãos do governo municipal — Prefeito e Câmara. Muito se tem malsinado, e com razão, a política de se elevar a Município territórios sem condições para que nêle se exerçam, com um mínimo de eficiência, as funções de governo local. E' fora de dúvida que, além de motivos pouco justificáveis ou mesmo reprováveis, outros de relêvo têm condicionado aquela atitude. O Prof. Orlando M. Carvalho, da Universidade de Minas Gerais, examinou o problema em interessante mo-

nografia <sup>4</sup>, tendo apontado como justificação para os anseios autonomistas das populações dos Distritos o fato de que, enquanto um território não atinge à condição de Município não merece a atenção dos poderes estaduais e federais — e nem mesmo municipais, pode-se acrescentar. Nas sedes municipais e não nos Distritos se localizam, via de regra, os serviços públicos que o Estado, a União e o próprio Município oferecem às populações locais.

Em atenção a êste fato — e tem-se, aqui, a segunda consideração a justificar um mínimo de receita própria aparentemente alto para a criação de Município — o anteprojeto, numa de suas características mais importantes e inovadoras, procura fortalecer o Distrito como unidade atuante no quadro da administração municipal, dando-lhe condições efetivas de participação no processo administrativo das respectivas áreas. O tema será focalizado com vagar mais adiante.

Por ora salienta-se que, fortalecendo-se o Distrito, como propõe o anteprojeto, é afastada uma das poucas razões válidas para se facilitar a emancipação de territórios que não ofereçam condições de autogoverno.

O anteprojeto procura, ainda, cercar o processo de criação de Municípios e Distritos de garantias que lhe assegurem a tramitação ordenada.

A fixação dos limites municipais e das divisas distritais merece consideração especial, a fim de serem evitados os problemas, muito freqüentes, resultantes da inobservância daquelas regras.

A instalação do Município e do Distrito, matéria obscura e às vészes omissa em muitas leis de organização municipal, está disciplinada com clareza em capítulo próprio (Capítulo III dêste Título). O artigo 18 do anteprojeto elucida um problema freqüente — o da administração do Município — criado mas ainda não instalado, dando-lhe, ainda, a solução constitucionalmente certa,

---

4) Orlando M. Carvalho, *A Multiplicação dos Municípios em Minas Gerais*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1957, *passim*.

ao estabelecer que o território do novo Município permanecerá sob a administração a que estava sujeito, até a instalação do seu próprio governo. Afasta-se, assim, a hipótese inconstitucional, porque contrária à autonomia municipal, de nomeação de Prefeito provisório pelo Governador do Estado. Pelo anteprojeto, a existência do Município só se concretiza com a investidura de seus órgãos de governo — Câmara e Prefeito. Completando o esquema, estabelece, ainda, o anteprojeto que, até adotar legislação própria, vigorará no novo Município a legislação daquele de onde proveio a sua sede, vigente no momento da criação. Faz-se exceção para o orçamento que, por motivo de ordem prática, será decretado pelo Prefeito, dentro de trinta dias da instalação do Município.

Os critérios básicos para a organização e modificação territorial dos Municípios e Distritos, assim como para os referentes à sua toponímia, são de grande interesse para o sistema estatístico nacional e para a boa ordem dos trabalhos

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por isso, fazem parte do Convênio Nacional de Estatística, ao qual aderem todos os Estados e quase todos os Municípios brasileiros. O anteprojeto conforma-se, portanto, às normas da quele convênio, em benefício de uma disciplina salutar na fixação do quadro da divisão territorial do país.

#### 4. TÍTULO II DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

A competência do Município como unidade de governo é matéria já disciplinada no direito constitucional brasileiro, tanto nas suas fontes escritas, como na consuetudinária e na jurisprudência. Assim, a própria Constituição federal, ao estabelecer a divisão tripartida da competência nacional pela União, pelos Estados-membros e pelos Municípios, delineou, nos seus contornos essenciais, o nosso regime municipal, reservando ao Município certos poderes e deixando com o Estado-membro, no exercício de

sua competência expressa, implícita e residual, a complementação do quadro de faculdades a serem outorgadas às suas coletividades territoriais, que são os Municípios.

O *caput* do artigo 22 do anteprojeto encerra os princípios da autonomia municipal substanciados nos artigos 28 e 29 da Constituição federal. A definição da autonomia municipal não se esgota, entretanto, com o enunciado desses artigos, visto como é ao Estado-membro que compete especificar quais são os serviços públicos de caráter local. O saudoso jurista Francisco Brochado da Rocha, em definição tão concisa como escorreita da autonomia municipal, precisou aquela competência de maneira lapidar, ao dizer:

“Como é o Estado que organiza os Municípios, cabe-lhe, respeitada a regra do artigo 28 da Constituição da República, definir a esfera da

competência municipal, especificando as respectivas atribuições e, pois, o que se entende por serviço público local e peculiar interesse.

Por isso, podemos dizer que a autonomia do Município brasileiro consiste na capacidade para eleger o Prefeito e os Vereadores, bem como na administração própria, no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas, à organização dos serviços que a Constituição do Estado, ou a Lei Orgânica por este promulgada, considera de natureza local, como tudo que a citada Constituição ou Lei Orgânica, defina como do seu peculiar interesse.”<sup>5</sup>

Ao enumerar os serviços públicos locais está o Estado-membro dando corpo à noção de peculiar interesse, cuja imprecisão, aliás, tem dado margem a toda sorte de discussão e a dúvidas em torno

---

5) Francisco Brochado da Rocha, “Incorporação, Subdivisão e Desenvolvimento do Município”, *Revista Brasileira dos Municípios*, janeiro-março, 1950, p. 104.

dos limites da autonomia municipal. A tradição e a jurisprudência, por sua vez, têm contribuído para a fixação do conceito de peculiar interesse. Há como que um substrato universal, uma espécie de competência residual comum às unidades de governo local em todos os países, um círculo de ação própria do Município que tem sobrevivido e se incorporado a todos os esquemas de direito positivo objetivando definir a competência municipal e que tem levado muitos autores, ainda hoje, a defenderem a autonomia municipal à luz de idéias jusnaturalistas. Na verdade, o que se dá é o reconhecimento, pelo direito positivo, da sabedoria, implícita em práticas antigas e tradicionais, de se deixarem certas atividades com os governos locais, mesmo porque o exercício dessas atividades por coletividades territoriais autônomas é uma das principais justificativas para a descentralização político-administrativa do Estado.

Quanto à jurisprudência, vários têm sido os julgados dos mais altos tribunais do país, que defendendo a autonomia

municipal tal como se acha inscrita na Constituição, têm enriquecido o conceito de peculiar interesse, senão através de definições, pelo menos pela inclusão, no seu âmbito, de elementos objetivos para a sua configuração. Estão nesse caso decisões do Supremo Tribunal Federal atribuindo ao Município a competência para regular o trânsito urbano e o horário do funcionamento dos estabelecimentos comerciais.

A Lei Orgânica é o instrumento ideal para a definição dos serviços públicos locais e, conseqüentemente, para a identificação de elementos que configurem o peculiar interesse do Município. Dentro da linha do pensamento acima exposto, isto é, levando em conta os critérios da tradição e da conveniência da descentralização político-administrativa, o anteprojeto enumera, no parágrafo único do artigo 22, uma série de funções consideradas do peculiar interesse local, atribuindo-as exclusivamente ao Município e distinguindo-as de outras, mencionadas no artigo seguinte, que, pela sua complexidade técnica e seu custo

de manutenção, são atribuídas concorrentemente ao Estado e ao Município, com amplas possibilidades, porém, da participação do poder público local no seu desempenho e contróle último, o que se poderá dar na medida em que o Município esteja capacitado para tanto. Será o caso, por exemplo, das estradas de rodagem, em que facilmente se poderá fazer a repartição de responsabilidades mediante convênio ou lei especial.

A primeira vista, o elenco das funções privativas do Município parecerá exagerado para uma região, como o Acre, em que o poder público municipal ainda é, de certo modo, incipiente, inclusive por falta de tradições autonômicas, já que somente com a transformação do território em Estado foi reconhecida aos Municípios do antigo território a sua autonomia. E' difícil, porém, justificar a existência de governos municipais em região de comunicações tão difíceis e de população rarefeita senão

atribuindo-lhes tôdas aquelas funções que, pelo critério da contigüidade, lhes devam pertencer como medida de alta conveniência descentralizadora. Por êsse critério, que fundamenta uma das teorias das funções municipais<sup>6</sup>, os serviços públicos classificam-se, segundo o grau de contigüidade em relação ao bem-estar da comunidade, em três categorias: serviços de importância imediata, serviços de importância próxima e serviços de importância mediata. Os primeiros são aquêles destinados a satisfazer as necessidades básicas da pessoa humana, aquêles sem os quais é difícil, se não mesmo impossível, a vida dos agrupamentos humanos, especialmente das coletividades urbanas. São, por isso, chamados serviços públicos de primeira necessidade e entre êles estão os serviços de utilidade pública (água e esgotos, transportes coletivos, telefone, iluminação pública) e, outros como mercados, matadouros, bombeiros, polícia sanitária;

6) Benedicto Silva, *Teoria das Funções Municipais*, Fundação Getúlio Vargas, Caderno de Administração Pública, nº 17, Rio de Janeiro, 1955.

Os dois parágrafos que se seguem encerram um resumo dessa teoria.

limpeza pública, coleta de lixo e urbanização. Tão importantes são esses serviços que os mesmos devem estar sob a responsabilidade da esfera de governo mais próxima dos cidadãos, no caso brasileiro o municipal, a fim de que o seu controle se possa fazer de maneira ininterrupta e com maior facilidade pelos usuários.

Por serviços de importância próxima se entendem aqueles que, sem serem propriamente indispensáveis para a sobrevivência dos agrupamentos humanos, contribuem, entretanto, para o conforto e o aprimoramento da vida humana, para tornar esta mais bela, mais rica e mais digna de ser vivida. Estão nesse caso os serviços de natureza educativa e cultural, as clínicas especializadas, as atividades de caráter promocional em geral e os serviços de fomento da produção em suas diversas formas. Tais serviços, num país de estrutura federal como o Brasil, melhor ficariam sob a responsabilidade dos governos estaduais, mais próximo dos cidadãos que o governo central, porém menos que o municipal. A

efetiva capacidade técnico-financeira do Município poderia, entretanto, recomendar a transferência, para a sua órbita, de algumas dessas atividades, pois são razões de ordem prática as que predominam nessa divisão de atribuições.

Finalmente, os serviços de importância mediata são aqueles que, apesar de sua alta importância para a sociedade, não são vitais para a sobrevivência individual. Seus benefícios não são sentidos de maneira imediata pelos cidadãos, porque não se destinam a atender a necessidades básicas da pessoa humana. Nessa categoria de serviços se incluem a manutenção de relações diplomáticas, o controle da moeda e do crédito, a regulamentação do comércio exterior, a defesa nacional, atividades essas que interessam à comunidade nacional como um todo e que, por isso mesmo, a tradição tem deixado a cargo do governo central.

No estudo da problemática do Município brasileiro a ênfase tem recaído, com insistência quase patética, na necessidade do fortalecimento das fi-

nanças municipais, tônica e reivindicação máxima do nosso movimento municipalista. Pouco se tem atentado, por outro lado, na questão da repartição racional das funções entre o Município e as outras esferas de governo, especialmente entre os Municípios e o Estado-membro. O problema, entretanto, é tão relevante quanto o da capacitação financeira, ao qual está intimamente vinculado.

A medida da inadaquação com que o assunto tem sido abordado — nas poucas vezes em que isto tem ocorrido — é dada pela ligeireza com que os documentos que refletem a posição oficial do movimento municipalista — as Cartas dos Municípios e as teses aprovadas em congressos nacionais e regionais de Municípios — reivindicam maiores encargos para as municipalidades, como se estas estivessem técnica e financeiramente preparadas para ampliar as suas responsabilidades na prestação de serviços ao público. Ainda que fôsem razoavelmente atendidas as reivindicações financeiras do movimento, nem assim se justifi-

caria uma ampliação indiscriminada das funções municipais, sabendo-se, como se sabe, que a competência dos Municípios já é, hoje, tão lata que abrange, praticamente, todo o campo de ação do Estado-membro, à exceção das funções relativas à distribuição da justiça e à polícia judiciária. A rigor, a gama de funções atribuídas ao Município pelas leis da organização municipal e pelas práticas tradicionais é, teórica e muitas vezes praticamente, mais extensa e variada que as funções reservadas ao Estado-membro. O problema não consiste, pois, no momento, pelo menos, em aumentar as atribuições dos Municípios mas em reparti-las convenientemente com o Estado e assegurar, através de um sistema racional de auxílios, subvenções e assistência técnica, os meios para que os governos locais possam desincumbir-se satisfatoriamente das funções que lhe forem reservadas. É mister, ainda, evitar a duplicação de serviços pelos diferentes níveis de governo, o que só se conseguirá por meio de uma delimitação precisa e ex-

clusiva de esferas de competência, ou através da coordenação intergovernamental de atividades, no caso de concorrência de competências.

Enquanto o movimento municipalista reclama maiores receitas e maiores encargos para o Município, o que a realidade brasileira revela mesmo ao observador ocasional é a tendência de muitas municipalidades para se desvencilharem de funções às vezes eminentemente locais, como a administração dos serviços de água e esgotos, transferindo-as ao Estado, ou à União, pela sobrecarga técnica e financeira que as mesmas muitas vezes representam. Isso para não mencionar os chamados serviços sociais — educação, cultura, saúde pública e assistência social — cujo desempenho em níveis técnicos e em amplitude justificável se torna cada vez mais difícil para as Prefeituras típicas. Nem mesmo as capitais de Estado, apesar da posição relativamente privilegiada de sua capacidade tributária, se têm mostrado ansiosas por reivindicar do governo estadual serviços caracteristicamente locais

como os de bombeiros, biblioteca pública, água e esgotos, pronto socorro, polícia sanitária, sendo várias as capitais em que êsses serviços estão a cargo do Estado.

A reivindicação de maiores encargos não encontra, pois, apoio na realidade objetiva brasileira, podendo, quando tanto, ser tomada como uma espécie de justificação moral, aliás ociosa, para a ampliação das bases financeiras dos Municípios.

Ao contrário do Brasil, onde o problema da repartição racional de funções e da coordenação das atividades públicas entre os diferentes níveis de governo não tem merecido a atenção que o caso merece, muitos países, tanto desenvolvidos e como em processo de desenvolvimento, vêm estudando sistematicamente o assunto, à busca de soluções que visam a conciliar a autonomia e os interesses locais com os objetivos nacionais e que buscam, sobretudo, assegurar a eficiência na prestação de serviços públicos à população.

Refletindo as preocupações desses países e atentando para

a importância do problema para as nações em desenvolvimento na procura de soluções capazes de apressar o processo de sua emancipação econômica, a Divisão de Administração Pública do Departamento Econômico e Social das Nações Unidas vem, há alguns anos, promovendo pesquisas, estudos, seminários e grupos de trabalho sobre a descentralização governamental, com vistas, especialmente, ao fortalecimento dos governos locais e ao estabelecimento de um sistema de relações intergovernamentais que possa inserir os governos locais, de modo efetivo, no processo de desenvolvimento nacional.

Em outubro de 1961 reuniu-se em Genebra um Grupo de Trabalho convocado pelas Nações Unidas e constituído de especialistas de vários países das Américas, da Europa, da Ásia e da África. O objetivo do Grupo era, por assim dizer, concluir e sumarizar os estudos e pesquisas que as Nações Unidas vinham promovendo

sobre o tema "descentralização para o desenvolvimento nacional e local", achando-se reunidas sob este título e publicadas pela ONU as conclusões a que chegou o Grupo de Trabalho. <sup>7</sup> Trata-se de documento da mais alta importância para os países empenhados na criação ou na revisão de suas instituições de governo local ou de seu sistema de relações governamentais internas, pois reflete as experiências e as tendências de um grande número de países de sistemas políticos e econômicos e de graus de desenvolvimento diversos, embora a sua ênfase esteja na apreciação daqueles problemas do ponto de vista dos países novos da Ásia e da África e dos da América Latina.

Uma das definições preliminares a que chegou o Grupo de Trabalho foi a classificação, em quatro tipos básicos, dos sistemas de descentralização governamental vigentes naqueles países no que se refere à prestação dos chamados serviços técnicos, que na termino-

---

7) United Nations. "Decentralization for National and Local Development", (Nova York, United Nations ST/TAO/M/19, 1962). *passim*.

logia adotada pela ONU incluem os de educação e cultura, saúde pública, assistência social e fomento da produção agropecuária.

No primeiro sistema-tipo, que se pode denominar sistema de competências solidárias, a maioria dos serviços públicos são prestados, em cada comunidade, pela respectiva unidade de governo local, que age, em relação a alguns desses serviços, dentro de sua competência própria e, em relação a outros, por delegação e como agente das esferas superiores de governo. O que há de interessante no sistema é que os governos locais são valorizados e adquirem prestígio aos olhos da população ao se tornarem órgãos executores da maioria dos serviços que beneficiam diretamente os habitantes da circunscrição. Ao mesmo tempo evita-se a duplicação de esforços, já que somente uma esfera de governo — a local — atua diretamente em cada comunidade na prestação de um mesmo serviço. O governo central, agindo solidariamente, se reserva a tarefa de prestar assistência técnica aos gover-

nos locais e de fornecer a estes os recursos para o desempenho das funções que lhes forem delegadas, assim como o direito de estabelecer padrões de execução para essas funções e de fiscalizar a aplicação daqueles recursos. A Índia, o Paquistão, o Sudão e o Egito adotam esse sistema, cuja dificuldade fundamental consiste em se assegurar o funcionamento de um mecanismo eficiente de apoio técnico aos governos locais e de supervisionar as atividades delegadas.

O segundo sistema-tipo identificado pelo estudo do Grupo de Trabalho é o de parceria ou de competências exclusivas, segundo o qual certos serviços técnicos são reservados aos governos locais, enquanto outros permanecem na competência do governo central, que tanto pode prestá-los diretamente, através dos órgãos desconcentrados de sua administração, como pode delegar a sua execução aos governos locais, conforme as circunstâncias. Trata-se, pois, de um sistema extremamente flexível, que se distingue do primeiro apenas pelo grau em que os governos lo-

cais são utilizados como instrumentos para a prestação de serviços técnicos às respectivas populações. O sistema predomina no Ceilão e nos países da antiga colonização inglesa da África.

Pelo terceiro sistema-tipo, que o documento da ONU denomina de sistema de administração integrada, todos os serviços técnicos são administrados diretamente pelo governo central, através de suas unidades de serviço distribuídas por todo o território nacional. Prevalece esse sistema nos países do sudoeste asiático e do Oriente Médio, onde as instituições do governo local ainda sofrem as limitações de um acentuado centralismo.

A competência concorrente entre as diversas esferas de governo caracteriza o quarto sistema. O seu fundamento é o respeito ao princípio da autonomia, segundo o qual os serviços públicos podem ser prestados concomitantemente pelas diferentes esferas de governos, cuja autonomia não deve sofrer, nessa matéria, senão certas restrições ditadas por mo-

tivos de alta conveniência pública.

O sistema predomina na América Latina e é típico da experiência brasileira. Está intimamente vinculado às reivindicações do movimento municipalista interamericano que, à título de reforçar a autonomia político-administrativa e financeira do Município, reclama para este um elenco considerável de funções. Não insistindo, porém, na exclusividade da competência local, nem conseguindo tampouco os recursos técnicos e financeiros necessários ao efetivo exercício de sua ampla competência, o que os Municípios têm alcançado, especialmente no Brasil, é uma colossal duplicação ou mesmo triplicação de esforços, acompanhada da fragmentação e do desperdício dos escassos recursos materiais e humanos disponíveis. Não são raros os casos de cidades em que funcionam, precária mas simultaneamente, três serviços de saúde pública com igual finalidade, um municipal, outro estadual e outro federal. Em matéria de educação primária a regra é a existência de redes escolares mu-

nicipais e estaduais paralelas, com a participação, ainda, de órgãos federais na construção de escolas, na orientação pedagógica e no aperfeiçoamento dos professores. Quanto aos serviços de extensão rural, é comum a triplicação de atividades, com a ingerência direta de cada uma das três esferas governamentais nesse setor. Os serviços de utilidade pública, que, pela sua natureza, nem sempre permitem a duplicação de instalações, são, muitas vezes, num mesmo Estado, de responsabilidade ora do Município, ora do Estado, ora da União, de modo que o serviço local de água e esgotos ou de energia elétrica, por exemplo, tanto pode ser de iniciativa municipal, como estadual ou federal.

Outra conseqüência negativa do sistema é a dificuldade de se fixar a responsabilidade pela ausência ou insuficiência dos serviços, já que, cabendo indiferentemente a qualquer nível de governo a sua prestação, fácil se torna a omissão de qualquer deles, na esperança de que os demais decidam assumir o encargo. O que devia

ser a responsabilidade de cada um resulta, não raro, na irresponsabilidade de todos.

O sistema de competências concorrentes exige, para sua eficiência, um alto grau de ordenação, difícil de ser atingido em face, sobretudo, de certos aspectos da autonomia dos Estados-membros e do Município. Não prevalecendo, entre nós, o regime de tutela, isto é, da subordinação administrativa das coletividades territoriais inferiores às superiores, torna-se particularmente difícil a coordenação da ação das primeiras pelas segundas, o que somente poderá ser conseguido através de um sistema de auxílios condicionados e de mecanismos adequados de fiscalização dos recursos concedidos, como vêm fazendo, aliás, vários países de organização federativa, como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, sem prejuízo dos aspectos formais da autonomia local, estadual ou provincial.

Entretanto, para que um sistema racional de auxílios e subvenções funcione não bastam textos legislativos disciplinando a matéria. É mister,

ainda, o estabelecimento de mecanismos administrativos especiais, além, naturalmente, de um esforço no plano político e no administrativo para que todos se submetam à disciplina do sistema, especialmente no que diz respeito à formulação do plano geral de prioridades e ao processo de elaboração e execução orçamentária.

Em um país, como o Brasil, cujo *processus* político-administrativo ainda não se libertou de ranços e contingências que tornam extremamente difícil a coordenação, a disciplina e o planejamento necessários ao funcionamento satisfatório de um sistema de triplice concorrência na prestação de serviços públicos de interesse imediato para a população, não se pode conscientemente advogar esse sistema, ainda que em nome da manutenção de prerrogativas autonômicas, da tradição histórica ou de uma interpretação, que diríamos estreita e exclusivista, do peculiar interesse local.

Inspirado, por um lado, no fracasso da experiência brasileira de competências concor-

rentes e, por outro, nas nítidas vantagens que oferecem o primeiro e o segundo dos sistemas-tipo acima descritos, procuramos reformular as idéias que até aqui têm presidido, entre nós, a atribuição de funções aos governos municipais, sem perder de vista a nossa realidade, na sua fundamentação histórica e nas limitações atuais que ela opõe a uma solução ideal do problema. Essa solução, a nosso ver, seria a representada pelo primeiro sistema, o das competências solidárias, segundo o qual, como vimos, cabe sempre aos governos locais a prestação de serviços técnicos (sociais e de fomento) às respectivas populações, independentemente de lhes pertencer ou não, exclusivamente, a competência para prover os referidos serviços. Valorizam-se, assim, os governos locais como executores de programas formulados e financiados pelas demais esferas de governo, ao mesmo tempo que lhes é reservado um campo de competência própria, dentro do qual se podem mover livremente. Segundo esse sistema o Município teria, pois, funções

próprias e funções delegadas. Estas seriam, sobretudo, no campo dos serviços sociais e de fomento os quais, pelo seu custo e pela sua complexidade técnica, deveriam ficar sob a responsabilidade última e a orientação do governo central — no caso brasileiro o estadual — pois esse teria ainda a vantagem de promover uma distribuição equitativa dos benefícios dos chamados serviços sociais por todo o seu território, numa modalidade de compensação de finanças que se está tornando cada vez mais freqüente como complemento do método clássico de compensação através da delimitação pura e simples da competência de cada esfera de governo em matéria tributária. Agindo por competência própria ou por delegação, seria sempre o Município o executor de todos ou de quase todos os serviços públicos postos à disposição das populações locais, pelo que o mecanismo de seu funcionamento e a sua instrumentalidade teriam forçosamente de ser adequadas a essa responsabilidade.

Já o segundo sistema, deixando com as esferas superiores uma opção mais larga para a utilização ou não dos governos locais como instrumento de execução de seus programas, pode estimular a centralização, retirando ao Município a oportunidade de uma atuação mais ampla na prestação de serviços às respectivas comunidades. Essa, a desvantagem do sistema.

A solução proposta no anteprojeto é eclética. Ao Município é reservado um campo de competência privativa, definindo-se certas funções como de caráter estritamente local e deixando-se outras sob a responsabilidade concorrente do Estado e do Município, mas com a ressalva — e aqui está uma inovação importante — de que a iniciativa de uma esfera afastará a de outra, a fim de evitar duplicação de esforços. Em outras palavras, há concorrência até o ponto em que se concretiza a iniciativa para a prestação do serviço, cessando a competência de uma das esferas de governo desde que a outra chame a si a responsabilidade. Como norma pro-

gramática inspirada no primeiro sistema, estabeleceu-se que, ao prestar qualquer dos serviços incluídos no campo da competência concorrente com o Município, o Estado procurará fazê-lo sempre que possível mediante convênio com o poder público municipal — outra inovação importante visando não somente a valorizar os governos locais e a assegurar uma participação mais direta da comunidade na prestação daqueles serviços, como a propiciar a coordenação do poder estadual com o municipal. O esquema proposto atende, pois, a razões de ordem teórica e a conveniências de ordem prática, partindo do reconhecimento de que é talvez, impossível, no momento, a adoção integral de qualquer dos dois primeiros sistemas descritos, mas deixando aberta a porta para qualquer das duas soluções, a ser implantada paulatinamente, na medida em que a experiência o aconselhar. Ao mesmo tempo, contemporiza-se com o sistema tradicional das competências concorrentes, limitando-o da maneira já mencionada — con-

cessão mais em homenagem ao que nêle se contém de respeito à autonomia municipal do que às prerrogativas do Estado. Quanto ao terceiro sistema, chamado de administração integrada, consideramo-lo ultrapassado na evolução do nosso municipalismo.

Concluindo, verifica-se que, reconhecida plenamente ao Estado-membro a sua competência para definir os serviços públicos locais, é ela disciplinada de modo a propiciar o funcionamento harmonioso dos serviços públicos e a prestigiar as instituições do governo local, erigindo a cooperação intergovernamental como norma de ação administrativa. Completando o esquema, o artigo 24 do anteprojeto procura assegurar o controle do governo municipal sobre qualquer iniciativa do Estado ou da União relacionada com a execução ou manutenção dos serviços da competência privativa do Município, pois do contrário, dada a inferioridade financeira dêste em relação àquêle, fácil seria frustrar-se o esquema de repartições de atribuições estabelecido no anteprojeto. O

parágrafo 1º do artigo, sujeitando à aprovação do poder municipal os projetos de obras de qualquer natureza a serem executados pelo Estado ou pela União, visa a coibir interferências indébitas e muitas vezes desastrosas em matéria de peculiaríssimo interesse local, como é o desenvolvimento do plano urbanístico do Município. Já o parágrafo 2º, consubstanciando velha aspiração dos planejadores urbanos, procura estimular a elaboração de planos-diretores de urbanismo, vinculando à sua existência os auxílios para construção de serviços de água e esgotos, e tem ainda o objetivo de assegurar um roteiro de prioridades, que deve ser parte integrante do plano, para a execução das obras de infra-estrutura urbana.

### 5. TITULO III

#### DO GOVERNO MUNICIPAL

##### 5.1 *Podêres Municipais*

A conceituação dos órgãos do governo municipal como Podêres com as características dos Podêres correspondentes da União e do Estado-membro

tem suscitado a mais viva controvérsia entre os cultores do nosso direito público. Para alguns, o Poder, sendo atribuído da soberania, é reservado às coletividades político-territoriais dotadas de soberania ou que dela participam. Nas Federações, o seu exercício estaria, pois, limitado à União e aos Estados-membros. Os Municípios, ainda que possuidores da faculdade de autogoverno, como no Brasil, não teriam Podêres propriamente ditos, mas faculdades ou podêres governamentais no sentido geral, podêres com *p* minúsculo, pois não só carecem de autonomia constitucional, isto é, da competência para se auto-organizarem e para se darem sua própria constituição, como não participam da soberania nacional por não serem elementos constitutivos da Federação. Tal raciocínio reflete o apêgo, injustificado porque superado pela realidade dos fatos, com que a maioria dos nossos constitucionalistas se atêm à idéia de um Estado federal padrão, pelo qual deverá ser aferido o nosso regime federativo. Ora, a realidade mostra que nada é

mais fictício que a existência desse suposto modelo, pois há tantas espécies de federação quantos são os Estados federais. Como bem acentua Vítor Nunes Leal<sup>8</sup>, a divisão tripartida da competência nacional com a reserva de atribuições exclusivas aos Municípios, que não encontra semelhança em nenhum outro país é, como salienta o eminente jurista, originalidade nossa, que de nenhum modo descaracteriza a Federação.

Aliás, a história constitucional recente aponta um exemplo — o da Prússia sob a República de Weimar — em que um Estado-membro de federação deixou de ser unitário, concedendo autonomia às suas coletividades territoriais e fazendo-as, inclusive, participar da sua vontade.

Diante do alto grau de descentralização conferido ao Município brasileiro pela Constituição federal, descentralização cercada de efetivas garantias contra a ação do legislador or-

dinário federal e do próprio Estado-membro, não se pode, em nome de ficções mais ou menos obsoletas e discutíveis, afirmar-se o caráter rigorosamente unitário do nosso Estado-membro. Se, na linguagem do direito constitucional norte-americano, os Municípios são criaturas do Estado-membro, o conceito não se aplica ao Brasil senão de maneira limitada, já que escapa à competência estadual impor qualquer limitação à autonomia constitucionalmente assegurada aos seus Municípios.

Analisando o tema do federalismo, Pontes de Miranda ressalta a descentralização como elemento essencial à sua configuração, demonstrando o erro dos que a omitem, fazendo assentar o elemento federativo apenas na autonomia constitucional e na participação do Estado-membro na formação da vontade federal. A descentralização não somente é elemento essencial como o mais importante do ponto de vista

---

8) Vítor Nunes Leal. "Alguns Problemas Municipais em Face da Constituição", in *Estudos Sobre a Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 136.

prático. É preciso que se trate de uma descentralização efetiva e garantida contra a intervenção ou contra a sua redução por maiorias eventuais do legislativo da esfera superior do governo. A pedra de toque dessa segurança está no modo de constituição e de funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo — acrescenta Pontes de Miranda.<sup>9</sup>

Ora, o traço mais marcante da autonomia do Município brasileiro está precisamente na independência dos seus órgãos de governo — Prefeito e Câmara — em relação a toda autoridade externa, exceto a da lei constitucionalmente válida, isto é, da lei que respeita aquela autonomia. Ao contrário do que se dá até em países de antigas tradições municipais e do que ocorreu no Brasil durante o Império e, em certa extensão, durante o regime da Constituição de 1891, a autoridade municipal não está administrativamente subordinada a nenhuma outra. Não há regime de tutela. O Município trata

com o Estado-membro e com a União de governo para governo, não como unidade administrativa subordinada. A autonomia municipal é, aliás, garantida pela Constituição em termos mais precisos que a estadual, porque limitada a uma hipótese única, específica — a de regularização das finanças municipais — em circunstâncias também definidas na Constituição.

A competência expressa e exclusiva do Município em certas matérias, afasta a competência estadual e federal, disso resultando a validade das leis municipais contra a lei ordinária estadual ou federal, ou contra a própria Constituição estadual, em caso de conflito em que a lei municipal verse sobre matéria da competência expressa e privativa do Município. Em tal hipótese não há como falar de uma hierarquia de leis. Também não tem sentido discutir se se a lei municipal o é só em sentido formal ou se o é igualmente em sentido material,

---

9) Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1964*, Rio de Janeiro, Max Limonad, editor, vol. I, 1.<sup>a</sup> ed., p. 159.

discussão meramente acadêmica, visto como o ato legislativo municipal pode sobrepor-se até à constituição estadual, como tem sido reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, que também tem repellido a revisão dos atos municipais pela autoridade política ou administrativa estadual, como incompatível com o nosso regime municipal.

Concluimos, pois com Pontes de Miranda, que

“O Município tem Poder Legislativo e Poder Executivo; não tem Poder Judiciário. Isso não quer dizer que não possam as Constituições estaduais deixar aos Municípios o provimento, ou a organização judiciária e o provimento de certos cargos judiciários, mas tal justiça tem de enquadrar-se na justiça estadual, de que é parte integrante e inseparável. Ainda onde o chefe do Poder Executivo municipal, o Prefeito, é de nomeação do Presidente da República (no Distrito Federal, nos Territórios

conforme a lei) ou do Governador do Estado-membro, a *função* faz o poder municipal.”<sup>10</sup>

Tais são, pois, as características formais e materiais dos órgãos do governo municipal que somente o apêgo a um teorismo puramente artificial e alheio à nossa realidade político-constitucional pode negar a condição de Poder àqueles órgãos. Em que difere, para toda e qualquer consequência de ordem prática, e essência das funções legislativas e executivas municipais das estaduais? Que as distingue, senão o grau ou a intensidade? Nada. Ainda que isso não esteja expresso na Constituição, quem poderá negar ser o Município autônomo, para todas as consequências práticas, parte integrante da Federação brasileira? Nisso, como já foi dito, consiste a originalidade do nosso federalismo. Desconhecê-la em nome de fórmulas superadas ou estranhas à nossa experiência em nada ajuda à compreensão e à aceitação da nossa rea-

10) Pontes de Miranda, *op. cit.* Vol. I, p. 481.

lidade nem à construção do nosso direito público.

No plano do direito positivo escrito, vamos encontrar, aliás, os órgãos do govêrno municipal expressamente denominado de Podêres nas leis de organização municipal dos Estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Norte e Santa Catarina, bem como na do Município de Salvador, votada pela Assemblêia Legislativa da Bahia. Assim também procede a Constituição do Acre, no que é seguida pelo anteprojecto, pelas razões aqui expostas.

### 5.2 Do Vice-Prefeito

O anteprojecto introduz a figura do Vice-Prefeito, e o faz Presidente nato da Câmara Municipal.

O fato do cargo de Vice-Prefeito não haver sido previsto na Constituição estadual não impede a sua criação pela lei ordinária, pois a competência do Estado-membro para organizar seus Municípios não se

esgota no âmbito do texto constitucional. Pelo contrário, é através daquela lei que se estabelecem os particulares da organização municipal, podendo a constituição estadual ser inteiramente omissa na matéria. O que a lei ordinária, ainda que orgânica para os Municípios, não pode fazer é contrariar a lei maior do Estado. Complementá-la, poderá fazê-lo sempre, dentro dos limites da competência estadual.

As funções de Prefeito levam-no, com freqüência, a afastar-se do Município para tratar dos interesses da administração. No Acre, pelas suas condições geográficas, êsses afastamentos serão muitas vezes prolongados, sendo por isso de tôda a conveniência que haja um substituto certo para o Prefeito, adredemente escolhido para a função, por mandato popular. Eleito juntamente com o Prefeito, pelo voto majoritário, é o Vice-Prefeito solução preferível à de cometer a responsabilidade ao Presidente da Câmara, como ocorre em vários Estados. Fica, também, afastada a hipótese, encontrada em algumas leis or-

gânicas, mas de constitucionalidade duvidosa de substituição do Prefeito pelo Secretário da Prefeitura, funcionário administrativo sem qualquer mandato político.

Quanto a atribuir-se ao Vice-Prefeito a função de Presidente da Câmara, trata-se de medida de alcance prático que visa não somente a dar-lhe função permanente como, principalmente, a de promover uma melhor coordenação entre os dois Podêres municipais. Uma das críticas mais freqüentes que se fazem ao funcionamento do governo municipal no Brasil é a falta de entrosamento entre os seus dois ramos, divórcio que ocorre mesmo nas pequenas comunidades do interior. O Vice-Prefeito poderá ser o elo entre o Executivo e o Legislativo, preenchendo uma lacuna que tem contribuído para um distanciamento excessivo, senão para um antagonismo, entre os Podêres do Município — resultado que de nenhum modo está nos objetivos do princípio da separação dos poderes. Não se invoque, em nome dêsse princípio, ou

de outro qualquer, a inconstitucionalidade ou a inconveniência da medida. A substituição do Prefeito pelo Presidente da Câmara daria lugar às mesmas objeções, sem as vantagens apontadas. Note-se que não haveria confusão de Podêres. Quando no exercício do cargo de Prefeito o Vice-Prefeito estaria afastado da presidência da Câmara, sendo substituído pelo Vice-Presidente (art. 63, § 1º do anteprojeto). Ademais, quando na presidência da Câmara, o Vice-Prefeito não é contado para efeito de *quorum* (art. 47, parágrafo único), cabendo-lhe, apenas, o voto de qualidade (art. 30).

O anteprojeto não inova, aliás, ao conferir ao Vice-Prefeito a presidência do legislativo municipal. Além do exemplo federal, em que o Vice-Presidente da República preside o Senado, onde também tem voto de qualidade, dois Estados, Piauí e Rio Grande do Norte, atribuíram ao Vice-Governador a presidência da Assembléia Legislativa. Este último Estado estendeu o princípio ao Vice-Prefeito, fazendo-o presiden-

te da Câmara, como no anteprojeto.

### 5.3 Dos Vereadores

O número de Vereadores fixado no anteprojeto (artigo 29) corresponde aos mínimos estabelecidos na Constituição estadual.

Para efeito de maioria de dois terços da totalidade dos membros da Câmara, que o anteprojeto exige para a aprovação de determinadas matérias, o número de cinco Vereadores é excessivamente baixo, pois seriam necessários quatro Vereadores para atingir o *quorum*. Isso significa a quase unanimidade da Câmara, o que representa certa restrição aos direitos da minoria, que devem ser respeitados nas assembléias democráticas. O mais acertado seria elevar-se o número de Vereadores para 11, 9 e 7, respectivamente, ou mesmo para 10, 8 e 6, já que, fazendo-se o Vice-Prefeito presidente da Câmara e dando-lhe o voto de qualidade, não haveria o inconveniente da possibilidade de empates freqüentes com a composição das Câmaras por um

número par de Vereadores. A solução não foi adotada, porém, por já estarem marcadas as eleições municipais na ocasião da elaboração do anteprojeto. As disposições transitórias poderão, entretanto, corrigir a situação para as eleições futuras.

Os artigos 31 e 32 do anteprojeto reproduzem as condições de elegibilidade e os impedimentos previstos na Constituição estadual para os Vereadores, procedendo, em relação aos impedimentos, às necessárias adaptações do texto constitucional à situação municipal e acrescentando à lista uma nova proibição: a do exercício do mandato, residindo o Vereador fora do Município, sem autorização da Câmara.

Com o objetivo de tornar mais efetiva a pena de perda do cargo pelo Vereador que infringir as proibições relativas aos impedimentos, o parágrafo primeiro do artigo 32 do anteprojeto dá ao primeiro suplente com direito a vaga a faculdade de promover, no judiciário, a decretação da perda do mandato do Vereador fal-

toso. Pela mesma via cabe-lhe, na omissão do Presidente da Câmara, obter a declaração da extinção do mandato nos casos de morte, renúncia ou perda dos direitos políticos ou civis.

No silêncio da Constituição estadual o anteprojeto optou pela concessão de subsídios aos Vereadores, fixando-os em proporção aos do Prefeito. Embora a tradição brasileira seja a da gratuidade da função de Vereador, a tendência atual é em sentido contrário, primeiro em reconhecimento ao fato de ser cada vez mais complexa a função, em face das crescentes responsabilidades do Município e em segundo lugar com com o fim louvável de permitir aos cidadãos de menores recursos financeiros a possibilidade de se dedicarem à função, quando eleitos Vereadores. Deixa, assim, a vereança de ser privilégio daqueles que, sem dano para as suas atividades econômicas, pode dedicar-se aos trabalhos da edificação. A medida é sem dúvida de alcance democrático, pois contribui para ampliar a capacidade eleitoral passiva

dos cidadãos, que não mais fica restrita, como no passado, às elites econômicas. Obedecendo os dispositivos do anteprojeto sobre os limites de remuneração dos Vereadores, afasta-se o perigo de abusos, que se costuma invocar como razão para negar subsídios aos membros da Câmara Municipal.

A medida se justifica particularmente no caso de Municípios rurais, de grande extensão territorial e de comunicações difíceis, como é a regra no Acre, condições em que se torna oneroso o afastamento do Vereador de suas atividades habituais e o seu deslocamento para a sede do Município, no período das sessões. Não valeria a pena reduzir êsses inconvenientes ao preço de limitar-se a um ou dois, em vez de quatro, os períodos anuais das sessões da Câmara, pois com isso sofreria a administração municipal, dependente cada vez mais de medidas legislativas, na proporção em que sa ampliam as responsabilidades do poder público municipal.

#### 5.4 *Do Funcionamento da Câmara*

Os períodos de reunião ordinário da Câmara foram fixados em quatro e distribuídos pelo ano de modo a assegurar ao Executivo a colaboração constante do Legislativo e a propiciar a este maior continuidade aos seus trabalhos. Foi deixado a cada Câmara, em atendimento às peculiaridades locais, a fixação da duração exata de cada um dos quatro períodos legislativos ordinários, estabelecidos no anteprojeto apenas os limites máximos daquela duração.

Problema freqüente no interior é o das Câmaras que deixam de reunir-se ordinariamente, privando o Executivo de uma colaboração necessária e insubstituível e provocando, não raro, a paralização do governo local. O projeto, inovando a matéria, prevê a hipótese e lhe dá o remédio adequado, no artigo 42 e seus parágrafos.

No que se refere ao funcionamento da Câmara encerra o anteprojeto algumas inovações importantes, tôdas elas

destinadas a tornar os legislativos locais mais responsáveis e mais sensíveis à opinião pública. É fora de dúvida que as críticas contra o funcionamento das instituições de governo local se dirigem com mais freqüência e calor à Câmara que ao Executivo, cifrando-se a maioria delas em acusações de irresponsabilidade e pouca sensibilidade à opinião pública. Se bem que o fenômeno seja perfeitamente normal em sociedades democráticas e que nem sempre são justas tais críticas, é forçoso reconhecer-se haver certo fundamento nas reservas com que muitos vêem a contribuição das Câmaras Municipais para o aperfeiçoamento do regime democrático. Na impossibilidade de remover as causas profundas do problema, que residem no conjunto de condições sócio-econômicas que condicionam o comportamento dos órgãos políticos em geral, procura, entretanto, o anteprojeto abrir caminhos para o aprimoramento da Câmara como o estuário democrático onde convergem naturalmente as aspirações, os anseios e as reivindicações populares.

A primeira dessas inovações, contida no artigo 50, faculta o uso da palavra a qualquer do povo, para opinar sobre os projetos em primeira discussão, quando ainda poderá a opinião popular influir de maneira construtiva no exame da matéria. Trata-se de antiga prerrogativa dos cidadãos, que o formalismo do regime representativo eliminou da prática do regime municipal de muitos países, mas que sobrevive nos *cabildos abiertos* de alguns povos da América Latina e de língua inglesa.

O anteprojeto limita o exercício do direito e deixa a sua regulamentação ao regimento interno das próprias Câmaras, para evitar abusos e permitir seja o instituto ajustado às peculiaridades locais.

A segunda inovação é como que uma extensão ou variante da primeira e consiste em se assegurar às entidades de classe e às de caráter cívico interessadas nos problemas da comunidade, o direito de opinar, nas comissões permanentes da Câmara e na forma regimental, sobre a proposta orçamentária anual e o orçamento de capi-

tal do Município, assim como sobre projetos referentes ao plano-diretor e à concessão de serviços de utilidade pública. É a institucionalização do *public hearing*, sob a forma de audiência obrigatória daquelas entidades que, pela sua natureza, possam contribuir para o esclarecimento e a orientação dos legisladores municipais em matéria de vital interesse para o Município. A Constituição do Ceará, aliás, contém dispositivo de inspiração semelhante permitindo a qualquer cidadão ou pessoa jurídica apresentar à Assembléia Legislativa sugestões e observações sobre os projetos de códigos ou de consolidação de leis, antes de serem os mesmos submetidos à primeira discussão.

Finalmente, pela terceira inovação, estende-se a Câmara a obrigação, hoje comumente atribuída ao Executivo, de prestar contas de sua atuação à população.

Não faltará quem considere essas inovações avançadas para as condições do interior brasileiro, mas a isso responderemos lembrando que é pratican-

do que se aprende a democracia e se consolidam as instituições. A conveniência do regime democrático na forma como o praticamos, especialmente a existência das próprias Câmaras municipais, é questionada por muitos que não consideram o país devidamente amadurecido para a democracia, mas mesmo correndo o risco do lugar comum, repetiremos que a mais imperfeita democracia ainda é superior à melhor ditadura.

### 5.5 Competência da Câmara

Nesta seção estão enumeradas as matérias que, pelo regime de separação de poderes vigente no país, soem constituir matéria de deliberação da Câmara (art. 55), especificadas em artigo próprio (art. 56) os casos de competência privativa do Legislativo municipal.

Conciliando essa competência privativa com o princípio da isonomia ou igualdade jurídica no tratamento do funcionalismo dos dois Poderes municipais, o anteprojeto inova a matéria de maneira que reputamos altamente positiva,

ao tornar obrigatória a observância do princípio e procurando evitar o tratamento desigual tão freqüente e absolutamente injustificado em se tratando de servidores de uma mesma unidade governamental. Para garantir melhor a obediência à regra, a criação dos cargos da Secretaria da Câmara será feita mediante lei e não através de resolução, ainda que a iniciativa do projeto seja da competência privativa da Câmara e que permaneça com ela a competência para o provimento dos referidos cargos.

O artigo 58 do anteprojeto contém regra de ordem prática atribuindo à Mesa da Câmara a obrigação de suspender a execução das disposições de leis municipais declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, em última instância, até sua revogação ou modificação pela Câmara. O artigo de nenhum modo conflita com a regra semelhante contida no artigo 64 da Constituição federal, que dá a mesma competência, em sentido amplo, ao Senado Federal. O que se tem em mente é tão-somente fazer a Câmara Municipal re-

velar conhecimento da inconstitucionalidade da lei local, através da providência prevista.

### 5.6 *Do Prefeito e do Vice-Prefeito*

O Capítulo III d'êste Título disciplina as condições de investidura, exercício, renúncia e perda do cargo, assim como as atribuições, do Prefeito e do Vice-Prefeito.

Quanto às condições de elegibilidade, por se tratar de matéria regulada na legislação federal e na Constituição estadual, limita-se o anteprojeto a reproduzir os dispositivos da lei superior a respeito.

No tocante aos subsídios, é adotado o critério de sua vinculação ao salário mínimo, como medida destinada não só a mantê-los em nível compatível com o aumento do custo de vida como para desestimular as tentativas, geralmente bem sucedidas, de sua alteração fora do prazo estatuído na Lei Orgânica. O mesmo critério se aplica, aliás, aos subsídios dos Vereadores, os quais, como já foi dito, são baseados nos do Prefeito. A percep-

ção dos subsídios pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito, quando licenciados, está minuciosamente regulamentada, de modo a se evitarem dúvidas.

As proibições ao Prefeito estão reunidas em dois grupos. Do primeiro (art. 65, *caput*) constam as estabelecidas pela própria Constituição estadual, que estatuiu para Deputados, Vereadores e Prefeitos as mesmas proibições previstas no artigo 48 da Constituição federal para os membros do Congresso Nacional. No segundo grupo (art. 65, parágrafo único), estão reunidas outras geralmente impostas aos Chetes do executivo municipal como medidas de conveniência ou de alta moralidade pública.

Corolário lógico das proibições ao Prefeito é o estabelecimento de sanção correspondente. O anteprojeto estabelece (art. 66), sob a forma de perda do cargo, reservando sua aplicação à própria Câmara Municipal, por se tratar de responsabilidade política e em obediência ao princípio da autonomia municipal que repele o julgamento dos agentes

políticos do Município por outro poder que não seja o municipal, quando se trate de infração meramente política.

O processamento e julgamento do Prefeito nas infrações político-administrativas capituladas na Lei federal 3.528, de 3 de janeiro de 1959 é objeto de cuidadosa regulamentação no anteprojeto (arts. 67 e 68), cercando-se o rito processual de tôdas as garantias necessárias ao respeito dos direitos individuais em jôgo e à colimação dos objetivos da lei. Seguindo orientação que vem sendo adotada em São Paulo e sugerida por Hely Lopes Meirelles, optou o anteprojeto pelo rito estabelecido na Parte III, artigos 39 e 73 de Lei federal 1.079, de 1950, para o processamento dos membros do Supremo Tribunal Federal, por se tratar da hipótese mais aplicável ao plano municipal, por isso que uma só Câmara — o Senado, no caso dos Ministros do Supremo Tribunal e a Câmara Municipal, no caso do Prefeito — funcionará como órgão julgador.

Por se tratar de responsabilidade político-administrativa do Prefeito, a decisão da Câmara é final, quanto ao mérito, cabendo recurso da decisão, pelas vias judiciais comuns e especiais, exclusivamente quanto à legalidade do ato e do processo deliberativo, jamais quanto à sua conveniência ou oportunidade (art. 68).

Da enumeração das atribuições do Prefeito, contida no artigo 71 do anteprojeto, merece destaque a relativa à fixação das tarifas dos serviços públicos concedidos e dos serviços e atividades explorados pelo Município. Estatuí o anteprojeto que, estabelecidos pela lei local os critérios gerais para a fixação das tarifas, estas serão estabelecidas pelo Prefeito (art. 71, item XVI). Trata-se de providência indispensável à manutenção dos preços dos serviços tarifados em níveis sempre atuais, evitando-se as delongas e a influência de fatores políticos inconvenientes que costumam ocorrer quando a atribuição para a sua fixação é concedida à Câmara. Pode-se dizer, sem exagero, que o descalabro em

que se encontram muitos serviços de utilidade pública se deve, em grande parte, à impotência do Executivo para atualizar os preços desses serviços.

Ainda no capítulo das atribuições do Prefeito introduz o anteprojeto importante inovação, que constitui, talvez, um de seus traços mais marcantes. Trata-se da criação, facultada ao Município, do cargo de Administrador Municipal, ao qual o Prefeito poderá atribuir a coordenação e a supervisão geral dos serviços municipais. A lei municipal que instituir o cargo será meramente autorizativa, salvaguardando-se, assim, a autoridade do Prefeito em toda a sua plenitude. O Administrador Municipal exercerá o cargo em comissão, enquanto bem servir, devendo constar obrigatoriamente do ato de sua exoneração as razões desta. A cláusula "enquanto bem servir" adotada com frequência, no passado, pelo nosso direito administrativo, é revivida pelo anteprojeto para o caso em foco, com o objetivo

de cercar a comissão do Administrador Municipal de um mínimo de dignidade e garantia reclamado pelo relêvo da função.

De certo modo, o que o anteprojeto busca realizar é o desenvolvimento e a institucionalização do cargo de Secretário-Geral da Prefeitura, dando-lhe dimensões e prestígio novos, aproveitando as suas potencialidades e realçando as suas tendências coordenadoras, presentes sobretudo nas pequenas e médias Prefeituras.

Muito se tem falado na profissionalização da administração municipal, sugerindo-se o Prefeito de carreira, nomeado pelo Governador do Estado, como solução que não é nem ideal, como querem os seus defensores, nem recomendável, além de ser incompatível com a evolução do nosso municipalismo.

A tese da profissionalização da administração municipal foi por nós examinada em estudo especial publicado sob o título de "A Moderna Administração Municipal"<sup>11</sup> na qual foram

---

11) Diogo Lordello de Mello. *op. cit.*

abordados os diversos aspectos do problema, tanto no plano teórico como no da implantação da solução proposta. Esta consiste precisamente na criação da figura do Administrador Municipal, nos termos concebidos pelo anteprojeto. Limitamo-nos, por isso, a dar aqui esta síntese do plano, a cujas idéias o anteprojeto se mantém rigorosamente fiel.

Uma das características do plano é que o cargo de Administrador Municipal deverá ser exercido por especialista em administração municipal, solução a que se pode chegar através de treinamento em que se ministrem, de maneira sistemática, as técnicas administrativas. Com êsse objetivo e para promover a capacitação dos servidores municipais em geral, o anteprojeto obriga o Estado a manter cursos de administração durante pelo menos os três primeiros anos de vigência da lei orgânica dos Municípios (art. 131).

O Capítulo IV do Título III se ocupa da administração municipal, especialmente da nomenclatura dos atos municipais e da administração distrital.

Com referência à nomenclatura dos atos administrativos, o anteprojeto inova ao adotar normas especificando o que constitui matéria dos principais atos administrativos emanados da autoridade municipal e que são o decreto e a portaria, distinguindo, ainda, entre o decreto numerado e o não numerado (art. 78). O objetivo da regra é sistematizar a matéria, dando uniformidade à nomenclatura daqueles atos e oferecendo às Prefeituras um roteiro certo para a formalização dos seus atos. Trata-se, pois, de medida que muito poderá contribuir para disciplinar a expedição de atos administrativos municipais.

Com referência à administração distrital encerra o anteprojeto um de seus traços mais distintivos, como já foi dito ao analisarmos as condições para a criação de Municípios.

Procurando revigorar o Distrito como entidade e instrumento atuantes da administração municipal, o anteprojeto atende a conveniências de ordem geral na organização dos Municípios e a necessidades

específicas ditadas pelas condições geográficas, sociais e econômicas do Estado.

Em matéria de organização distrital tem havido uma involução tão acentuada como nefasta na experiência brasileira. País de imensa área territorial, de comunicações internas difíceis, de população rarefeita, exceto em algumas faixas de território ao longo da costa, tem o Brasil como única unidade de governo local o Município, exercendo-se a ação d'êste tanto sobre as comunidades urbanas como sobre as zonas rurais, geralmente extensas, abrangidas pelo seu território.

O Município típico brasileiro é, social e economicamente falando, uma realidade eminentemente rural. O nosso regime municipal, entretanto, se acha concebido em termos eminentemente urbanos, quer em função das suas principais atribuições e do seu sistema tributário, quer em função do próprio papel que o governo municipal é chamado a desempenhar no quadro das instituições nacionais.

A realidade mostra que nem o Município nem nenhuma das outras esferas de governo está particularmente voltada para os interesses imediatos das populações rurais. Não se trata, aqui, de reproduzir o chavão do abandono do interior, mas de uma crítica ao sistema de organização político-administrativa do país que deixa a maior parte de seu vasto território, as zonas rurais, fora da ação direta de um governo especialmente atento aos seus problemas.

Temos nisso mais uma manifestação da tendência para a simetria da nossa organização municipal, em nome da qual se simplifica o que é complexo, se uniformiza o que é vário em sua essência, se generaliza o que é particular. E' em atenção a essa simetria, e em nome de uma pretensa igualdade transplantada do plano dos direitos individuais para o da organização político-territorial dos Estados-membros, que, por exemplo, o mais rico, o mais próspero e o mais populoso Município brasileiro — a Capital de São Paulo — tem precisamente a mesma organização

política e basicamente os mesmos poderes, a mesma competência que a mais pobre, e mais primitiva unidade municipal do interior do país.

Há quem defenda a necessidade de uma nova unidade de governo para atender precipuamente aos interesses da zona rural, mas o tema não está devidamente amadurecido nem as idéias em torno do assunto suficientemente esclarecidos, talvez porque não conseguiram sensibilizar os estudiosos da matéria. O que parece certo é que a criação de mais um nível de governo encontraria reações desfavoráveis ante a perspectiva da multiplicação de órgãos parasitários que, a pretexto de governarem, serviriam apenas para malbaratar as cotas federais que certamente seriam criadas para sua sustentação — diriam os opositores da idéia.

Uma solução seria a classificação dos Municípios segundo o seu grau de desenvolvimento e as suas características objetivas, concedendo-se-lhes poderes tributários e competência funcional de acordo com a sua categoria e as suas caracterís-

ticas, como é feito em grande número de países, até mesmo por aqueles em que são infinitamente menores que no Brasil os contrastes entre os seus centros urbanos e o interior, como é o caso dos países escandinavos. Impõe-se, pelo menos, a dicotomia urbano-rural, característica da organização do governo local em quase todo o mundo.

Uma solução nesse sentido transcende, porém, à competência do Estado-membro, pois para se efetivar teria de implicar numa revisão do sistema de repartição de competências tanto em matéria tributária como em outras disciplinas na Constituição federal. As aproximações que o Estado-membro poderia tentar teriam pouca eficácia e por isso o anteprojeto não contempla a possibilidade.

Restava o fortalecimento do Distrito, dentro das limitações impostas pela autonomia municipal, que não permite a transferência de nenhuma das prerrogativas do Município para qualquer entidade, ainda que subordinada a êle próprio. Foi preferida esta solução à de

formular-se um sistema elaborado de classificação das unidades municipais, já que lhes faltaria o substrato da competência para uma diferenciação efetiva entre elas.

Optando pelo fortalecimento do Distrito, o anteprojeto deu-lhe todos os atributos de subunidade de governo e de unidade administrativa compatíveis com o resguardo da autonomia municipal, sugerindo ainda ao Município normas programáticas para a valorização da administração distrital.

Retomando uma tradição que já foi nossa e que foi, por exemplo, praticada em Minas Gerais sob o regime da Lei nº 2, de 1891 (lei orgânica dos Municípios do Estado), instituiu o anteprojeto um Conselho Distrital, eleito pela população do Distrito nas mesmas condições que a Câmara Municipal e constituído de três membros, e um Subprefeito, eleito pelo voto majoritário dos eleitores distritais.

Se o Conselho Distrital eletivo é uma inovação do anteprojeto ao nosso direito municipal vigente (ressalvada a hipótese de sua existência em

Municípios do Rio Grande do Sul que poderão instituí-lo dentro do regime de leis orgânicas próprias de que desfrutam), o Subprefeito eletivo existe no Estado de Pernambuco para os Distritos com população superior a cinco mil habitantes.

Em vários Estados da Federação vamos encontrar certo esforço no sentido de dotar os Distritos de alguma importância no quadro das instituições municipais, através da criação de Conselhos Distritais e Subprefeitos nomeados pelo Prefeito com a participação da Câmara no processo de nomeação. Entretanto, em nenhum caso foram concedidas aos órgãos da administração distrital atribuições suficientes, mesmo dentro dos limites da autonomia municipal, para torná-los participantes efetivos do processo administrativo local. Pelo anteprojeto, porém, ademais do prestígio que lhe empresta a eleição de seus órgãos — Conselho e Subprefeito — dá-se ao Distrito a atribuição de elaborar sua proposta orçamentária anual e voz na elaboração da proposta orçamentária e de orçamento de capital a longo

prazo do Município (plano de obras), na parte referente ao Distrito, devendo o Conselho Distrital ser obrigatoriamente ouvido pela Prefeitura a respeito, antes de serem as propostas enviadas à Câmara (artigo 84, itens I e II).

Ao Subprefeito é atribuída a execução dos atos emanados dos poderes municipais, no que se referirem ao Distrito, assim como a coordenação e a supervisão dos serviços públicos distritais, de acordo com o que fôr estabelecido na lei de organização dos serviços municipais. Outras funções são atribuídas ao Subprefeito, inclusive a de presidir às reuniões do Conselho Distrital.

Como princípio programático destinado a fortalecer o Distrito estabelece o anteprojeto que a administração municipal se exercerá, nos Distritos, em estreita colaboração com os Conselhos Distritais e os Subprefeitos, cabendo, ainda, ao Município instalar as Subprefeituras (art. 87).

A fim de evitar abusos que comprometam o sistema, as funções de membro do Conse-

lho Distrital serão exercidas gratuitamente.

#### 6. TÍTULO IV

### DO REGIME FINANCEIRO DO MUNICÍPIO

No primeiro capítulo deste Título estão reproduzidos, para efeito de sistematização da matéria e esclarecimento das autoridades locais, os princípios constitucionais referentes à competência e às limitações tributárias do Município, pois pouco teria o Estado-membro a acrescentar ao assunto. Encerrando o capítulo, conceitua o anteprojeto (art. 94) os aglomerados urbanos, para efeito tributário, mencionando os elementos que os caracterizam. Trata-se de norma supletiva de princípios gerais de direito financeiro, sobre os quais é o Estado competente para legislar, nos termos do artigo 6º da Constituição federal.

E' no exercício dessa mesma competência que o anteprojeto complementa dispositivos da legislação federal sobre direito orçamentário, além de, semelhantemente ao que foi feito

com relação ao regime tributário, reproduzir as normas federais sôbre orçamento aplicáveis ao Município. Em capítulo próprio estão, pois, organicamente reunidas normas destinadas a reger o processo de elaboração, votação e aprovação da proposta orçamentária dos Municípios, apresentando o anteprojeto inovações de relêvo objetivando ajustar a matéria às modernas técnicas orçamentárias. Assim, o artigo 98 exige que a proposta orçamentária seja acompanhada de mensagem explicando a política adotada na obtenção de recursos e na fixação da despesa. O artigo 99 estabelece a obrigatoriedade do orçamento de capital a longo prazo, que deverá ser enviado pelo Prefeito à Câmara no primeiro ano de seu mandato. Obriga-se, assim, o Executivo a elaborar o seu plano de obras e investimentos, o qual deverá ser previsto para prazo não inferior a três anos. Depois de aprovado pela Câmara, passará a constituir o Plano de Obras, Serviços e Investimentos do Município, assegurando-se, ainda, através da plurianualidade

das dotações, os recursos orçamentários necessários à sua execução futura. E' a adoção do planejamento governamental em uma de suas formas mais eficazes, no qual se distinguem as despesas de custeio das de capital. Note-se, também, que a proposta orçamentária, tanto a anual como a plurienal, conterà anexos discriminando as dotações e os projetos previstos para cada uma das Subprefeituras (artigo 101).

Para coibir um dos mais graves abusos na execução orçamentária, estabelece o art. 105 a nulidade dos créditos adicionais abertos sem a indicação específica dos recursos disponíveis.

Nos três artigos (arts. 106 a 108) devotados à Contabilidade e que constituem o Capítulo III do Título em exame, o anteprojeto exige a existência, em cada Prefeitura, de serviço de contabilidade organizada pelo método das partidas dobradas, estabelece o regime prévio para as despesas municipais, reproduzindo, aliás, dispositivo da Constituição estadual e responsabiliza o Pre-

feito, solidariamente com o Contador, pela exação das contas da Municipalidade, obrigando-o, ainda, a entregar ao seu sucessor os livros e documentos da contabilidade, sob pena de responsabilização criminal. São, todos êsses, princípios de alta moralidade administrativa, cuja observância é indispensável à eficiência e à dignidade da administração municipal. Seu desrespeito, que infelizmente é freqüente pelos Municípios, é uma das principais causas de descrédito para as nossas instituições de governo local.

O último capítulo do Título IV trata da fiscalização da administração financeira do Município. De acôrdo com o artigo 22 da Constituição federal essa fiscalização será feita pela forma que fôr estabelecida pela Constituição estadual. Como esta silenciou a respeito, cabe à lei de organização municipal dispor sôbre a matéria.

Seguindo a orientação de quase todos os Estados, o anteprojeto deixa às próprias Câmaras Municipais o exercício dessa fiscalização, o que

vem reforçar a autonomia municipal. Entretanto, do julgamento das contas do Prefeito pela Câmara caberá recurso de ofício para a Auditoria-Geral de Contas do Estado, órgão técnico auxiliar da Assembléia Legislativa. A restrição impõe-se para evitar uma dependência excessiva do Executivo ao Legislativo Municipal e para diminuir o caráter político que o exame das contas do Prefeito tende a assumir nos Municípios. Além do recurso obrigatório, poderá haver o voluntário, interposto pelo Prefeito ou por qualquer Vereador, para o mesmo órgão estadual.

Poucas iniciativas terão caráter potencialmente tão moralizador. Houvesse uma fiscalização financeira mais eficiente e imune aos interesses políticos imediatos e outro seria o conceito do governo municipal entre nós.

O anteprojeto esclarece dispositivo de direito penal ao estabelecer que a aprovação das contas do Prefeito pela Câmara Municipal não o exime de responsabilidade penal pelos crimes que houver praticado contra o patrimônio públi-

co, cabendo a ação penal respectiva ao Ministério Público, de officio ou mediante iniciativa de qualquer pessoa.

Para coibir outro abuso frequente, o de retardamento, pela Câmara, da aprovação das contas do Prefeito, às vezes por desídia, às vezes com objetivos condenáveis, estatui o anteprojeto (art. 113) que serão considerados automaticamente aprovadas as contas do Prefeito que não forem julgadas pela Câmara até o fim do exercício seguinte ao de sua apresentação. Desta forma, poupa-se o Executivo de dilatações angustiosas, ao mesmo tempo que se força o pronunciamento da Câmara em matéria de vital interesse público.

Finalmente, o artigo 115 do anteprojeto traça norma para a concessão, pelo Município, de auxílios e subvenções, assim como para a sua fiscalização. Não se trata de critério de conveniência, que a lei estadual não pode estabelecer, mas de critério de legalidade e moralidade, que se insere perfeitamente no âmbito da competência do Estado-mem-

bro sobre a fiscalização da administração financeira de seus Municípios.

## 7. TÍTULO V

### DA INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO

A matéria está regulada, nas suas linhas básicas, no artigo 23 da Constituição federal. Ao legislador estadual cabe, apenas, dizer o modo como se processará a intervenção. E' o que procura fazer o anteprojeto, que subordina a intervenção no Município ao *referendum* da Assembléia Legislativa. Prevê, ainda, o anteprojeto, a hipótese da decretação da intervenção durante o recesso da Assembléia, que deverá ser convocada para apreciar a medida. O decreto de intervenção fixará sua duração e seu limite. Fica dito, também, por via das dúvidas, que a intervenção não suspende a obrigatoriedade da legislação municipal vigente. O Interventor prestará contas de sua administração ao Governador e este à Assembléia.

## 8. TÍTULO VI

DISPOSIÇÕES GERAIS E  
TRANSITÓRIAS

Das disposições gerais constam, principalmente, pré-requisitos de legalidade, de caráter preventivo e alcance moralizador, para a prática de certos atos pelo govêrno municipal, tais como concessão de privilégio, moratória, isenção de impostos e perdão de dívida ativa. E' pacífica, tanto na jurisprudência como na doutrina, mesmo em autores de inclinação nitidamente municipalista, como Vítor Nunes Leal,<sup>12</sup> a orientação de que, cabendo ao Estado-membro zelar pela ordem e moralidade da administração de seus Municípios, pode ditá-lhes critérios gerais de legalidade para a prática de certos atos que poderão ser ruinosos para as finanças municipais e cujas conseqüências escapem ao contrôle político do eleitorado local. E' o caso das isenções tributárias, que,

uma vez concedidas, muitas vezes não mais podem ser revogadas. Atende-se para o fato de que tais normas não encerram critério de conveniência, mas de precauções visando a impedir a insolvência do Município, pela qual o Estado será responsável, em última análise, pois não poderá permitir o caos nem deixar em abandono a população local. No mesmo caso está a exigência de maioria qualificada para a aprovação, pela Câmara, de certas matérias, como empréstimos e concessão de favores fiscais.

O capítulo contém ainda outras regras de caráter geral, como a que autoriza os Municípios a adotarem seus próprios estatutos de funcionários, exigindo, entretanto, a maioria de dois terços da Câmara para a sua aprovação (art. 127); permitindo ao Município a adoção de símbolos próprios, como bandeira e hino; proibindo seja dado o nome de pessoas vivas a quaisquer localidades ou logradouros; esta-

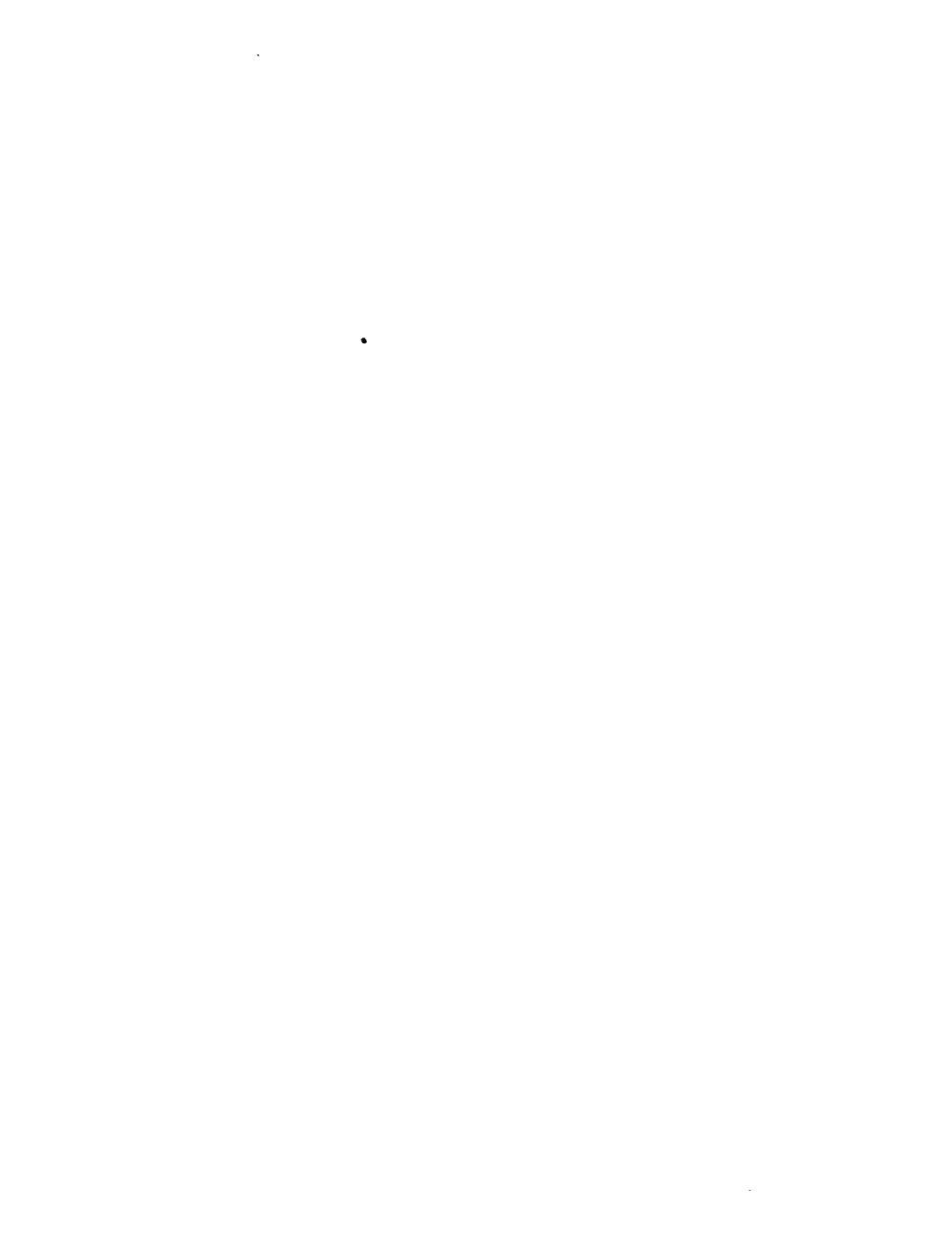
12) Vítor Nunes Leal, "Alguns Problemas Municipais em Face da Constituição", *op. cit.*, pp. 140-42.

belecendo normas para a colaboração do Estado com o Município, através da prestação de assistência técnica e da utilização do Município, mediante convênio, para a execução de serviços do Estado a serem prestados diretamente às populações — norma esta que, apesar de meramente programática, obedece à inspiração de promover o Estado, por todos os meios ao seu alcance, a valorização dos governos municipais. Ainda com referência à colaboração do Estado, mencione-se a redução concedida aos Municípios nas suas publicações no órgão oficial do Estado e a obrigação, imposta à Secretaria Estadual de Fazenda, de fornecer às Prefeituras dados sobre o movimento econômico dos contribuintes de impostos municipais, com

vistas a possibilitar o aumento da arrecadação do Município.

As disposições transitórias prevêm o ajustamento da situação atual dos Municípios aos dispositivos do anteprojeto, quando fôr o caso, tendo em vista o fato de que já se realizaram eleições municipais sem que houvesse sido votada, ainda, a lei orgânica dos Municípios, isto é, sem que os Municípios tivessem sido organizados.

Finalmente, o anteprojeto se encerra com dispositivo de grande alcance para a sua efetiva implantação, qual seja a obrigação atribuída ao Estado de manter cursos de administração municipal para a capacitação dos servidores do Município.



# ANTEPROJETO DE LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS DO ACRE

## TÍTULO I

### *Da Organização Territorial do Município*

Capítulo I — Disposições Preliminares

Capítulo II — Da Criação e Modificação do Município e do Distrito

Capítulo III — Da Instalação do Município e do Distrito

Capítulo IV — Da Extinção do Município e do Distrito.

## TÍTULO II

### *Da Competência do Município*

## TÍTULO III

### *Do Governo Municipal*

Capítulo I — Dos Poderes Municipais

Capítulo II — Da Câmara Municipal

Seção I — Da Composição da Câmara Municipal

Seção II — Dos Vereadores

Seção III — Da Instalação e do Funcionamento da Câmara

Seção IV — Da Competência da Câmara

Capítulo III — Do Prefeito e do Vice-Prefeito

Seção I — Das Condições de Elegibilidade, da Posse, dos Subsídios e da Substituição

Seção II — Da Renúncia e da Perda do Cargo

Seção III — Das Atribuições do Prefeito

Capítulo IV — Da Administração Municipal

Seção I — Dos Atos Administrativos

Seção II — Da Administração Distrital.

#### TÍTULO IV

*Do Regime Financeiro do Município*

Capítulo I — Da Receita

Capítulo II — do Orçamento

Capítulo III — Da Contabilidade

Capítulo IV — Da Fiscalização da Administração Financeira.

#### TÍTULO V

*Da Intervenção no Município*

#### TÍTULO VI

*Disposições Gerais e Transitórias*

Capítulo I — Disposições Gerais

Capítulo I — Disposições Transitórias.

#### TÍTULO I

*Da Organização Territorial do Município*

#### CAPÍTULO I

*Disposições Preliminares*

Art. 1º — O Estado do Acre é dividido em Municípios e estes em Distritos.

Art. 2º — A divisão territorial, administrativa e judiciária, do Estado será fixada em lei quinquenal, nos anos terminados em 1 e 6, para entrar em vigor a primeiro de janeiro do ano seguinte.

§ 1º — Durante o quinquênio a divisão territorial não sofrerá qualquer modificação.

§ 2º — Não se consideram modificações da divisão territorial os atos que interpretem linhas divisórias intermunicipais e interdistrisais necessárias à melhor caracterização dessas linhas, à luz de documentação geográfica mais perfeita, desde que não acarretem a transferência de uma cidade ou vila de sua jurisdição territorial.

Art. 3º — A sede do Município lhe dá o nome e tem a categoria de cidade; o Distrito designar-se-á pelo nome da respectiva sede, que terá a categoria de vila.

Art. 4º — Na toponímia dos Municípios e Distritos não se repetirão denominações já existentes na de Municípios e Distritos de outros Estados, sendo ainda de evitar a designação de datas, vocábulos estrangeiros, nomes de pessoas vivas e expressões compostas de mais de três palavras, não se considerando palavra, para este efeito, as partículas gramaticais.

Art. 5º — Só mediante autorização da Assembléia Legislativa poderá o Município mudar sua sede ou a de Distrito para outra localidade.

## CAPÍTULO II

### *Da Criação e Modificação do Município e do Distrito*

Art. 6º — Os Municípios podem fundir-se uns aos outros, incorporar-se a outro, subdividir-se em mais de um, ou desmembrar-se para que o território desmembrado seja incorpo-

rado ao de outro Município, sempre mediante representação à Assembléia Legislativa e aprovação desta.

§ 1º — A fusão deverá ser proposta à Assembléia Legislativa mediante representação das Câmaras dos Municípios interessados.

§ 2º — A incorporação de um Município a outro obedecerá ao disposto no artigo 19 desta lei.

§ 3º — Nos casos de subdivisão ou de desmembramento, a representação deverá ser assinada, no mínimo, pela terça parte do eleitorado do território que deseja emancipar-se, ou que deseja incorporar-se a outro Município.

§ 4º — A representação de que trata o parágrafo anterior será encaminhada à Assembléia Legislativa através do Juiz Eleitoral com jurisdição no território, o qual mandará proceder à verificação das assinaturas e da identidade dos eleitores, no prazo de sessenta (60) dias.

§ 5º — Em qualquer caso de subdivisão ou desmembramento de Municípios deverão ser

ouvidos, mediante officio da Mesa da Assembléa Legislativa, os Prefeitos dos Municípios interessados.

Art. 7º — Não se transferirá território de uma para outra circunscrição, simplesmente, exceto para retificação de limites.

§ 1º — Os limites intermunicipais poderão ser modificados por acôrdo dos Municípios interessados e mediante aprovação da Assembléa Legislativa.

§ 2º — O acôrdo será concluído pelos Prefeitos e deverá ser aprovado pelo voto de dois terços (2/3) de cada uma das Câmaras dos Municípios respectivos, entrando em vigor com a lei quinquenal de divisão territorial seguinte.

Art. 8º — Os próprios municipais situados em território desmembrado passarão, independentemente de indenização, à propriedade do Município beneficiado com o acréscimo.

Parágrafo único — Quando os imóveis ou instalações de qualquer natureza, referidos neste artigo, constituírem par-

te integrante e inseparável de serviço industrial êste passará, com tôdas as suas partes, para a propriedade e administração conjuntas de ambos os Municípios, na proporção da utilização respectiva do serviço.

Art. 9º — Quando parte de um Município, que tenha dívidas e obrigações a solver, fôr incorporada a outro, o Município beneficiado pelo acréscimo assumirá uma quota-parte dessas dívidas ou obrigações, proporcionalmente à receita arrecadada no território desmembrado.

Art. 10 — São condições essenciais para a criação de Município:

I — população mínima de cinco mil (5.000) habitantes;

II — receita tributária anual não inferior à décima parte da soma das quotas federais do impôsto de renda e de consumo atribuídas a cada Município do país no exercício anterior;

III — a existência, no local a ser destinado como sede, de pelo menos cinqüenta (50) casas;

IV — delimitação da área, com a descrição dos respectivos limites.

Art. 11 — São condições essenciais para a criação de Distrito:

I — população mínima de dois mil (2.000) habitantes;

II — receita tributária anual não inferior à quinta parte da receita exigida para a criação de Município, nos termos do item II do artigo anterior;

III — existência, na sede, de pelo menos quinze (15) casas;

IV — delimitação da área, com a descrição das respectivas divisas.

Art. 12 — A apuração das condições exigidas nos artigos 10 e 11 será feita da seguinte forma:

I — a população é a que tiver sido apurada em 31 de dezembro do ano anterior, segundo dados fornecidos pelo Departamento de Geografia e Estatística do Estado.

II — a receita tributária será a arrecadada pelo Municí-

pio no exercício anterior, e se provará mediante certidão de arrecadação fornecida pela Prefeitura Municipal respectiva;

III — o número de casas provar-se-á com certidão, em relatório circunstanciado, do agente municipal de estatística.

§ 1º — A documentação a que se refere este artigo será enviada pelos interessados, até o dia 15 de março dos anos de revisão da divisão territorial do Estado, ao Departamento de Geografia e Estatística do Estado, que procederá à sua verificação e a completará com os dados técnicos relativos à descrição dos limites do Município ou das divisas do Distrito a ser criado.

§ 2º — Completada a documentação, o Departamento de Geografia e Estatística do Estado a encaminhará, até o dia 15 de julho do ano de revisão da divisão territorial, à Comissão Especial da Assembléia Legislativa incumbida de estudar a matéria, ou à Mesa da Assembléia.

Art. 13 — Na fixação dos limites municipais e das divisas

distritais, serão observadas as seguintes normas:

I — em nenhuma hipótese se considerarão incorporados ou a qualquer título subordinados a uma circunscrição, territórios compreendidos no perímetro de circunscrição vizinha;

II — as superfícies d'água, fluviais ou lacustres, não quebram a continuidade territorial;

III — o Município e o Distrito deverão ter configuração regular evitando-se, quanto possível, formas anômalas, estrangulamentos e alongamentos exagerados;

IV — dar-se-á preferência, para a delimitação, às linhas naturais, facilmente reconhecíveis;

V — na inexistência de linhas naturais, utilizar-se-á linha reta, cujos extremos sejam pontos, naturais ou não, facilmente reconhecíveis e dotados de condições de fixidez.

Parágrafo único — A descrição sistemática dos limites municipais e das divisas distritais

obedecerá aos requisitos mínimos fixados pelo Conselho Nacional de Geografia, observado o seguinte:

I — os limites de cada Município serão descritos integralmente no sentido da marcha dos ponteiros do relógio e a partir do ponto mais ocidental de confrontação ao Norte;

II — as divisas distritais de cada Município serão descritas trecho a trecho, Distrito a Distrito, salvo, para evitar duplicidade, nos trechos que incidirem com os limites municipais;

III — na descrição dos limites municipais e das divisas distritais será usada linguagem apropriada, simples, clara e precisa.

Art. 14 — Quando forem criados novos Municípios ou novos Distritos, o Governador do Estado comunicará o fato ao Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, para o fim de convocação de eleição, que deverá realizar-se até cento e vinte (120) dias antes da data de instalação.

## CAPÍTULO III

*Da Instalação do Município e do Distrito*

Art. 15 — O Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, diplomados, reunir-se-ão para instalar o Município no dia, hora e local designados pelo Juiz de Direito da Comarca.

§ 1º — Ao ato presidirá o Juiz de Direito da Comarca que tomará o compromisso e dará posse ao Vice-Prefeito e aos Vereadores, e instalará a Câmara Municipal.

§ 2º — Instalada a Câmara, esta procederá à eleição de sua Mesa; em seguida, o Prefeito tomará posse perante a Câmara considerando-se, então, instalado o Município.

Art. 16 — A instalação do Distrito dar-se-á com a posse do Subprefeito e dos Conselheiros Distritais respectivos perante a Câmara Municipal.

Art. 17 — A instalação do Município e dos Distritos será comunicada pela Câmara Municipal ao Secretário de Justiça, Interior e Segurança e ao

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, aos quais serão enviadas cópias autenticadas das atas da sessão de instalação.

Art. 18 — Enquanto não for instalado o Município recém-criado, o seu território permanecerá sob a administração a que estava sujeito.

§ 1º — Até que tenha legislação própria, vigorará no novo Município a legislação daquela de onde proveio a sede, no momento da criação do Município, salvo a lei orçamentária, que será decretada pelo Prefeito, dentro de trinta (30) dias da instalação do Município.

§ 2º — Os funcionários com mais de dois (2) anos de exercício no território de que foi constituído o novo Município terão neste assegurados os seus direitos.

## CAPÍTULO IV

*Da Extinção do Município e do Distrito*

Art. 19 — E' facultado ao Município, pelo voto de dois

terços (2/3) dos Vereadores, requerer à Assembléia Legislativa sua anexação a outro.

Parágrafo único — Recebido o requerimento com as razões do pedido, a Assembléia Legislativa, dentro de trinta (30) dias, ouvirá o Prefeito e a Câmara do Município ao qual deseja anexar-se o Município requerente, decidindo, afinal, como lhe parecer de direito.

Art. 20 — Os Distritos que deixarem de preencher as condições do artigo 11 poderão, mediante representação conjunta da Câmara Municipal e do Prefeito, aprovada pela Assembléia Legislativa, ser anexados a Distrito ou Distritos vizinhos, do mesmo Município.

Art. 21 — A extinção do Município ou do Distrito far-se-á com a lei quinquenal de divisão territorial seguinte.

## TÍTULO II

### *Da Competência do Município*

Art. 22 — Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar in-

terêsse, especialmente no que concerne:

I — à eleição dos Vereadores, do Prefeito e das demais autoridades eletivas previstas nesta lei

II — às necessidades de sua administração;

III — à decretação de seus tributos e à arrecadação e aplicação de suas receitas;

IV — à organização e execução dos serviços públicos de caráter local.

Parágrafo único — Consideram-se serviços públicos de caráter local e, nessa qualidade, competem exclusivamente ao Município, os seguintes:

I — água e esgotos;

II — iluminação pública;

III — transportes coletivos;

IV — comunicações telefônicas urbanas;

V — trânsito público, exceto o policiamento;

VI — limpeza pública;

VII — prevenção e extinção de incêndios;

VIII — mercados, feiras e matadouros;

IX — guarda noturna;

X — polícia administrativa;

XI — cemitérios;

XII — obras públicas de urbanização.

Art. 23 — Competem, ainda, ao Município, concorrentemente com o Estado, os serviços de:

I — saúde pública;

II — educação, cultura e recreação;

III — assistência social;

IV — fomento agropecuário;

V — construção e conservação de estradas e caminhos;

VI — energia elétrica.

Parágrafo único — A prestação dos serviços a que se refere este artigo obedecerá às seguintes normas:

I — o Estado atuará, preferentemente, mediante convênio com o Município;

II — a iniciativa estadual afastará a municipal e vice-

versa, de modo a ser evitada a duplicação de serviços de igual natureza mantidos separadamente pelo Estado e pelo Município na mesma localidade.

Art. 24 — A colaboração do Estado ou do Governo Federal para a execução ou manutenção de qualquer dos serviços públicos locais mencionados no parágrafo único do artigo 22 não excluirá a participação do Município no controle do serviço, ainda que a sua execução ou administração se faça mediante acôrdo ou convênio.

§ 1º — A lei municipal regulará as condições para a aprovação de projetos de obras públicas ou de urbanização de qualquer natureza a serem executados pelo Estado ou pela União no território do Município.

§ 2º — O Estado não concederá auxílio para a construção ou ampliação de serviços de água ou esgotos a Município que não possua plano diretor de urbanismo aprovado por lei.

Art. 25 — Os Municípios da mesma região, pelo voto de

dois terços (2/3) dos membros componentes das respectivas Câmaras, poderão agrupar-se para a realização de serviços de interesse comum.

### TÍTULO III

#### *Do Governo Municipal*

#### CAPÍTULO I

##### *Dos Podêres Municipais*

Art. 26 — São órgãos do governo municipal a Câmara e o Prefeito.

Art. 27 — O Poder Legislativo do Município é exercido pela Câmara e o Poder Executivo pelo Prefeito.

#### CAPÍTULO II

##### *Da Câmara Municipal*

##### Seção I

##### *Da Composição da Câmara Municipal*

Art. 28 — A Câmara Municipal é composta de Vereadores, eleitos mediante sistema

proporcional e sufrágio universal igual, direto e secreto, pelo período de quatro (4) anos.

Art. 29 — As Câmaras Municipais compor-se-ão:

I — de nove (9) Vereadores, no Município da Capital;

II — de sete (7) Vereadores, no Município de Cruzeiro do Sul;

III — de cinco (5) Vereadores, nos demais Municípios.

Art. 30 — O Vice-Prefeito exercerá as funções de Presidente da Câmara Municipal, onde só terá voto de qualidade.

##### Seção II

##### *Dos Vereadores*

Art. 31 — São condições de elegibilidade para Vereador:

I — ser brasileiro;

II — estar no exercício dos direitos civis e políticos;

III — ser maior de vinte e um (21) anos.

Art. 32 — Nenhum Vereador poderá:

I — desde a expedição do diploma:

a) celebrar contrato com a administração municipal, entidade autárquica ou sociedade de economia mista municipal ou de que faça parte o Município, ou ainda, com empresa concessionária de serviço público municipal, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes;

b) aceitar comissão ou emprego remunerado do Município, entidade autárquica, sociedade de economia mista municipal ou de que faça parte o Município, ou, ainda, de empresa concessionária de serviço público municipal.

II — desde a posse:

a) ser proprietário, sócio ou diretor de empresa beneficiada com privilégio ou favor concedido pelo Município;

b) ocupar cargo público municipal do qual possa ser demitido *ad nutum*;

c) exercer outro mandato eletivo;

d) patrocinar causas contra a Municipalidade ou pleitear

perante a mesma interesses de terceiros, como advogado ou procurador;

e) exercer o mandato, residindo fora do Município, sem autorização da Câmara;

f) faltar a todas as sessões de qualquer dos quatro (4) períodos legislativos ordinários anuais, salvo impedimento, comprovado, por motivo de moléstia.

§ 1º — A infringência de qualquer das proibições deste artigo importa na perda do mandato, a ser decretada pela Câmara, pelo voto de dois terços (2/3) de seus membros, por iniciativa do Prefeito, da Mesa ou de qualquer Vereador, ou decretada pelo Judiciário, por iniciativa do primeiro suplente com direito à vaga.

§ 2º — Nos casos de morte, renúncia ou perda dos direitos políticos ou civis, a extinção do mandato de Vereador será declarada pelo Presidente da Câmara, à vista de documento comprobatório, cabendo ao suplente com direito à vaga provocar a declara-

ção, ou obtê-la do Judiciário, na omissão do Presidente.

§ 3º — Suspende-se o exercício do mandato do Vereador:

I — pela suspensão dos direitos políticos;

II — pela sentença de pronúncia, transitada em julgado, até final julgamento;

III — pela decretação de prisão preventiva.

Art. 33 — É livre ao Vereador renunciar ao mandato.

§ 1º — A renúncia far-se-á por ofício autenticado e dirigido à Câmara, reputando-se aberta a vaga independentemente da aceitação da renúncia, desde que o ofício tenha sido lido em sessão e lançado em ata.

§ 2º — Considera-se renunciado, tacitamente, o mandato do Vereador, no caso do § 2º do art. 42.

Art. 34 — Nos casos de licença, concedida segundo o estabelecido no Regimento Interno da Câmara, ou de vaga de Vereador, será convocado o respectivo suplente:

§ 1º — Não havendo suplente, o Presidente da Câmara comunicará o fato, no prazo de quarenta e oito (48) horas, ao Tribunal Regional Eleitoral, que marcará eleição para o preenchimento da vaga, salvo se faltarem menos de nove (9) meses para o término da legislatura.

§ 2º — O Vereador eleito nas condições do parágrafo anterior exercerá o mandato pelo restante do período.

Art. 35 — Poderão as Câmaras municipais atribuir aos seus membros subsídios exclusivamente por comparecimento às sessões dos quatro (4) períodos legislativos ordinários anuais.

§ 1º — Os subsídios de Vereador não poderão ultrapassar, em cada um dos quatro (4) períodos legislativos ordinários, à metade dos subsídios mensais do Prefeito.

§ 2º — Quando em licença, o Vereador não poderá perceber os subsídios.

Art. 36 — O Vereador que fôr funcionário público estadual ou municipal ficará afas-

tado do cargo ou da função, durante os períodos legislativos, podendo optar pelos vencimentos do cargo ou pela remuneração do mandato.

Art. 37 — Salvo se o consentir expressamente, o funcionário público estadual ou municipal eleito Vereador não poderá, durante o período do mandato, ser transferido ou removido, ainda que por promoção, do Município onde exercer função pública e o mandato de Vereador.

Art. 38 — Os Vereadores são invioláveis, no exercício do mandato, por seus votos, palavras e opiniões.

### Seção III

#### *Da Instalação e do Funcionamento da Câmara*

Art. 39 — Os Vereadores e o Vice-Prefeito, no primeiro ano de cada legislatura, reunir-se-ão no edifício da Câmara Municipal, no dia designado para a sua primeira sessão, sob a presidência do Juiz de Direito da Câmara, deferindo-lhes êste o compromisso de

posse, depois de apresentados e verificados os seus diplomas e presidindo, em seguida, à eleição da Mesa.

§ 1º — No ato de deferir o compromisso, o Juiz presidente receberá do Vereador mais idoso o seguinte juramento: “Prometo cumprir dignamente o mandato a mim confiado, observando as leis e trabalhando pelo engrandecimento dêste Município”; em seguida, cada um dos Vereadores presentes prestará o mesmo compromisso, dizendo simplesmente: “Assim o prometo”.

§ 2º — O Vereador ou suplente que comparecer após a instalação da Mesa e que não tenha ainda prestado compromisso, fa-lo-á perante o Presidente da Câmara.

§ 3º — Na ausência do Juiz de Direito, o ato da posse será presidido pelo seu substituto legal.

Art. 40 — As Câmaras Municipais reunir-se-ão, anualmente, em quatro (4) períodos legislativos ordinários, que serão instalados, respectivamente, nos dias 10 de feverei-

ro, 10 de maio, 10 de agosto e 10 de novembro, independentemente de convocação.

Parágrafo único — Cada Câmara fixará em seu Regimento Interno a duração exata dos quatro (4) períodos legislativos ordinários anuais, não podendo cada um destes exceder de quatro semanas, salvo no Município da Capital, onde poderá durar quarenta e cinco (45) dias.

Art. 41 — As sessões da Câmara realizar-se-ão no edifício destinado ao seu funcionamento, reputando-se nulas as que se realizarem fora dêle.

Parágrafo único — Sòmente no caso, devidamente verificado pelo Juiz de Direito da Comarca, de destruição do edifício destinado ao seu funcionamento, ou de se encontrar impedido o seu acesso, poderá a Câmara realizar suas sessões em outro local, que será expressamente designado no auto de verificação da ocorrência aqui prevista.

Art. 42 — Se até dez (10) dias após a data prevista no artigo 40 para a instalação de qualquer dos quatro (4) pe-

ríodos legislativos ordinários anuais não se houver a Câmara reunido, poderá o Prefeito requerer ao Presidente a convocação dos Vereadores faltosos, a fim de que o período legislativo possa ser instalado no prazo mínimo de cinco (5) e no prazo máximo de dez (10) dias, a contar da data do requerimento do Prefeito.

§ 1º — A convocação será feita por comunicação direta, por funcionário da Secretaria da Câmara, mediante recibo ou certidão da entrega, a todos os Vereadores, e por edital afixado à porta principal do edifício da Câmara e publicado na imprensa local, se houver.

§ 2º — Considera-se renunciado o mandato do Vereador que, salvo impedimento por motivo de moléstia ou força maior, devidamente comprovado, não houver atendido à convocação, caso em que será convocado o respectivo suplente, na forma estabelecida neste artigo.

§ 3º — Convocada a Câmara nas condições previstas neste artigo, proceder-se-á, se fôr o

caso, à recomposição da Mesa e das Comissões permanentes, obedecendo o disposto no artigo 44.

Art. 43 — A Câmara Municipal poderá reunir-se extraordinariamente, quando para esse fim fôr convocada, com prévia declaração de motivos:

I — pelo seu Presidente;

II — pelo Prefeito;

III — por iniciativa de, pelo menos, metade dos Vereadores.

§ 1º — No caso de convocação pelo Presidente, a reunião extraordinária será marcada com antecedência de cinco (5) dias, pelo menos, mediante comunicação direta a todos os Vereadores, enviada com recibo de volta, e edital afixado à porta principal do edifício da Câmara e publicada na imprensa local, se houver.

§ 2º — Convocada, extraordinariamente, a Câmara pelo Prefeito ou pelos Vereadores, o Presidente deverá marcar a reunião para dentro, no mínimo, de três (3) dias e, no máximo, de quinze (15) dias, procedendo de forma idêntica à

estabelecida no parágrafo anterior; se não o fizer, presume-se marcada a reunião para o primeiro dia útil que se seguir ao prazo máximo, à hora regimental.

Art. 44 — A Mesa da Câmara compor-se-á do Vice-Prefeito, seu Presidente nato, de um Vice-Presidente e de um Secretário, assegurando-se na sua composição, bem como na das comissões permanentes estabelecidas no seu Regimento Interno, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos.

§ 1º — Os membros da Mesa, exceto o Presidente, e os membros das Comissões serão eleitos em escrutínio secreto, e os das demais comissões designados pela Mesa, na primeira sessão do primeiro período legislativo ordinário de cada ano, para servir pelo período de um (1) ano.

§ 2º — O Presidente será substituído pelo Vice-Presidente; na falta ou no impedimento deste, pelo Secretário.

§ 3º — O Secretário será substituído pelo Vereador convi-

dado por quem estiver presidindo a sessão no momento.

Art. 45 — O Presidente da Câmara poderá requisitar policiamento, que ficará à sua disposição, para assegurar a ordem no recinto das sessões.

Art. 46 — As sessões da Câmara Municipal serão públicas, salvo resolução em contrário, quando ocorrer motivo relevante.

Art. 47 — Só com a presença da maioria de seus membros poderá a Câmara Municipal reunir-se para deliberar.

Parágrafo único — Para efeito do *quorum* o Vice-Prefeito não será contado como membro da Câmara.

Art. 48 — As deliberações da Câmara Municipal serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes.

§ 1º — O voto será secreto na eleição da Mesa da Câmara e nas deliberações sobre contas do Prefeito.

§ 2º — Sòmente pelo voto de, no mínimo, dois terços (2/3) da totalidade dos Vereadores,

consideram-se aprovadas as deliberações sòbre:

I — vetos do Prefeito;

II — operações de crédito;

III — venda ou permuta de bens imóveis;

IV — perdão de dívida;

V — concessão de serviços públicos, privilégio ou moratória;

VI — mudança de local de funcionamento da Câmara;

VII — agrupamento do Município com outros para a execução de serviços comuns;

VIII — modificação territorial do Município, sob qualquer forma;

IX — julgamento das infrações político-administrativas do Prefeito;

X — cassação do mandato do Prefeito e dos Vereadores;

XI — isenção de tributos;

XII — aprovação ou modificação do estatuto dos servidores municipais;

XIII — aprovação ou modificação do Regimento Interno da Câmara.

Art. 49 — As deliberações da Câmara sofrerão duas (2) discussões, com interstício de dois (2) dias, excetuando-se as moções, as indicações e os requerimentos, que sofrerão uma única discussão.

Art. 50 — E' facultado a qualquer do povo usar da palavra durante a primeira discussão dos projetos, para opinar sôbre os mesmos, desde que o faça dentro das regras da urbanidade e do decôro parlamentar.

Parágrafo único — O Regimento Interno da Câmara regulamentará o exercício do direito a que se refere êste artigo, respeitadas os limites mínimos de três (3' intervenções de pelo menos cinco (5) minutos por projeto.

Art. 51 — E' assegurado às associações de classe e às entidades de caráter cívico o direito de opinar, nas Comissões Permanentes da Câmara, e na forma regimental, sôbre a proposta orçamentária anual e a proposta de orçamento de capital a longo prazo do Município, assim como sôbre os projetos relativos às matérias a

que se referem os itens XI e XIII do artigo 55 desta lei.

Art. 52 — No fim de cada um dos quatro (4) períodos legislativos ordinários anuais ou de cada reunião extraordinária a Câmara prestará contas, à população, dos trabalhos realizados, através da imprensa ou de outros meios de divulgação.

Art. 53 — As leis, depois de redigidas, serão enviadas ao Prefeito para sanção e publicação no prazo de dez (10) dias úteis, contados da data do recebimento.

§ 1º — Se o Prefeito julgar o projeto contrário, no todo ou em parte, aos interesses do Município ou infringente da Constituição ou das leis federais ou estaduais, veta-lo-á total ou parcialmente, dentro do prazo de que trata êste artigo, devolvendo à Câmara, nesse prazo e com os motivos de veto, o projeto ou a parte vetada.

§ 2º — O silêncio do Prefeito no decêndio importa em sanção do ato legislativo, que será, neste caso, promulgado

pelo Presidente da Câmara, dentro de dez (10) dias.

§ 3º — Se a Câmara mantiver, observado o disposto no parágrafo 2º do artigo 48 desta lei, o projeto vetado, enviá-lo-á de novo ao Prefeito, para a formalidade da promulgação.

§ 4º — Não sendo a lei promulgada no prazo de quarenta e oito (48) horas, o Presidente da Câmara a promulgará, em igual prazo.

§ 5º — Nenhuma lei, tabela de impostos ou resolução municipal produzirá efeito ou será obrigatória senão depois de publicada, por edital, na sede do Município, pela imprensa local, onde houver, ou pelo órgão oficial do Estado.

Art. 54 — A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal e ao Prefeito.

Parágrafo único — Cabe privativamente ao Prefeito a iniciativa do projeto de lei orçamentária, inclusive da lei de orçamento de capital a longo prazo e dos projetos que ver-

sarem sobre o aumento de vencimento de funcionários, criação de serviços e criação ou supressão de cargos em serviço já organizados.

#### Seção IV

##### *Da Competência da Câmara*

Art. 55 — Compete à Câmara Municipal deliberar sobre tudo que respeite ao peculiar interesse do Município, nomeadamente sobre as matérias mencionadas no Título II desta lei, cabendo-lhe, especialmente, mediante lei:

I — adotar as normas complementares para o integral cumprimento desta lei e das Constituições Estadual e Federal;

II — orçar a receita e fixar a despesa do Município, anualmente;

III — decretar impostos, taxas, emolumentos, contribuições de melhoria e multas, e estabelecer critérios gerais para a fixação dos preços dos seus serviços e atividades, assim como das tarifas dos serviços concedidos;

IV — autorizar operações de crédito;

V — deliberar sôbre a aquisição de bens imóveis para o Município e sôbre a aceitação de doações, heranças e legados, e sua aplicação;

VI — autorizar o lançamento de empréstimo interno e solicitar ao Senado Federal autorização para os empréstimos externos nos termos do artigo 63, nº II, da Constituição da República, determinando de logo a respectiva aplicação e os fundos necessários ao serviço de amortização, que não poderá exceder, anualmente, da quarta parte da receita prevista;

VII — regular a administração de bens e rendas municipais, assim como a arrecadação e a aplicação destas;

VIII — autorizar a permuta ou a venda de bens imóveis do Município;

IX — autorizar desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, na forma da lei;

X — autorizar o perdão de dívidas e a concessão de mora-

tória ou privilégio, nos termos dos artigos 122 e 123 desta lei;

XI — aprovar o Plano Diretor e as normas urbanísticas do Município, inclusive as relativas ao zoneamento e ao contrôle dos loteamentos;

XII — votar normas de polícia administrativa, nas matérias de competência do Município;

XIII — autorizar concessões para exploração de serviços de utilidade pública.

Art. 56 — Cabe, privativamente, à Câmara Municipal, por deliberação do Plenário:

I — constituir sua Mesa, nos termos desta lei, e elaborar seu Regimento Interno;

II — organizar os serviços de sua Secretaria e dar provimento aos respectivos cargos;

III — conceder licença aos Vereadores e cassar-lhes o mandato;

IV — conceder licença ao Prefeito para ausentar-se da sede do Município, por mais de trinta dias;

V — processar e julgar o Prefeito, nas infrações político-administrativas, e cassar-lhe o mandato, nos termos dos artigos 66 e 67 desta lei;

VI — apreciar vetos;

VII — estabelecer e mudar o local de suas reuniões;

VIII — criar Comissões de Inquérito;

IX — convocar o Prefeito para prestar esclarecimentos, especificando a matéria e fixando dia e hora para o comparecimento;

X — fixar, no segundo período legislativo ordinário do último ano de cada legislatura, os subsídios dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito para a legislatura seguinte, considerando-se prorrogados os subsídios vigentes, em caso contrário;

XI — autorizar o exercício da Vereança por Vereador que transferir a residência do Município;

XII — aprovar acôrdo, consórcio ou convênio de que o Município seja parte;

XIII — manifestar-se sôbre a modificação territorial do Município, nos casos dos Art. 6º, § 1º, Art. 7º, § 2º e Arts. 19 e 20 desta lei;

XIV — julgar as contas do Prefeito;

XV — apresentar emendas à Constituição do Estado, nos termos do parágrafo 1º do artigo 19 da mesma Constituição.

Parágrafo único — Os cargos da Secretaria da Câmara serão criados por lei de iniciativa da Câmara, e farão parte do quadro geral dos servidores do Município, devendo ser rigorosamente observado, na fixação dos respectivos vencimentos e vantagens, o princípio de igualdade jurídica, em relação aos demais cargos da administração direta do Município.

Art. 57 — As deliberações privativas da Câmara serão formalizadas em resoluções ou decretos legislativos.

Parágrafo único — Constituirão objeto de resolução as deliberações tomadas pelo Plenário; constituirão objeto de decreto legislativo as deliberações da Mesa.

Art. 58 — Compete à Mesa, além de suas funções diretivas da Câmara, suspender a execução das disposições das leis municipais declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, em última instância, até sua revogação ou modificação pela Câmara.

### CAPÍTULO III

#### *Do Prefeito e do Vice-Prefeito*

##### Seção I

#### *Das Condições de Elegibilidade, da Posse, dos Subsídios e da Substituição*

Art. 59 — O Prefeito e o Vice-Prefeito serão eleitos simultaneamente com os Vereadores, pelo período de quatro (4) anos, cento e vinte (120) dias antes do término do mandato anterior.

Art. 60 — São condições de elegibilidade para Prefeito e Vice-Prefeito as mesmas do artigo 31 desta lei.

Parágrafo único — São inelegíveis para Prefeito:

I — o que houver exercido o cargo por qualquer tempo no período anterior, e bem assim o que lhe tenha sucedido, ou dentro de seis (6) meses anteriores ao pleito o tenha substituído e, igualmente, pelo mesmo prazo, as autoridades policiais com jurisdição no Município;

II — O cônjuge do Prefeito ou os parentes consaguíneos ou afins dêste, até o seu segundo grau.

Art. 61 — O Prefeito e o Vice-Prefeito tomarão posse perante a Câmara Municipal ou, se esta não estiver reunida, perante a autoridade judicial mais graduada do Município, proferindo no ato o seguinte compromisso: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição e as leis da República e do Estado, servindo com honra, probidade e dedicação ao povo do Acre.”

Parágrafo único — Se, decorridos quinze (15) dias da data fixada para a posse, o Prefeito não tiver assumido o cargo, será êste considerado vago, salvo motivo de força maior.

Art. 62 — Os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito consistirão de uma parte fixa e de ajuda de custo, não podendo esta ser superior a um quinto daquela.

§ 1º — Os subsídios mensais do Prefeito da Capital não poderão ser superiores a dez (10) e os dos Prefeitos dos demais Municípios superiores a cinco (5) vezes o valor do salário mínimo vigente na região a 31 de dezembro do ano anterior.

§ 2º — Os subsídios do Vice-Prefeito não poderão ultrapassar de dois terços ( $2/3$ ) dos subsídios do Prefeito.

§ 3º — O Prefeito e o Vice-Prefeito, quando em licença, terão a percepção dos respectivos subsídios regulada da seguinte forma:

I — ser-lhes-ão pagos integralmente os subsídios, quando o afastamento do cargo se der por motivo de serviço, para desempenho de missão fora do Município;

II — ser-lhes-á paga somente a parte fixa dos subsídios, quando se tratar de licença

por motivo de saúde ou por outra causa justificada;

III — nada perceberão, no caso de licença para tratamento de interesses particulares.

§ 4º — O substituto eventual do Prefeito perceberá, durante o tempo em que estiver em exercício, subsídios iguais aos do Prefeito.

Art. 63 — Substituí o Prefeito, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Prefeito.

§ 1º — Em caso de impedimento, ausência ou licença do Vice-Prefeito, será chamado a ocupar o cargo o Vice-Presidente da Câmara Municipal.

§ 2º — Vagando simultaneamente os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito far-se-á nova eleição sessenta (60) dias depois de aberta a última vaga, salvo se esta ocorrer na segunda metade do período, quando será chamado a exercer o cargo o Vice-Presidente da Câmara Municipal.

§ 3º — No caso de impedimento do Vice-Presidente da Câmara será chamado a ocupar

o cargo de Prefeito o Primeiro Secretário, declarando-se vago o respectivo lugar na Câmara para efeito de convocação do suplente.

## Seção II

### *Da Renúncia e da Perda do Cargo*

Art. 61 — É livre ao Prefeito e ao Vice-Prefeito renunciarem o mandato.

Parágrafo único — A renúncia far-se-á por officio autenticado e dirigido à Câmara Municipal, ou ao Juiz Eleitoral competente, reputando-se aberta a vaga, independentemente de aceitação expressa, desde que o officio seja lido em sessão e transcrito em ata, ou publicado por edital, pelo prazo de quinze (15) dias, no lugar dos auditórios públicos ou pela imprensa.

Art. 65 — Aplicam-se ao Prefeito e ao Vice-Prefeito as proibições constantes do artigo 32 desta lei.

Parágrafo único — É, ainda, expressamente proibido ao Prefeito:

I — nomear parente, consanguíneo ou afim, até o segundo grau, salvo um, como auxiliar imediato em cargo de confiança;

II — conceder moratória, abatimento ou remissão de dívida, sem autorização da Câmara;

III — residir fora do Município;

IV — ausentar-se do Município por mais de trinta (30) dias consecutivos, sem licença da Câmara.

Art. 66 — Perderá o cargo o Prefeito que:

I — infringir qualquer das proibições do artigo 32 e do parágrafo único do artigo 65;

II — tiver cassados ou suspensos os seus direitos civis ou políticos por tempo igual ou excedente do que lhe restar de mandato.

§ 1º — Nos casos do item I d'êste artigo, a perda do mandato será decretada pelo voto de dois terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal, assegurada ao Prefeito plena defesa.

§ 2º — A perda do cargo não prejudicará o processo e a punição, se o ato constituir crime.

§ 3º — Aplicam-se ao Vice-Prefeito, no que couber, o disposto neste artigo.

Art. 67 — São infrações político-administrativas de responsabilidade do Prefeito as mencionadas na Lei Federal nº 3.528, de 3 de janeiro de 1959.

§ 1º — O Prefeito será processado e julgado, nas infrações a que se refere este artigo, pela Câmara Municipal, que só poderá deliberar a respeito pelo voto de dois terços (2/3) de seus membros, na forma regimental.

§ 2º — O processo de responsabilização do Prefeito seguirá, no que fôr aplicável, o disposto na Parte III (Arts. 39 a 73) da Lei Federal nº 1.079, de 1950.

§ 3º — É vedado à Câmara afastar o Prefeito do cargo antes de encerrado o julgamento final da infração.

Art. 68 — Da decisão da Câmara Municipal que cassar o mandato do Prefeito caberá

impugnação, pelas vias judiciais comuns e especiais, quanto à legalidade do ato e do processo deliberativo.

Art. 69 — Suspende-se o exercício do mandato do Prefeito e do Vice-Prefeito na ocorrência de qualquer das hipóteses mencionadas no parágrafo 3º do artigo 32.

Art. 70 — A extinção do mandato do Prefeito e do Vice-Prefeito será declarada pelo Presidente da Câmara Municipal, à vista de documento probatório, nos casos de morte, renúncia e perda dos direitos civis ou políticos.

### Seção III

#### *Das Atribuições do Prefeito*

Art. 71 — Compete ao Prefeito:

I — representar o Município em juízo e fora dêle;

II — sancionar e promulgar, dentro de dez (10) dias, contados do recebimento, os projetos de lei, ou vetá-los, devolvendo-os à Câmara;

III — observar e fazer observar as leis e resoluções da Câmara;

IV — apresentar à Câmara projetos de lei, bem como, até 10 de outubro de cada ano, a proposta justificada do orçamento para o exercício seguinte;

V — baixar decretos, instruções e regulamentos necessários à fiel execução das leis municipais;

VI — prestar contas à Câmara, na primeira sessão ordinária de cada ano, sob pena de responsabilidade;

VII — prestar à Câmara, pessoalmente ou por escrito, quaisquer informações ou esclarecimentos que a mesma solicitar, sobre atos da administração ou assuntos de interesses desta;

VIII — fazer arrecadar, com a maior vigilância, as rendas municipais, zelando pela sua guarda e exata aplicação;

IX — promover o processo por infração das leis e dos regulamentos municipais e a imposição das multas previstas em lei ou em contratos;

X — dar publicidade, de modo regular, pela imprensa e por outros meios de divulgação, aos atos da administração, inclusive aos balancetes mensais e ao relatório anual;

XI — propor à Câmara a criação ou extinção de cargos, cabendo-lhe nomear os funcionários, promovê-los, exonerá-los ou demiti-los, pô-los em disponibilidade, conceder-lhes licença, e aposentá-los, observadas as disposições do respectivo estatuto e das leis em vigor;

XII — convocar extraordinariamente a Câmara Municipal, nos termos desta lei;

XIII — contrair empréstimos e fazer outras operações de crédito, nos termos desta lei;

XIV — abrir créditos extraordinários nos casos de calamidade pública, solicitando à Câmara, na primeira sessão desta, a necessária aprovação do ato;

XV — decretar a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, nos termos da lei;

XVI — fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos e dos serviços e atividades explorados pelo Município, de acôrdo com os critérios gerais estabelecidos em lei local, ou em convênio;

XVII — permitir, a título precário, a exploração de serviços de utilidade pública.

Art. 72 — Mediante lei autorizativa votada pela Câmara poderá o Prefeito atribuir a coordenação e a supervisão geral dos serviços municipais a especialistas de reconhecida competência em matéria de administração, o qual terá a designação de Administrador Municipal.

Art. 73 — O cargo de Administrador Municipal será em comissão, com a cláusula de que o seu titular nêle será mantido enquanto bem servir.

§ 1º — A lei que criar o cargo de Administrador Municipal deverá, por proposta do Prefeito, fixar-lhe a remuneração e as atribuições a lhe serem conferidas.

§ 2º — São indelegáveis as seguintes atribuições do Prefeito:

I — iniciativa, sanção, promulgação e veto de leis;

II — convocação extraordinária da Câmara;

III — a prática de qualquer ato cuja formalização deva ser feita por meio de decreto, nos termos dos itens I e II do artigo 78.

§ 3º — Permanecem com o Prefeito o poder de decisão final e a responsabilidade política em relação aos atos praticados pelo Administrador Municipal no exercício das atribuições que lhe forem delegadas.

Art. 74 — O Administrador Municipal será exonerado pelo Prefeito, havendo justa causa, devendo constar do ato, obrigatoriamente, as razões da exoneração.

Art. 75 — As leis e decretos assinados pelo Prefeito serão referendados pelo Secretário da Prefeitura ou, onde houver, pelo Administrador Municipal ou pelos Secretários Gerais ou titulares das pastas a que o ato se referir.

## CAPÍTULO IV

*Da Administração Municipal*

## Seção I

*Dos Atos Administrativos*

Art. 76 — A administração municipal é exercida pelo Prefeito e seus auxiliares.

Art. 77 — Os atos de administração do Município observarão o disposto nas leis e nas normas administrativas pertinentes.

Art. 78 — Na nomenclatura dos atos administrativos serão observadas as seguintes normas:

I — constitui matéria de decreto numerado:

a) a criação ou a extinção de função de extranumerário ou de função gratificada, quando autorizadas em lei;

b) a aprovação de regimentos;

c) a criação, a alteração ou a extinção de órgãos da Prefeitura, exceto os que devam ser criados por lei;

d) o estabelecimento de competências dos órgãos e funcionários da Prefeitura;

e) a abertura de créditos suplementares e especiais autorizados em lei, assim como a de créditos extraordinários;

f) a aprovação de planos de trabalho;

g) todo e qualquer ato normativo de caráter geral e permanente, inclusive regulamentos;

II — constitui matéria de decreto sem número o provimento e vacância dos cargos públicos da Prefeitura;

III — constitui matéria de portaria:

a) a instituição e dissolução de Grupos de Trabalho;

b) a criação de comissões e a designação de seus membros;

c) a designação para o exercício de função gratificada;

d) a admissão para o preenchimento de função na tabela de extranumerários;

e) a dispensa de ocupante de função de extranumerário e função gratificada;

f) a atos disciplinares dos servidores municipais;

g) outros atos que, por sua natureza e finalidade, não sejam objeto de lei ou decreto.

## Seção II

### *Da Administração Distrital*

Art. 79 — Nos Distritos, exceto nos da sede e no Município da Capital, haverá um Conselho Distrital composto de três Conselheiros, e um Subprefeito, eleitos pela respectiva população, juntamente com os Vereadores, o Prefeito e o Vice-Prefeito.

Parágrafo único — A forma de eleição, a duração dos mandatos e as condições de elegibilidade dos Conselheiros Distritais e dos respectivos suplentes, assim como dos Subprefeitos, são as mesmas estatuídas nesta lei e na legislação eleitoral para os Vereadores e Prefeito, respectivamente.

Art. 80 — Os Conselheiros Distritais e os Subprefeitos tomarão posse perante a Câmara Municipal, proferindo o seguinte juramento: “Prometo

cumprir dignamente o mandato a mim confiado, observando as leis e trabalhando pelo engrandecimento do Distrito que representa.”

Art. 81 — Os Subprefeitos terão a remuneração que a Câmara lhes fixar.

Parágrafo único — As funções de Conselheiro Distrital constituem serviço público relevante e serão exercidas gratuitamente.

Art. 82 — O Conselho Distrital reunir-se-á, ordinariamente, pelo menos uma vez por mês, nos dias estabelecidos em seu Regimento Interno, e, extraordinariamente, por convocação do Prefeito, do Subprefeito, ou de qualquer de seus membros, tomando suas deliberações por maioria.

§ 1º — As reuniões do Conselho Distrital serão presididas pelo Subprefeito, que não terá direito a voto.

§ 2º — Servirá de Secretário um dos Conselheiros, designado pelo mais idoso.

§ 3º — Os serviços burocráticos do Conselho Distrital se-

rão providos pela Subprefeitura.

Art. 83 — Nos casos de licença ou de vaga de membro do Conselho Distrital, será convocado o respectivo suplente.

Art. 84 — Compete ao Conselho Distrital:

I — elaborar, com a colaboração do Subprefeito, a proposta orçamentária anual da Subprefeitura e encaminhá-la ao Prefeito, até o dia 1º de julho.

II — opinar, obrigatoriamente, dentro do prazo de dez (10) dias sobre a proposta orçamentária anual e a proposta de orçamento de capital a longo prazo do Município, na parte referente ao Distrito, antes da mesma ser enviada pelo Prefeito à Câmara Municipal;

III — fiscalizar as repartições e serviços da Subprefeitura;

IV — representar ao Prefeito ou à Câmara Municipal sobre qualquer assunto de interesse do Distrito;

V — dar parecer sobre reclamações, representações e recur-

sos de habitantes do Distrito, encaminhando-os ao poder competente;

VI — prestar as informações que lhe forem solicitadas pelo governo municipal;

VII — elaborar seu Regimento Interno, observado o disposto neste Capítulo e nas leis e regulamentos que disciplinem a organização e o funcionamento dos serviços públicos do Município.

Art. 85 — Compete ao Subprefeito:

I — executar e fazer executar, na parte que lhe couber, as leis, resoluções e demais atos emanados do Prefeito e da Câmara;

II — coordenar e supervisionar os serviços públicos distritais, de acordo com o que for estabelecido na lei de organização dos serviços da Prefeitura e no respectivo regimento interno.

III — propor ao Prefeito a admissão e a dispensa de pessoal de obras para os serviços da Subprefeitura;

IV — prestar contas ao Prefeito, mensalmente, da aplicação das rendas distritais à sua disposição;

V — prestar as informações que lhes forem solicitadas pelo Prefeito ou pela Câmara Municipal;

VI — indicar ao Prefeito as providências necessárias à boa administração do Distrito;

VII — colaborar com o Conselho Distrital na elaboração da proposta orçamentária anual da Subprefeitura;

VIII — presidir as reuniões do Conselho Distrital.

Art. 86 — O Subprefeito será substituído, nos seus impedimentos, ou no caso de vaga, pelo Conselheiro Distrital mais idoso.

Art. 87 — A administração municipal exercer-se-á, nos Distritos, em estreita colaboração com os Conselhos Distritais e os Subprefeitos respectivos, cabendo ao Município instalar as Subprefeituras distritais e provê-las dos meios

necessários ao seu funcionamento.

## TÍTULO IV

### *Do Regime Financeiro do Município*

#### CAPÍTULO I

##### *Da Receita*

Art. 88 — A receita dos Municípios é constituída de:

I — impostos:

a) predial;

b) territorial urbano;

c) territorial rural;

d) de licença;

e) de indústria e profissões;

f) de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital das sociedades;

g) sobre diversões públicas;

h) sobre os atos de sua economia ou assuntos de sua competência;

II — taxas;

III — contribuição de melhoria;

IV — preços dos seus serviços, atividades ou bens;

V — receitas que lhes forem transferidas pela União e pelo Estado, de acôrdo com a Constituição federal, assim como auxílios que lhes forem concedidos;

VI — multas de mora e retenção, ou por infração de contratos, leis e regulamentos municipais;

VII — quantias arrecadadas por conta de terceiros, depósitos, cauções e saldos de exercícios;

VIII — quaisquer outras rendas que possam provir da livre disposição de seus bens patrimoniais.

Art. 89 — E' vedado ao Município lançar impostos, em razão de imunidade tributária, sôbre:

I — bens, rendas e serviços públicos, observado o disposto no § 1º d'êste artigo;

II — templos de quaisquer cultos, bens e serviços de par-

tidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins;

III — papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

§ 1º — Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo Município ou quando a União a instituir em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interêsse comum.

§ 2º — O impôsto territorial rural não incidirá sôbre sítios de área não excedente a vinte (20) hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Art. 90 — O Município não poderá estabelecer diferença tributária, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza.

Art. 91 — E' vedado ao Município estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos in-

termunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas.

Art. 92 — Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado no exercício sem prévia autorização orçamentária.

Art. 93 — A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo do valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

Art. 94 — É considerado urbano, para efeitos fiscais, além do perímetro das sedes municipais, todo aglomerado de mais de vinte (20) casas, mesmo quando localizadas em terras de um único proprietário, desde que o poder público aí mantenha, em caráter permanente, pelo menos dois dos seguintes equipamentos urbanos:

- I — abastecimento d'água;
- II — esgotos sanitários;

III — iluminação pública;

IV — limpeza pública;

V — calçamento;

VI — escola primária;

VII — posto de saúde.

Parágrafo único — Consideram-se também urbanos, para fins fiscais, os loteamentos destinados a habitação, indústria ou comércio.

## CAPÍTULO II

### *Do Orçamento*

Art. 95 — O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos municipais.

§ 1º — A lei do orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados, não se incluindo nessa proibição:

I — a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II — a aplicação do saldo e o modo de cobrir o *deficit*.

§ 2º — O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.

Art. 96 — São vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Parágrafo único — A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de calamidade pública.

Art. 97 — A proposta orçamentária será enviada pelo Prefeito à Câmara até o dia 10 de outubro.

Art. 98 — A proposta orçamentária será acompanhada de mensagem do Prefeito explicando a política adotada na obtenção dos recursos e na fi-

xação da despesa e apresentando, em anexo, a relação discriminada, por lotação e cargo, do pessoal fixo.

Art. 99 — No primeiro ano de seu mandato o Prefeito apresentará à Câmara, juntamente com a proposta orçamentária, mensagem acompanhada de projeto de lei contendo o orçamento de capital a longo prazo do Município, o qual compreenderá tódas as obras públicas e os investimentos de qualquer natureza programados para o período, que não poderá ser inferior a três (3) anos.

Parágrafo único — A mensagem conterá a justificação da programação adotada, e o projeto, depois de transformado em lei, passará a constituir o Plano de Obras, Serviços e Investimentos do Município.

Art. 100 — Na mensagem com que encaminhar à Câmara a proposta orçamentária anual, o Prefeito indicará a parte do orçamento de capital a longo prazo que será executada concomitantemente com o orçamento de custeio do Município e que deverá ser

incluída no orçamento anual como despesa fixa.

Art. 101 — A proposta orçamentária anual e a proposta de orçamento de capital a longo prazo do Município conterão, em anexo, a discriminação das dotações e dos projetos previstos para cada uma das Subprefeituras acaso existentes no Município, observando-se, na sua elaboração e tramitação, o disposto nos itens I e II do artigo 84 desta lei.

Art. 102 — Na votação da proposta orçamentária a Câmara não poderá alterar o valor total das despesas variáveis além do montante proposto pelo Executivo.

Art. 103 — Se a lei orçamentária não houver sido promulgada até trinta (30) de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte a que estiver em vigor, exceto na parte correspondente ao orçamento de capital a longo prazo, que obedecerá à programação estabelecida, nos termos do artigo 99 desta lei.

Art. 104 — Os créditos suplementares somente poderão

ser abertos depois de 1º de julho, e os especiais depois de 1º de abril, exceto para atender à execução do orçamento de capital a longo prazo, na hipótese do artigo anterior, quando poderão ser abertos em qualquer época.

Art. 105 — É vedada a abertura de créditos adicionais sem a indicação específica do recurso disponível, sendo nulos os créditos abertos sem a observância dessa condição.

### CAPÍTULO III

#### *Da Contabilidade*

Art. 106 — Os Municípios possuirão serviço regular de contabilidade, organizado de acôrdo com as normas gerais ditadas em lei e com as instruções e modêlos que lhes forem fornecidos pelo órgão de assistência técnica com o fim de uniformizar a escrituração contábil.

§ 1º — A contabilidade municipal será escriturada pelo método das partidas dobradas.

§ 2º — O Prefeito e Contador ou funcionário encarrega-

do de escriturar a contabilidade serão, solidariamente, responsáveis pela exação das contas da Municipalidade.

Art. 107 — Fica instituído o regime do empenho prévio de tôdas as despesas municipais como condição de sua validade, salvo as exceções previstas em lei.

Art. 108 — Ao término do mandato ou ao afastar-se definitivamente do cargo o Prefeito entregará ao seu sucessor todos os livros e documentos da contabilidade, lavrando-se termo circunstanciado da entrega, sob pena de responsabilização criminal.

#### CAPÍTULO IV

##### *Da Fiscalização da Administração Financeira*

Art. 109 — Compete à Câmara Municipal a fiscalização da administração financeira do Município, inclusive das autarquias municipais.

Art 110 — Encerrado o exercício financeiro, o Prefeito remeterá à Câmara, na primeira

reunião de cada ano, a sua prestação de contas, acompanhada dos seguintes documentos:

1) balanço da receita e da despesa;

2) quadro comparativo da receita orçada com a arrecadada e da despesa autorizada com a realizada;

3) demonstração sintética da execução orçamentária;

4) demonstração das operações de crédito;

5) demonstração discriminada das despesas com a execução do orçamento de capital a longo prazo e do Plano de Obras, Serviços e Investimentos, no exercício encerrado;

6) demonstração da dívida fundada;

7) demonstração discriminada da dívida flutuante;

8) demonstração nas variações patrimoniais;

9) quadro comparativo do balanço patrimonial do exercício encerrado com o do exercício anterior.

§ 1º — Com os quadros e demonstrações constantes deste artigo, o Prefeito encaminhará à Câmara Municipal, em original ou em segunda via, os documentos comprovantes da receita arrecadada e da despesa realizada, sendo inadmissíveis cópias.

§ 2º — Se o Prefeito deixar de cumprir o disposto neste artigo, a Câmara Municipal nomeará uma comissão para proceder, de ofício, à tomada de contas, sem prejuízo do processo de responsabilização respectivo.

§ 3º — Do julgamento das contas pela Câmara haverá, obrigatoriamente, recurso de ofício para a Auditoria Geral de Contas do Estado, facultado ao Prefeito e a qualquer Vereador a interposição de recurso voluntário.

Art. III — A Câmara Municipal poderá utilizar-se dos serviços de escritório especializado em auditoria contábil, de reconhecida idoneidade, para examinar as contas do Prefeito e emitir parecer sobre as mesmas.

Art. 112 — Julgadas as contas e verificando-se qualquer abuso ou ilegalidade na aplicação dos dinheiros públicos, infração ou inobservância das leis federais, estaduais ou municipais, a Câmara promoverá a responsabilidade do Prefeito.

Parágrafo único — A aprovação das contas do Prefeito pela Câmara Municipal não o exime da responsabilidade penal pelos crimes que houver cometido contra o patrimônio público, cabendo ao Ministério Público intentar a ação penal respectiva, de ofício, ou mediante comunicação de qualquer pessoa.

Art. 113 — Consideram-se automaticamente aprovadas as contas do Prefeito que não forem julgadas pela Câmara até o fim do exercício seguinte ao de sua apresentação.

Art. 114 — Quando os empréstimos contraídos pelo Município envolverem responsabilidade do Estado, este fiscalizará a execução dos serviços de juros e amortização.

Art. 115 — A concessão, pelo Município, de auxílios e subvenções, assim como a fiscal-

zação de sua aplicação, far-se-á de acôrdo com os critérios estabelecidos em lei especial votada pela respectiva Câmara Municipal.

## TÍTULO V

### *Da Intervenção no Município*

Art. 116 — O Estado não intervirá nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças, quando:

I — se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, sua dívida fundada.

Art. 117 — A intervenção será decretada pelo Governador, *ad-referendum* da Assembléa Legislativa.

§ 1º — Se a Assembléa não estiver funcionando, será convocada, extraordinariamente, para deliberar sôbre a intervenção.

§ 2º — O decreto da intervenção fixará sua duração e seus limites e determinará quais

os órgãos do governo municipal cujas funções serão suspensas.

§ 3º — A intervenção não suspende a obrigatoriedade da legislação municipal vigente.

§ 4º — O Interventor nomeado prestará contas de sua administração ao Governador, e este à Assembléa.

## TÍTULO VI

### *Disposições Gerais e Transitórias*

### CAPÍTULO I

#### *Disposições Gerais*

Art. 118 — O Estado valorizará os governos municipais por todos os meios ao seu alcance, inclusive prestando-lhes assistência técnica e utilizando as Prefeituras como órgãos executores, mediante convênio, dos serviços a serem prestados diretamente às populações.

Art. 119 — Mediante acôrdo com o Estado poderão os Municípios encarregar funcionários estaduais da execução de

lei e serviços municipais, ou de atos e decisões de suas autoridades; e, reciprocamente, o Estado poderá, em matéria de sua competência, cometer a funcionários municipais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.

Art. 120 — Os Municípios gozarão da redução de cinquenta por cento (50%) no pagamento das publicações que fizerem no órgão oficial do Estado, bem como de isenção total de custas judiciais, quando oficializados os respectivos serviços.

Art. 121 — A Secretaria de Finanças do Estado e as Coletorias estaduais fornecerão às Prefeituras os dados sobre o movimento econômico dos estabelecimentos industriais e comerciais, que lhes forem solicitados para efeito do lançamento de tributos municipais.

Art. 122 — A concessão, pelo Município, de privilégio, moratória ou isenção de impostos só será permitida quando o ato se fundar no interesse coletivo e revestir-se de caráter pessoal.

Art. 123 — Só é permitido ao Município perdoar dívida ativa nos casos de calamidade pública ou de notória pobreza do contribuinte.

Art. 124 — Os pagamentos devidos pela Fazenda Municipal em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extraordinários abertos para esse fim.

Art. 125 — Não se dará nome de pessoas vivas a qualquer localidade ou logradouro do Estado.

Art. 126 — Os Municípios manterão serviço de estatística dentro do Convênio Nacional de Estatística.

Art. 127 — Cada Município poderá adotar seus próprios estatutos de servidores, mediante lei aprovada por dois terços (2/3) da Câmara Municipal.

Art. 128 — Os Municípios poderão adotar símbolos próprios.

## CAPÍTULO II

*Disposições Transitórias*

Art. 129 — Dentro de cento e vinte (120) dias da vigência desta lei serão realizadas eleições para Vice-Prefeito, Sub-prefeito e Conselheiro Distrital, os quais exercerão o mandato pelo restante da legislatura dos respectivos Municípios.

Art. 130 — As Mesas das Câmaras Municipais que forem constituídas antes de empossados os Vice-Prefeitos eleitos na forma do artigo anterior, terão duração até a posse dos

Vice-Prefeitos, que assumirão, em seguida, as funções de Presidente da Câmara, nos termos do artigo 30, procedendo-se a nova eleição para preenchimento dos demais cargos da Mesa.

Art. 131 — O Estado manterá, durante os três primeiros anos que se seguirem à vigência desta lei, cursos de Administração Municipal destinados ao treinamento de servidores municipais e outras pessoas interessadas na matéria.

Art. 132 — A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

# CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## ADMINISTRAÇÃO GERAL

- 2 — Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos — ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS
- 8 — Confronto entre a Administração Pública e a Administração Particular — BENEDICTO SILVA
- 9 — Relações Humanas na Indústria — E. DAYA
- 11 — As Corporações Públicas na Grã-Bretanha — GUSTAVO LESSA
- 15 — A Justiça Administrativa na França — FRANÇOIS GAZIER
- 16 — O Estudo da Administração — WOODROW WILSON
- 19 — A Era do Administrador Profissional — BENEDICTO SILVA
- 21 — Assistência Técnica em Administração Pública — BENEDICTO SILVA
- 23 — Introdução à Teoria Geral de Administração Pública — PEDRO MUNOZ AMATO
- 25 — A Justiça Administrativa no Brasil — J. GUILHERME DE ARAGÃO
- 29 — O Conselho de Estado Francês — FRANÇOIS GAZIER
- 30 — A Profissão do Administrador — EMILIO MIRA Y LOPEZ
- 31 — O Ambiente na Administração Pública — ROSCOE MARTIN
- 33 — Planejamento — PEDRO MUNOZ AMATO
- 34 — Execução Planejada — HARLOW S. PERSON
- 35 — Como Dirigir Reuniões — EUGENE RAUDSEPP
- 37 — Contrôles dos Gastos Eleitorais — GERALDO WILSON NUNAN
- 38 — Procedimento para "Forçar" Acôrdo — IRVING J. LEE
- 39 — Relações Humanas nas Atividades Modernas — ROBERT WOOD JOHNSON
- 40 — O Governo Estadual nos Estados Unidos — GEORGE W. BEMIS
- 43 — O Assessoramento da Presidência da República — CLEANTHO P. LEITE
- 44 — Taylor e Fayol — BENEDICTO SILVA
- 45 — A Administração Civil na Mobilização Bélica — BENEDICTO SILVA
- 49 — Gênese do Ensino de Administração Pública no Brasil — BENEDICTO SILVA
- 51 — Introdução ao Planejamento Regional — JONH R. P. FRIEDMANN

## ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- 5 — Alguns Aspectos do Treinamento — A. FONSECA PIMENTEL
- 7 — Pequena Bibliografia sobre Treinamento — A. FONSECA PIMENTEL
- 12 — As Funções do Administrador de Pessoal no Serviço Público — HENRY REINING JR.
- 13 — Dois Programas de Administração de Pessoal — J. DE NAZARÉ T. DIAS
- 27 — Classificação de Cargos — J. DE NAZARÉ T. DIAS
- 36 — Em Busca de Executivos para Cargos de Direção Geral — ROBERT N. MACMURRAY
- 56 — Formação para a Administração Pública — RIVA BAUZER

## ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

- 14 — Centralização de Compras para o Serviço Público — ROBERT N. MACMURRAY

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 17 — Teoria das Funções Municipais                              | -- BENEDICTO SILVA         |
| 18 — Curso de Administração Municipal — Programa e Justificação | -- DIOGO LORDELLO DE MELLO |
| 26 — Panorama da Administração Municipal Brasileira             | -- DIOGO LORDELLO DE MELLO |
| 46 — A Moderna Administração Municipal                          | -- DIOGO LORDELLO DE MELLO |
| 57 — Organização do Município                                   | -- DIOGO LORDELLO DE MELLO |

## ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

- |  |                                 |
|--|---------------------------------|
| 4 — Teoria dos Departamentos de Clientela          | -- BENEDICTO SILVA              |
| 10 — A Departamentalização no Nível Ministerial    | -- GUSTAVO LESSA                |
| 20 — O & M na Administração Inglesa                | -- JOHN L. SIMPSON              |
| 22 — O & M na Administração Sueca                  | -- TARRAS SLÄLLFORS             |
| 28 — Principais Processos de Organização e Direção | -- CATHERYN SECKLER-HUDSON      |
| 42 — Uma Análise das Teorias de Organização        | -- BEATRIZ M. DE SOUZA WARHLICH |

## RELAÇÕES PÚBLICAS

- |  |                    |
|--|--------------------|
| 1 — Relações Públicas, Divulgação e Propaganda | -- BENEDICTO SILVA |
| 3 — Publicidade Administrativa                 | -- BENEDICTO SILVA |
| 24 — Relações Públicas no Governo Municipal    | -- L. C. HILL      |

## ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| 6 — Os Princípios Orçamentários                                 | -- SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA |
| 32 — Instituições Orçamentárias Fundamentais                    | -- NEWTON CORRÊA RAMALHO       |
| 41 — Orçamentos   | -- PEDRO MUSOZ AMATO           |
| 47 — Teoria e Prática de Orçamento Municipal                    | -- J. TEIXEIRA MACHADO JUNIOR  |
| 52 — Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas | -- NAÇÕES UNIDAS               |
| 55 — Administração Orçamentária Comparada                       | -- J. TEIXEIRA MACHADO JUNIOR  |

000041085



# FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro. terá como objetivo: I — prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos ou privados; II — promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo de executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate.

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO

**LUIZ SIMÕES LOPES**

DIRETOR EXECUTIVO

**CLOVIS ZOBARAN MONTEIRO**

CONSELHO DIRETOR

Presidente — **LUIZ SIMÕES LOPES**

Vice-Presidente — **EUGÊNIO GUDIN**

VOGAIS: João Carlos Vital, José Joaquim de Sá Freire Alvim e Jorge Oscar de M. Flôres

SUPLENTEs: Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Rubens D'Almada Horta Pôrto e Carlos Medeiros Silva

CONSELHO CURADOR

Presidente — **MAURÍCIO NABUCO**

Vice-Presidente — **ALBERTO PIRES AMARANTE**

MEMBROS: Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolônio Jorge Faria Salles, Arthur Hehl Neiva, Ary Frederico Tôrres, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Francisco Monteiros, Heitor Campelo Duarte, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Jurandir Lodi, Mário Paulo de Brito, Astério Dardeau Vieira e Paulo de Tarso Leal

\*

Sede: Praia de Botafogo, 186  
Caixa Postal: 4081 — Telefone: 46-4010  
RIO DE JANEIRO, GB. — BRASIL

AB 56 89

EP 20 320-5

N.Cham. P/EBAP CAP 57

Autor: Mello, Diogo Lordello de,

Título: Organização do município : anteprojeto e



000041085

96906

AB

Nº Pat.:AB56/89

AC-96906  
7941085