

O VEREADOR E A CÂMARA MUNICIPAL

Marcos Flávio R. Gonçalves (Coord.)

4ª edição
revista e
atualizada


instituto brasileiro de
administração municipal

O VEREADOR E A CÂMARA MUNICIPAL

4ª edição

Rio de Janeiro – 2014

IBAM



O VEREADOR E A CÂMARA MUNICIPAL

4ª edição

Copyright Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Depositado na Reserva Legal da Biblioteca Nacional

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, sem autorização escrita do IBAM. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo art. 184 do Código Penal.

1ª edição: 1997; 2ª edição: 2001; 3ª edição: 2005; 4ª edição: 2014

Esta edição foi reformulada, aumentada e atualizada pela seguinte equipe técnica do IBAM:

Ana Carolina Couri de Carvalho, João Lagüens, Marcos Flávio R. Gonçalves, Marcus Alonso Ribeiro Neves, Patrícia Araújo Santos e Priscila Oquioni Souto.

Coordenação
Marcos Flávio R. Gonçalves

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Ficha Catalográfica

V489 Vereador e a câmara municipal, O – 4.ed. / [coordenação de] Marcos Flávio R. Gonçalves; [coordenação editorial de] Sandra Mager. – Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

74 p.
Vários autores.

1. Administração municipal – Brasil. 2. Câmara municipal – Brasil. 3. Vereadores. I. Gonçalves, Marcos Flavio R. II. Mager, Sandra. III. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. IV. Título.

CDU 352(81)



APRESENTAÇÃO

Estamos colocando à disposição dos agentes políticos, dos servidores e de todos que se interessam pelo assunto ou com ele trabalham a 4ª edição do livro *O Vereador e a Câmara Municipal* que, a exemplo do que ocorre com o *Manual do Prefeito*, também editado pelo IBAM, procura mostrar uma visão prática e objetiva do que deve ser o exercício do mandato legislativo municipal.

Essa nova edição foi devidamente atualizada e recebeu alguns acréscimos para estar em dia com as alterações constitucionais e com as questões que a Câmara Municipal enfrenta em suas atividades. A equipe responsável por essa revisão possui ampla experiência no assunto, adquirida por meio de elaboração de pareceres e de trabalhos junto aos órgãos legislativos dos Municípios, o que garante a sua qualidade.

Note-se que, como nas anteriores, a presente publicação fundamenta-se na melhor doutrina e na jurisprudência que os Tribunais, especialmente os Superiores, têm firmado, de modo a informar os leitores a respeito das interpretações de temas que provocam debates, mas que encontram resposta nessas fontes respeitáveis.

Optou-se, em princípio, por não fazer versão impressa, haja vista o alcance que a internet hoje possibilita. Os interessados poderão, portanto, baixar o livro e tê-lo disponível para consulta a qualquer momento.

O IBAM, assim, segue oferecendo aos Municípios contribuições para o pleno e correto uso de sua autonomia garantida pela Constituição Federal.

Paulo Timm

Superintendente Geral


SUMÁRIO

CAPÍTULO I A CÂMARA MUNICIPAL	6
CAPÍTULO II AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO	20
CAPÍTULO III PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES	28
CAPÍTULO IV PARTICIPAÇÃO POPULAR	37
CAPÍTULO V O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL	43
CAPÍTULO VI PROCESSO LEGISLATIVO	55
CAPÍTULO VII TÉCNICA LEGISLATIVA	64

CAPÍTULO I¹ A CÂMARA MUNICIPAL

Evolução histórica

É possível identificar a origem do Poder Legislativo, ou Parlamento, no documento inglês que ficou conhecido como Magna Charta Libertatum, assinada em 1215 pelo Rei João Sem-Terra. Sem dúvida esse foi o primeiro passo de longo processo histórico que levaria ao surgimento do Constitucionalismo e da Monarquia Constitucional. Além disso, trata-se do primeiro documento jurídico da Inglaterra e a base da Constituição da Grã-Bretanha. Dentre seus maiores legados, temos o seu art. 39, que desvinculava da pessoa do monarca as funções legislativas e jurisdicionais, instituindo o devido processo legal (**due process of law**). Aí é que surgiu o Poder Legislativo, desvinculado do Poder Executivo.

O processo crescente de constitucionalização das relações humanas posterior à Revolução Francesa (1789/1799) alterou o conceito clássico de soberania para fazê-la repousar no povo. Tal movimento completa-se com o resgate da idéia clássica grega de Democracia, como autogoverno do povo. O modelo constitucional brasileiro optou pela chamada democracia indireta, em que o povo (titular do poder soberano) elege representantes (os parlamentares), que passam a atuar em seu nome, como seus mandatários políticos por prazo certo.

Em âmbito municipal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara, com harmonia e independência em relação ao Poder Executivo (CF, art. 2º). Durante o Brasil-Colônia, o primeiro Município fundado pelos portugueses foi São Vicente (São Paulo), por iniciativa de Martin Afonso, em 22 de janeiro de 1532. As Câmaras participaram ativamente do processo de formação das instituições democráticas nacionais presentes e somente em raríssimos períodos de exceção deixaram de funcionar, ao contrário do ocorrido com as Assembleias Legislativas e com o próprio Congresso Nacional.

As Câmaras Municipais sempre foram e continuam sendo importantes para o regime representativo. No Brasil-Colônia, ainda que limitadas, eram os únicos órgãos de Governo representativo de que se tem notícia, mesmo que não houvesse efetiva participação popular, já que a maior parte da população não votava ou porque era constituída de escravos ou porque não tinha rendimentos ou bens suficientes para exercer o direito de voto. Apesar da pretensa introdução do sufrágio universal pela Constituição de 1891, de fato o verdadeiro sufrágio universal só ocorreu com a edição do Código Eleitoral (Decreto nº. 21.076, de 24/02/1932).

Nos órgãos legislativos, pois, repousam os fundamentos do regime democrático. De fato, nenhum dos três Poderes do Estado é mais representativo na sua formação e no seu fundamento do que o Legislativo. Em âmbito local, são as Câmaras Municipais a base da democracia. Tanto é assim que não se conhece, em nenhum país, a existência de Executivo eleito sem que o Legislativo também não o seja.

Características

A Câmara é composta por Vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos (CF, art. 29, I). Para o desempenho de suas atribuições de se organizar, legislar, administrar, fiscalizar e julgar as contas do Prefeito, funciona em

¹ Este capítulo foi revisto e atualizado por Priscila Oquioni Souto, assessora jurídica do IBAM.



sessões legislativas anuais ordinárias que compõem a legislatura (duração do mandato do Vereador).

Como órgão colegiado, a estrutura da Câmara é consequência de processo político e partidário. A Câmara delibera pelo Plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo Presidente. No exercício de suas atribuições, o Plenário vota leis e demais atos normativos previstos na Lei Orgânica local; a Mesa executa as deliberações do Plenário e expede os atos de administração de seu pessoal; e o Presidente representa e dirige a Câmara, praticando os atos de condução de seus trabalhos e o relacionamento externo com outros órgãos e autoridades, especialmente com o Prefeito, promovendo, ainda, os atos específicos de promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Casa. Além disso, há as Comissões, permanentes e temporárias, e, ainda, as Bancadas e os Blocos que atendem à divisão e racionalização dos trabalhos legislativos, exercendo atividades específicas, conjunta ou separadamente.

Independência

Como todo órgão colegiado, a Câmara é, no regime democrático, independente na maneira pela qual decide as questões de sua competência. Não se pode dizer a qualquer colegiado qual será a decisão a ser tomada, nem mesmo a uma comissão, junta ou conselho, pois o que se deseja é precisamente que a decisão resulte do debate livre e seja, portanto, coletiva. Do contrário, seriam dispensáveis os órgãos legislativos, bastando ao Executivo expedir decretos e regulamentos para serem cumpridos pelos servidores e pelos administrados, segundo normas hierárquicas, como acontece em regimes ditatoriais.

Atribuições e papel

A posição e o papel da Câmara Municipal têm variado muito no Brasil, ao longo do tempo. Por atribuições, entendam-se as suas funções legais, ou seja, aquelas traçadas pela Constituição Federal. Trata-se de conceito formal, enquanto o papel tem a ver com a atuação efetiva, o comportamento da instituição no âmbito do sistema político e governamental do país.

Como já registrado, cinco são as funções básicas da Câmara, dentre as quais se destaca a legislativa, que consiste na elaboração de normas genéricas e abstratas (as leis) sobre matérias de competência do Município. A esse respeito, leia-se o capítulo deste livro sobre autonomia municipal.

Compete ainda à Câmara, com a sanção do Prefeito, deliberar sobre todas as matérias de competência do Município, notadamente:

- orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias;
- operações de crédito;
- dívida municipal;
- planos e programas de desenvolvimento integrado;
- concessão de subvenções e auxílios;
- criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;
- regime jurídico dos servidores municipais;
- alienação, concessão, arrendamento e doação de bens;
- polícia administrativa;



- transferência temporária ou definitiva da sede do Município;
- denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

Por seu turno, é da competência exclusiva da Câmara, dentre outras, as seguintes matérias:

- fixação da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para cada legislatura (CF, arts. 29 e 29-A);
- julgamento das contas anuais do Município (CF, art. 31);
- organização interna (CF, art. 51, IV);
- sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V);
- transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na legislação pertinente (CF, art. 48, X).

A primeira função da Câmara é a organizante ou estruturante (CF, art. 29, caput), sendo certo que é por meio da promulgação da Lei Orgânica do Município que a Câmara determina o elenco de suas atribuições, obedecendo os preceitos e procedimentos contidos na Constituição Federal e na Constituição do Estado, conservando, ainda, o poder de emenda à própria Lei Orgânica, consoante as mesmas regras de quorum qualificado de dois terços e interstício mínimo de dez dias entre os turnos de votação.

A segunda função da Câmara é a legislativa, da qual também participa o Prefeito, sendo certo que compete à Câmara a edição das leis, compreendida como a maior manifestação do Estado sobre as matérias de sua competência (CF, arts. 23, 29, 30, 31, 182).

A terceira função da Câmara é a administrativa, por meio da qual a Câmara trata de sua economia interna, isto é, dos assuntos que lhe são afetos por força de sua competência privativa, o que se manifesta na prática de atos concretos como estruturação de seu quadro de pessoal, de seus serviços e com a elaboração de seu regimento interno, ou, ainda, com as resoluções, os decretos legislativos, as portarias, ou qualquer outra modalidade executiva.

A quarta função da Câmara é a fiscalizadora, que tem por objetivo o exercício do controle da Administração local, principalmente quanto à execução contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, o que é feito por meio dos pedidos de informação ao Prefeito e convocação de seus auxiliares à Câmara ou às suas Comissões e ainda na instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito, na forma prevista na Constituição Federal e na LOM (CF, arts. 29, IX e 31).

A quinta e última função da Câmara pode se manifestar em duas vertentes. A primeira ocorre no julgamento das contas apresentadas pelo Prefeito, para a qual, no exercício de seu controle externo, conta com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver (CF, art. 31, §§ 1º e 2º). A segunda vertente se manifesta nas hipóteses em que é necessário julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os próprios Vereadores, quando tais agentes políticos cometem infrações político-administrativas (Decreto-lei nº 201/67).

Em certos momentos ou períodos da história, o papel que a Câmara desempenha não correspondia à sua posição legal. No Brasil Colônia (e mesmo no Império), a idéia de Câmara quase que se confundia com a de Município. Eram amplas as suas



atribuições, que reuniam as funções de deliberar, julgar e executar. Até a proclamação da Independência, a Câmara detinha o poder de julgar causas de certo vulto e, junto com os Vereadores, eram eleitos os juizes ordinários. Em conjunto, exerciam o poder judicante. O Presidente da Câmara era o Vereador mais votado e exercia a função executiva, pois não havia a figura do Prefeito, que somente foi implantada no Brasil a partir de 1930. Naquelas condições, não somente a posição como também o papel da Câmara era importante, ainda que faltassem ao Município recursos financeiros para grandes realizações, em matéria de obras e serviços públicos, mal antigo do centralismo que ainda não foi superado.

O panorama hoje é diferente; as atribuições da Câmara concentram-se nas funções legislativa e fiscalizadora. Não há mais função judiciária, nem executiva, e sua posição no sistema governamental é diferente.

Missão política

É fundamental que a Câmara desempenhe plenamente suas funções e seu papel, pois só assim poderá ter destaque no Governo do Município. A função legislativa da Câmara possui, em essência, cunho político. As leis que vota refletem as aspirações da comunidade, estabelecem prioridades, escolhem alternativas e produzem ações, enfim, em prol do bem comum.

Nesse sentido, a atividade política reservada à Câmara, corretamente desempenhada, é das mais nobres. O homem é um ser político, pois vive em sociedade e só nela pode realizar-se. O Estado é a sociedade organizada e o Município, a base dessa organização em que as pessoas podem participar mais diretamente da vida pública, tornando-se, enfim, campo de aprendizado e exercício cívico.

Promoção do bem comum e comportamento democrático

Importa que, exercendo sua função política, o Vereador, individualmente, e a Câmara, coletivamente, estejam sempre voltados para a realização do bem comum, que se opõe ao egoísmo, aos interesses particulares, às ações que beneficiam apenas uns poucos em detrimento da maioria. Age contra o bem comum o político ou o administrador que atua em defesa de seus próprios interesses ou dos interesses de seus parentes e amigos.

Agindo democraticamente, estará a Câmara trabalhando pelo bem comum. Lembra bem Diogo Lordello de Mello que:

"na democracia, há grupos autoritários, contraditórios, desiguais, heterogêneos, egoístas, exploradores do povo, porque a sociedade é assim mesmo. Esses grupos podem até estar representados na própria Câmara, pois isso é inevitável no regime representativo. O papel da Câmara, como expressão do regime democrático, implica conter esses grupos ou interesses, de modo que seja assegurada a todos a sobrevivência das liberdades essenciais e defendido o bem comum, e desde que não seja ultrapassada a competência do Município"².

Outro papel que a Câmara pode desempenhar como decorrência de sua função política é servir como porta-voz dos interesses dos munícipes, levando suas reivindicações ao Prefeito ou às autoridades das outras esferas de Governo. Mediante sugestões ou recomendações, a Câmara estará assessorando o Executivo Municipal ou pedindo a atenção do Governo Estadual ou Federal para problemas de interesse da comunidade. Assim agindo, de nenhuma forma estará a Câmara desviando-se de

² In *O vereador e a câmara municipal*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001, p. 10.



suas atribuições básicas, mas cooperando com outros Poderes na busca de soluções para os problemas do Município. Aliás, a agregação e a articulação dos interesses comunitários são atividades políticas por excelência e perfeitamente compatíveis com as atribuições de corporação eminentemente política como a Câmara.

Fiscalização do Executivo

Uma das formas pelas quais a Câmara pode praticar a democracia e defender o bem comum, além de votar leis e resoluções, manifesta-se pelo exercício de seus poderes de fiscalização e controle do Executivo, decorrentes do seu papel político.

Com o esvaziamento das atribuições legislativas da Câmara nos últimos tempos, em decorrência do fracasso das tentativas de implantar o regime parlamentarista no país, do qual resultou o crescimento do Executivo, o papel fiscalizador da Câmara passa a ser ainda mais importante.

A fiscalização exercida pela Câmara é muito abrangente. Não se trata, apenas, de fiscalizar a lisura do Executivo na aplicação dos dinheiros públicos. Consiste também em acompanhar de perto a ação do Prefeito e dos seus auxiliares, para verificar se eles estão agindo conforme o bem comum e o interesse público, ou se estão favorecendo alguns em prejuízo da coletividade; se estão cuidando de interesses particulares; se estão agindo em benefício próprio; se estão contribuindo, com sua ação, para aumentar ainda mais as desigualdades sociais.

Pedidos de informação

Com o propósito de consagrar o princípio da transparência dos atos e contratos da Administração Pública, a Constituição Federal conferiu ao Poder Legislativo a prerrogativa de fiscalizar as ações governamentais do Executivo e, para viabilizar o exercício dessa missão, estabeleceu a possibilidade de serem solicitadas informações a este último Poder.

Na esfera municipal, a Lei Orgânica é o diploma hábil para prever e disciplinar a função fiscalizadora do Legislativo local (CF, art. 29, XI). Há de se observar, não obstante, que as funções de fiscalização e controle conferidas ao Legislativo devem ser desenvolvidas com a observância do princípio da harmonia e independência dos Poderes (CF, art. 2º).

Pode-se depreender que deve o Executivo franquear, de modo organizado, o acesso dos Vereadores a todos os registros da Prefeitura, órgãos e entidades que compõem esse Poder e que contenham elementos por eles solicitados, na forma regimental. Não está o Executivo obrigado a fornecer, por escrito, número imenso de informações, porque isso constituiria autêntica subserviência de um Poder a outro, em evidente desalinho aos princípios da separação dos Poderes e da razoabilidade.

Corroborando a prerrogativa do pedido de informações, pode-se avocar o direito fundamental dos cidadãos de acesso às informações públicas de caráter relevante estabelecido no art. 5º, inciso XXXIII, da Lei Maior e regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Todavia, não obstante o legislador constituinte, em prol dos princípios da transparência e moralidade, tenha franqueado a todos os cidadãos o direito de obter dos órgãos públicos informações de relevante interesse público, no caso do pedido de informações elaborado por Vereador são exigíveis alguns requisitos, na medida em que tal prerrogativa se desenvolve no âmbito da função de fiscalização e controle pelo Poder Legislativo.

São elencados, a seguir, alguns requisitos que, a rigor, devem ser observados no pedido de informações encaminhado pelo Legislativo ao Chefe do Executivo:



- ser formulado por qualquer Vereador e aprovado pelo Plenário da Câmara;
- estar fundamentado na existência de interesse público;
- trazer a especificação do que se pretende obter, sendo inconcebíveis os pedidos formulados de forma genérica;
- não ser excessivo, atendo-se aos elementos estritamente indispensáveis à sua solução.

Tais exigências devem estar expressas no Regimento Interno, necessária e rigorosamente observadas pelo Vereador solicitante da informação.

Comissões especiais de inquérito

As comissões especiais de inquérito – CEI podem ser instituídas pela Câmara Municipal, integradas por Vereadores em exercício, para apurar fato determinado e em prazo certo, de interesse da Administração local.

Essas investigações tanto podem destinar-se a apurar irregularidades do Legislativo como do Executivo, na Administração direta ou indireta, e, conforme a irregularidade cometida, ou será punida pela própria Câmara, pela cassação do mandato, ou pela Justiça, quando se tratar de crimes de responsabilidade ou funcionais ou, ainda, através de indenização à Fazenda municipal. Em qualquer caso, porém, as conclusões terão valor meramente informativo perante o órgão ou autoridade competente para a responsabilização do infrator.

A comissão de inquérito tem amplo poder investigatório em âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificações em órgãos do Executivo ou da própria Câmara, bem como em qualquer entidade descentralizada do Município, desde que tais exames se realizem na própria repartição, sem a retirada de seus livros e documentos, os quais podem ser copiados por seus membros ou auxiliares ou requisitadas cópias aos respectivos responsáveis.

Críticas injustas

Muitas das críticas feitas à Câmara Municipal são injustificadas e refletem desconhecimento acerca de seu verdadeiro papel. Nesse sentido, o funcionamento da Câmara diverge essencialmente da do Executivo, que decide as questões internamente sem a presença incômoda de estranhos e sem o escrutínio da opinião pública naquelas ocasiões. Merece destaque o fato de que, sendo as sessões da Câmara abertas ao público, este pode tomar conhecimento das posições e pontos de vista dos Vereadores.

Diz-se também que a Câmara é lugar de tumulto e que seu ambiente de trabalho é incompatível com decisões sérias. Ora, pela própria franqueza e liberdade típicas do debate parlamentar, é natural que as discussões sejam, às vezes, inflamadas. Tal fenômeno ocorre até mesmo nos parlamentos de países tidos como mais civilizados ou de maior tradição democrática. Especificamente sobre este aspecto, convém argumentar que o trabalho mais importante da Câmara ocorre, quase sempre, não no Plenário, mas nas comissões, onde predomina a calma e geralmente não há a presença de público.

É comum ouvirem-se críticas ao baixo nível cultural dos membros da Câmara. Num país onde ainda há número expressivo de analfabetos e em que somente diminuta parte da população completou o curso secundário, afigura-se impraticável que a Câmara seja constituída majoritariamente por pessoas cultas. Do contrário, deixaria de refletir a verdadeira composição cultural da população. Em nenhum país democrático exigem-se requisitos especiais de escolaridade para que alguém possa concorrer a

cargos eletivos; geralmente, quem pode votar também pode ser votado. Ademais, não é o grau de cultura que garante ao Vereador a idoneidade moral e a capacidade de conhecer os problemas do Município e de agir de acordo com o bom senso e o bem comum.

Críticas justificadas

São procedentes, entretanto, as afirmativas de que, muitas vezes, a Câmara se desvia dos princípios do bem comum e das práticas democráticas, agindo em função de interesses personalistas, esquecendo-se de que a razão de sua existência é servir à comunidade e não privilegiar determinados segmentos sociais, em detrimento da maioria.

Muitas vezes os parlamentares entram em barganhas políticas, em benefício de seus próprios membros ou de seus parentes ou amigos. Nem toda a composição ou barganha é condenável, pois, quando não ofende o bem comum, trata-se de prática normal do processo político. Apesar da legislação brasileira não definir o *lobby* como crime, o problema consiste em identificar se seus objetivos são moralmente justificáveis e, sobretudo, quem se vai beneficiar – a comunidade ou pessoas ou grupos a quem se quer privilegiar indevidamente.

Há também o descaminho ou a politicagem, isto é, a política deformada ou viciada por práticas que contrariam o bem comum e o processo democrático. A politicagem pode tomar várias formas, além da defesa de interesses pessoais e a barganha imoral, anteriormente citadas. Uma delas é a oposição sistemática ao Executivo, repudiando todos os projetos e criticando todas as iniciativas do Prefeito, independentemente de seu mérito. Outra é a obstrução indevida de certos projetos, sejam estes provenientes do Executivo ou da própria Câmara. A prática da obstrução pode ser usada legitimamente apenas quando se trata de propostas contrárias ao bem comum, ou que atentem contra os princípios democráticos. Fora disso, afigura-se a politicagem e o abuso de poder, obviamente condenáveis. O oposto também ocorre, quando a maioria aprova sistematicamente tudo que vem do Executivo, ou de uma facção da Câmara, sem exame crítico, apenas para não fazer oposição.

Por vezes, a Câmara se torna desidiosa no cumprimento de suas atribuições e de seus deveres, deixando de votar os projetos em tempo hábil e privando, assim, o Executivo de meios e medidas necessários aos interesses da coletividade. Outra forma de desídia é a abdicação de seu dever de fiscalizar o Executivo ou o comportamento dos próprios membros da Câmara. Um exemplo de desídia frequente da Câmara é a tendência de rejeitar os ajustes tributários propostos pelo Executivo. Ora, é importante para a sobrevivência do Município que este procure explorar da melhor forma possível suas próprias fontes de recursos. Abdicar dessa atribuição nitidamente governamental, que é o poder de tributar, constitui forma de suicídio que muitos Municípios continuam a praticar.

Não é cômodo para as autoridades municipais enfrentar as reclamações dos cidadãos acerca dessa matéria, inclusive pela grande proximidade que existe entre o contribuinte e o fisco municipal. É verdade também que a culpa pela má utilização dos tributos municipais se deve muito aos Prefeitos. O mais acertado, tanto do ponto de vista prático como do político, é a revisão anual dos procedimentos tributários e fiscais, para que sejam evitados aumentos bruscos sempre mal recebidos pela população.

Citando novamente Diogo Lordello de Mello, cabe à Câmara

"colaborar na solução desse problema, dispondo-se a aprovar aumentos menores e mais frequentes. Assim agindo, estará apenas cumprindo seu dever

e demonstrando coragem cívica – coragem que muitas vezes lhe falta e aos Prefeitos, nessa e noutras matérias"³.

Atitudes demagógicas desse e de outros tipos somente contribuem para o desprestígio da Câmara e do Município como um todo. Qualquer esforço para fortalecer o Município, portanto, deve incluir o aperfeiçoamento das práticas de governo e de gestão, pelos dois ramos do Governo municipal.

Tendências a serem evitadas

Aspecto para o qual a Câmara deve estar atenta consiste na tendência que tem o Governo Municipal de concentrar sua atenção na sede do Município, esquecendo-se dos distritos e das áreas rurais. Quase todos os benefícios vão para a sede, o que estimula o abandono do campo. É mais do que justo que o Governo Municipal procure atuar nos distritos, isoladamente ou em cooperação com as demais esferas de Governo. Há muito mais o que fazer nessa matéria do que parece à primeira vista. Os Vereadores, pela sua procedência (muitos vêm de distritos), têm a obrigação de fazer repercutir na Câmara os reclamos dessas áreas.

Nas cidades grandes, a tendência do Governo Municipal é continuar melhorando os bairros onde moram as pessoas de maiores recursos, em detrimento dos bairros pobres. Assim agindo, estão contribuindo para agravar as desigualdades sociais e, portanto, violando o princípio do bem comum e da verdadeira prática democrática.

Ocorre, com não menos frequência, que a Câmara passe a defender os interesses de distritos e bairros, como reconhecimento pelos votos recebidos nesses setores por certos Vereadores. É natural que a Câmara, sendo composta de vários indivíduos, cada um refletindo interesses específicos, seja tentada a agir dessa forma, embora o mesmo ocorra com o Executivo. O atendimento às aspirações de certos bairros ou grupos sociais pode ser perfeitamente legítimo, desde que não ofenda o bem comum e que o Vereador que defende esses interesses não se sinta obrigado a "pagar" os votos que recebeu. O voto não se compra, nem deve ser compensado dessa forma.

O Vereador deve votar conforme sua consciência, ainda que contrariando eventualmente os interesses e as expectativas de grupos ou pessoas que o apoiaram nas eleições, pois só agindo assim estará procedendo de acordo com o bem comum e demonstrando coragem cívica.

Imagem e eficiência

É verdade que, muitas vezes, a Câmara erra, mais por ignorância ou falta de orientação de seus membros, do que propriamente por má-fé. Nas Câmaras menores, a falta de orientação pode ser suprida pelo assessoramento de especialistas, devendo mesmo manter-se assessoria permanente para estudar as proposições, não só quanto à sua legalidade, mas também quanto à sua conveniência, examinando-se, neste caso, seus vários aspectos antes de se chegar a apresentá-las. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM é, entre outras, entidade apta a atender às demandas enfrentadas pela Câmara.

O fato de o Vereador ser eleito pelo povo não dispensa outras formas de participação popular para tornar o Governo Municipal ainda mais representativo. A esse respeito, veja-se o capítulo deste livro sobre participação popular.

O contato permanente do Vereador, individualmente ou por meio das comissões, como as diferentes entidades que aglutinam os interesses locais, constitui forma válida e necessária de promover a participação popular no Governo do Município e de

³ Idem, p. 14.

.....

umentar a representatividade das decisões da Câmara, inclusive em vista do que dispõe o inciso XII do art. 29 da Constituição Federal a respeito da cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Composição da Câmara

A Constituição Federal elevou o Município à categoria de ente federativo (CF, art.1º), dotando-o de autonomia política para constituir seu Governo por meio de pleito direto e simultâneo realizado em todo o país, no qual são escolhidos os Vereadores, em procedimento igual àquele adotado para escolha do Prefeito e do Vice-Prefeito.

Desse modo, a composição da Câmara obedecerá às disposições da Lei Orgânica local, observando-se, ainda, os critérios estabelecidos na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, conforme comentado em outro capítulo deste livro.

O termo "vereador" provém do verbo *verear*, isto é, pessoa que vereia, zelando pelo bem-estar e sossego dos munícipes. Vereadores são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para uma legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional, através do voto direto e secreto. Como agentes políticos, não estão sujeitos ao regime estatutário, nem se ligam ao Município por relações de emprego, só sendo considerados funcionários públicos para efeito criminal, por expressa equiparação do art. 327 do Código Penal. Perante a Câmara, respondem pelas condutas definidas na Lei Orgânica do Município, sancionadas com a perda do mandato.

Estão os Vereadores sujeitos ainda à observância da Lei Federal nº. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato e em outras situações de mau uso dos recursos públicos.

Atribuições dos Vereadores

As atribuições dos Vereadores são predominantemente legislativas, embora também exerçam funções de controle e fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do Prefeito e de seus pares e pratiquem atos meramente administrativos nos assuntos de economia interna da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias de administração da Casa.

Sendo muitos os aspectos em que as necessidades da comunidade reclamam por solução, variadíssima é a atividade parlamentar, a ser materializada em disposições normativas (leis), em deliberações administrativas (decretos legislativos, resoluções e outros atos), em sugestões ao Executivo (indicações), bem como sobre todo e qualquer assunto de competência local.

No sistema municipal brasileiro, ao Vereador não cabe administrar diretamente os interesses e bens do Município, mas de forma indireta, votando leis e demais proposições, ou apontando providências e fatos ao Prefeito, por meio de indicações para a solução administrativa conveniente. Tratando-se de interesse local, não há limitação à ação do Vereador, desde que atue por intermédio da Câmara e na forma regimental.

Quanto às atividades executivas do Município, o Vereador está impedido de realizá-las ou de participar de sua realização, porque como membro do Legislativo local não pode interferir diretamente em assuntos administrativos da alçada privativa do Prefeito.

Já se disse que a atribuição principal do Vereador consiste na apresentação de projetos de atos normativos à Câmara, com a consequente participação na sua



discussão e votação. Como membro do Poder Legislativo, tem o direito de participar de todos os seus trabalhos e sessões, de votar e ser votado para os cargos da Mesa e de integrar comissões, na forma regimental, sem o que não poderá desempenhar plenamente a representação popular de que está investido. Há casos, porém, em que, por considerações de ordem moral ou de interesse particular nos assuntos em discussão, deverá abster-se de intervir e de votar nas deliberações, justificando-se perante o Plenário.

A participação efetiva nos trabalhos da Câmara tem para o Vereador caráter dúplice de direito-dever. É direito individual personalíssimo resultante de sua investidura no mandato, mas é, também, dever público para com a coletividade que o elegeu como representante que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos. Na Câmara, o Vereador tem liberdade individual de ação, mas fora da Câmara não dispõe dessa faculdade, não a representa, nem pode tomar iniciativas ou medidas (administrativas ou judiciais) em nome da Casa, fora da forma regimental. Mesmo quanto às informações sobre negócios municipais, se o faz no âmbito da função fiscalizadora do Poder Legislativo, não é admissível que o Vereador as solicite, em caráter individual, ao Prefeito ou a qualquer outra autoridade, devendo fazê-lo, sempre que o desejar, por intermédio da Câmara, a quem submeterá previamente o pedido.

Remuneração dos Vereadores

A Constituição da República confere à Câmara competência para fixar a remuneração de seus membros para a legislatura seguinte, por meio de lei (CF, arts. 29 e 29-A). Essa remuneração está vinculada aos limites e critérios fixados na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal e aos parâmetros previstos na Lei Orgânica, cabendo ao legislador fixá-la, considerando a capacidade de arrecadação de seu Município.

Por ser agente político e detentor de mandato eletivo, o Vereador é remunerado através de subsídio pago em parcela única (CF, art. 39, § 4º). Veja, a propósito, o capítulo deste livro dedicado às prerrogativas dos Vereadores.

Regimento interno

O Regimento Interno é a mola mestra da organização da Câmara, constituindo o instrumento delineador das atribuições dos órgãos do Poder Legislativo. Trata-se de um regulamento, não é lei, ou seja, não está sujeito à sanção do Prefeito. Nele estão contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Câmara Municipal.

O Regimento Interno deve ser editado por meio de resolução ou decreto legislativo, conforme dispuser a LOM. A rigor, o ato pertinente é a resolução, embora equivocadamente se use o decreto legislativo. Suas alterações se fazem por meio do processo legislativo, na forma determinada pela LOM e pelo próprio Regimento. Dependerão, sempre, da aprovação do Plenário.

Tratando-se de ato de exclusiva competência da Câmara, não pode sujeitar-se a interferência do Executivo. O seu valor jurídico é relevante, pelo que deve o Vereador conhecê-lo integralmente, pois o seu cumprimento é condição primordial para o bom andamento dos trabalhos da Casa.

Como ato legislativo de caráter administrativo, o Regimento Interno só é obrigatório para os membros da Câmara Municipal, no desempenho das funções que lhes são próprias. Não tem efeito externo para os munícipes, nem deve conter disposições a eles endereçadas.

O Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações, constantes da Constituição ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos Vereadores, da Mesa e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno, pois, não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

De um modo geral, cabe ao Regimento Interno tratar dos seguintes tópicos:

- Da Câmara Municipal (funções, sede e instalação);
- Dos órgãos da Câmara Municipal (Mesa da Câmara, funções da Mesa e suas modificações, competência da Mesa, atribuições específicas dos membros da Mesa, Plenário, comissões, finalidades das comissões e suas modalidades, formação das comissões e suas modificações, funcionamento das comissões permanentes e especiais e suas competências);
- Dos Vereadores (exercício da vereança, interrupção e suspensão do exercício da vereança e das vagas, liderança parlamentar, incompatibilidades e impedimentos, fixação dos subsídios);
- Das proposições e da sua tramitação (modalidades de proposição e de sua forma, proposições em espécie, apresentação e retirada da proposição e tramitação das proposições);
- Das sessões da Câmara (sessões em geral: ordinárias, extraordinárias e solenes);
- Das discussões e deliberações (discussões, disciplina dos debates e deliberações);
- Da elaboração legislativa e dos procedimentos de controle (elaboração legislativa especial, orçamentos, codificações, procedimento de controle, julgamento das contas, convocação de autoridades municipais);
- Do Regimento Interno e da ordem regimental (questões de ordem e precedentes, divulgação do Regimento e de suas alterações);
- Da gestão dos serviços internos da Câmara.

Por ocasião da elaboração do Regimento Interno, a Edilidade deve observar os seguintes preceitos constitucionais:

- a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;
- na constituição da Mesa e de cada comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Casa;
- salvo disposição contrária contida na Constituição Federal, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria de seus membros.

Cabe salientar, ainda, que as Emendas Constitucionais promulgadas nos últimos anos trouxeram alterações que se refletem no Regimento Interno, que deve, portanto, ser constantemente revisto para aequar-se aos ditames do Texto Constitucional em vigor.



Comissões Permanentes e Especiais

Comissões são órgãos técnicos da Câmara Municipal constituídos de pelo menos três membros, em caráter permanente ou transitório. Destinam-se a elaborar estudos e emitir pareceres especializados, bem como realizar investigações ou representar a Câmara. Observa-se, como já registrado, a proporcionalidade na representação dos partidos ou blocos políticos.

As comissões permanentes ou legislativas são aquelas que se destinam a estudar as proposições e os assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário da Câmara por meio de pareceres específicos.

Nada impede que o Regimento Interno crie inúmeras comissões técnicas, mas algumas são essenciais e indispensáveis. Entre tais, destacam-se as seguintes, cujas denominações podem variar de Município para Município:

- *Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação*, que se destina a opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, bem como analisá-las quanto ao conteúdo gramatical, de modo a adequá-las ao bom vernáculo;
- *Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira*, à qual compete, notadamente, opinar sobre proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, dívida pública e outras que, de forma direta ou indireta, alterem a despesa ou a receita municipal;
- *Comissão de Serviços Públicos*, que tem por objetivo examinar as proposições referentes à educação, saúde, contratos em geral, obras públicas, pessoal e outras matérias relacionadas com a prestação de serviços pelo Município.

As Comissões denominadas especiais são aquelas que se destinam à elaboração e à apreciação de estudos de questões municipais, bem como à tomada de posição da Câmara em outros assuntos de reconhecida relevância. Tais Comissões têm caráter transitório e geralmente são de três espécies:

- *Comissão de Estudo*;
- *Comissão de Inquérito*;
- *Comissão de Representação*.

As *Comissões de Estudo* são formadas visando à elaboração mais apurada de matérias submetidas à Câmara, como projetos de leis, que demandem pesquisa técnica ou adoção de mecanismos próprios incompatíveis com a rotina legislativa normalmente utilizada na Câmara.

As *Comissões de Inquérito*, que têm poder de investigação próprio das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno Cameral, são criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, para apuração de fatos determinados, por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

As *Comissões de Representação*, por sua vez, têm por finalidade representar a Edilidade em atos externos, de caráter social, bem como durante o período de recesso da Câmara, e sua composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária. Para atuar durante o recesso, a Comissão é eleita pela Casa na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no Regimento Interno.

Com apoio na Constituição da República, cabe ainda às comissões, em razão de matéria de sua competência:

- discutir e votar projetos de leis em que se dispense, na forma regimental, a competência do Plenário (ali prevista a interposição de recurso de um percentual dos Vereadores para a apreciação da matéria em Plenário);
- iniciar os projetos de leis;
- realizar audiências públicas com entidades ou pessoas da sociedade civil;
- convocar Secretários Municipais e outras autoridades do Município para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- acompanhar junto ao Governo os atos de regulamentação, velando por sua completa adequação;
- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução;
- solicitar depoimentos de autoridades ou cidadãos;
- apreciar programas de obras e planos municipais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Sessões

O termo “sessão” pode ser empregado para definir dois tipos de reunião: a Sessão Legislativa e a Sessão da Câmara.

Sessão Legislativa é o período anual de reunião da Câmara Municipal. Cada legislatura é composta de quatro sessões legislativas. As sessões legislativas dividem-se em períodos legislativos, cujas datas de início e de término são geralmente fixadas pela Lei Orgânica.

Em âmbito federal, o Congresso Nacional reúne-se, anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Em âmbito municipal, pode a Lei Orgânica estabelecer os segmentos de distribuição desses dois períodos legislativos.

As reuniões marcadas para as datas acima mencionadas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

Além disso, em decorrência de mandamento constitucional, a sessão legislativa não será interrompida sem que seja aprovado pela Câmara Municipal o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o qual tem como objetivo justamente definir as metas que o Governo deverá cumprir com a execução do programa de trabalho determinado pelo planejamento local.

Por sua vez, Sessão da Câmara (ou do Plenário) é a reunião dos Vereadores em exercício, no recinto do Plenário da Câmara, em número e forma regimental, para realizar as atividades de sua pauta. Tais sessões podem ser classificadas em três tipos:

- sessões ordinárias: são as que se realizam para as deliberações e trabalhos de rotina, em dia, hora e local prefixados em resolução ou no próprio Regimento Interno;



- sessões extraordinárias: realizam-se em caráter excepcional, para deliberações sobre matéria urgente, ou para posses, recepções ou homenagens de caráter cívico e social, neste caso denominadas sessões solenes;
- sessões solenes: convocadas para homenagens ou comemorações cívicas, em qualquer recinto e com qualquer número, pois nelas nada se delibera. Com exceção das sessões solenes, nas demais o comparecimento do Vereador é obrigatório, e por suas faltas poderá perder o mandato, conforme dispuser a Lei Orgânica local.

Recesso parlamentar

O recesso parlamentar ocorre quando da paralisação momentânea dos trabalhos legislativos, entre uma e outra sessão legislativa (23 de dezembro a 1º de fevereiro, por exemplo), bem como entre o primeiro e o segundo períodos legislativos (1º de julho a 31 de julho, exemplificativamente). Pode também ocorrer durante o ano, em razão de pequenas paralisações dos trabalhos legislativos, como, por exemplo, durante os festejos carnavalescos e a Semana Santa.

No período de recesso não funcionam o Plenário e as comissões, salvo as de inquérito ou as especiais, se assim dispuser o Regimento Interno, haja vista que estas deverão dar continuidade a seus trabalhos. Entretanto, isso não significa dizer que a Câmara estará quase que totalmente fechada, pois a sua estrutura administrativa funcionará normalmente, apenas com ritmo de trabalho reduzido. Da mesma forma, as atividades da Mesa Diretora não poderão ser totalmente interrompidas.

Com relação às datas do recesso parlamentar, vale consignar que o IBAM possui entendimento no sentido de que o período de recesso em âmbito municipal não se vincula ao disposto para o Congresso Nacional, tal qual ocorre com as sessões legislativas, uma vez que o art. 57 da Constituição não caracteriza norma de reprodução obrigatória. No entanto, os períodos de recesso não poderão ser excessivamente longos, sob pena de violação ao princípio da moralidade e de restrição da atuação do Poder Legislativo.



CAPÍTULO II⁴ AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

A Federação brasileira e o Município

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).

Em face dessa situação e das prerrogativas municipais, diz-se que, no Brasil, a Federação é composta pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, juntados na União, que são as esferas de Governo existentes no País. Os Territórios, conquanto inexistentes⁵, não constituem esfera de Governo, posto que, em tese, possuem natureza autárquica sendo mera descentralização administrativo-territorial da União (arts. 21, XIII, 22, XVII, e 33 da CF).

A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente e o art. 30 dispõe, especificamente, sobre o que compete aos Municípios.

No que respeita ao Distrito Federal, as competências legislativas dos Estados e Municípios são-lhe conferidas, nos limites de seu território, pelo § 1º do art. 32 da CF.

A competência da União tem crescido constantemente desde a primeira Constituição Republicana, de 1891. Isso se deve, em parte, a uma tendência pela ampliação das atribuições do Governo central e, em parte, à característica específica do Brasil, onde, a partir de 1930, deu-se o crescimento da centralização de poder nas mãos do Governo Federal, embora a atual Carta Política tenha distribuído algumas atribuições entre as diversas esferas.

Na verdade, são muitas as áreas de atuação da União, seja porque o assunto lhe é privativo, seja porque se trata de matéria concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal ou mesmo desses e dos Municípios. Acresça-se que o sistema vigente de relações intergovernamentais abre amplas possibilidades de cooperação entre os Governos para o trato de assuntos de interesse comum.

A definição de competências dos Estados segue tradição observada na maioria das Constituições de países organizados sob a forma de Federação, segundo a qual cabem aos Estados-membros todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição. Essa, aliás, é também a linguagem usada pela Carta de 1988, no § 1º do art. 25. Segundo o *caput* desse artigo, os Estados

⁴ Este capítulo foi revisto e atualizado por Ana Carolina Couri de Carvalho, assessora jurídica do IBAM.

⁵ Ressalte-se que, conforme lembra José Afonso da Silva, Roraima e Amapá, únicos territórios que ainda existiam, foram transformados em Estados pela CRFB/1988. (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 14ª Edição, São Paulo: Ed. Malheiros, p. 449).

organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios que constam da Lei Maior.

Quase todos os princípios constitucionais estabelecidos para a União são aplicáveis aos Estados e aos Municípios. Essa simetria obrigatória induz os Estados a reproduzirem a estrutura federal, mesmo naquilo em que estão dispensados de fazê-lo, o que leva os Municípios a repetir o modelo.

De acordo com o princípio federativo, a Constituição assegura a autonomia dos Estados, sem a qual não pode existir Federação. Os Estados possuem o que se chama de autonomia constitucional, isto é, o poder de se dar uma Constituição, de se auto-organizar. A autonomia dos Estados, hoje, pouco difere da autonomia municipal, inclusive porque os Municípios também possuem competência para se auto-organizar por lei elaborada pela Câmara, sem depender de sanção do Poder Executivo (art. 29).

A autonomia estadual é protegida contra a intervenção federal. Assim, a União somente pode intervir nos Estados em casos específicos, enumerados no art. 34 do Texto Constitucional. Um desses casos – é conveniente salientar – é a não observância dos “princípios sensíveis” ou “princípios constitucionais da União”, entre os quais está a autonomia municipal (art. 34, VII, c). São princípios considerados particularmente importantes para o correto funcionamento da forma republicana e representativa e do regime federativo, e, por isso, são observados compulsoriamente pelos Estados quando de sua organização.

Aos Estados compete criar regiões metropolitanas, antes instituídas por legislação federal. Por força do § 3º do art. 25 da CF, a criação dar-se-á por meio de lei complementar estadual, que definirá sua abrangência. O mesmo dispositivo autoriza os Estados a criar aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da lei orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade. O Município é, pois, autônomo, como aliás está expresso no art. 18 da CF.

Autonomia municipal

Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua lei orgânica (autonomia organizativa).

A livre aplicação da receita municipal está condicionada à obrigatoriedade de prestação de contas e de publicação de balancetes, nos prazos fixados em lei (art. 30, III).

O ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29 da Constituição: o Município reger-se-á por lei orgânica própria, elaborada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador estadual em assuntos de organização do Município. As Constituições passadas atribuíam ao Estado tal competência, hoje objeto de lei municipal, que observará os princípios constitucionais federais e estaduais, estes no que couber.



A lei orgânica atenderá ainda aos seguintes preceitos, relacionados no art. 29, *caput*, da Constituição:

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

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

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

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (ver a redação dada pela Emenda Constitucional nº58/2009):

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

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

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município;

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

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do



Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa;

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

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

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

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

XIV - perda de mandato, pelo Prefeito, nos termos do art. 28, § 1º.”

Importa assinalar entendimento acerca da proporcionalidade a ser observada quando da fixação de número de Vereadores em relação à população do Município. Em face da autonomia administrativa e política do Município (arts. 1º e 18, da CF), os Municípios estariam autorizados a fixar, através de suas respectivas leis orgânicas, o número de cadeiras da Câmara, observados os limites máximos estabelecidos pelo legislador constituinte, que leva em consideração a proporcionalidade entre o número de Vereadores e o de habitantes, consoante destacado na transcrição supra.

Não havia, até então, um critério rígido para o cálculo do número de Vereadores. A Câmara fixaria a quantidade de cadeiras da maneira que julgasse mais adequada, bastando observar a relação entre o limite do número de parlamentares e a população do Município.

Com efeito, a nova redação conferida pela EC nº 58/2009 resultou em inovação substancial dos parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios⁶.

Ressalte-se que o TSE editou a Resolução nº 21.702/2004, com a finalidade de regulamentar o art. 29 da Constituição Federal. Contudo, ante a controvérsia surgida acerca da eventual usurpação de competência, por parte desta Resolução, foi editada a Emenda Constitucional nº 58/2009, alterando a redação do inciso IV do art. 29 do Texto Constitucional, definindo novos parâmetros para a formação dos legislativos municipais, disciplinados agora em 24 faixas distintas. Atualmente, portanto, verifica-se a prevalência do teor do voto vencido da lavra do Ministro Marco Aurélio, à época consignado no acórdão do julgamento do AgRgRMS nº 341/RS do TSE.

Cumprir trazer à baila questão concernente à remuneração dos Vereadores, que se submete às regras previstas nos arts. 29, VI e VII e 29 A, da Constituição Federal, com a redação modificada pela EC nº 25/2000.

A EC nº 25/2000 dispôs sobre o controle das finanças municipais, tendo cunho manifestamente organizacional, já que encartada no art. 29 da Constituição Federal, enumerador dos preceitos a serem observados nas leis orgânicas municipais. Nesse esteio, a emenda constitucional citada, introdutora do primeiro artigo alfanumérico na Constituição Republicana de 1988, consignou limites de despesa de pessoal da Câmara Municipal e de subsídios dos Vereadores no art. 29-A. A expressão **folha de pagamento**, do § 1º do art. 29-A, inclui os gastos com remuneração dos servidores da Câmara, subsídios dos Vereadores e obrigações patronais daí decorrentes. As

⁶ Neste sentido, mostra-se entendimento consagrado no âmbito da ADI 2.112-MC, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15/5/2002, Plenário, DJ de 18/5/2001.

obrigações patronais são despesas acessórias ao pagamento de pessoal em serviço regular, contínuo, no Legislativo.

Sobre os limites da despesa de pessoal, prevalecem aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, no art. 29-A⁷, vez que posterior à LRF e igualmente de natureza financeira, porém mais restritivos que a Lei Fiscal, daí sua prevalência.

Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.

Cabe, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição:

- • direito tributário, financeiro e urbanístico;
- • orçamento;
- • florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- • proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- • responsabilidade por danos ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico;
- • educação, cultura, ensino e desporto;
- • proteção e defesa da saúde;
- • proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- • proteção à infância e à juventude.

Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

Competência do Município

Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. No que diz respeito ao seu Governo, cabe aos eleitores eleger os seus responsáveis, ou seja, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores.

Quanto à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como à aplicação de suas rendas, deve o Município obedecer a determinados preceitos

⁷ Os incisos I a VI do art. 29-A da Constituição tiveram a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 58/2009.

constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da legislação federal respectiva, especialmente do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quanto à organização dos serviços públicos locais, é lícito ao Município fazê-lo da forma que lhe pareça melhor, observadas algumas normas contidas na Constituição da República. Assim, por exemplo, a Prefeitura pode ser organizada em secretarias, departamentos, divisões, seções, serviços, coordenadorias, segundo o tamanho e as necessidades da Administração Municipal. Pode o Município organizar seu quadro de pessoal, seu sistema de arrecadação de tributos, de fiscalização de suas posturas e de outras áreas que estão sob sua competência, enfim, de toda a sua administração como lhe convier, sem ter de obedecer a padrões impostos pelo Estado ou pela União, salvo raras exceções que, entretanto, nunca se referem à estrutura administrativa.

Saliente-se que a Administração Pública, seja direta, indireta ou paraestatal, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de às normas contidas nos arts. 37 e seguintes da Constituição Federal.

Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

I - elaborar o seu orçamento anual, o plano plurianual de investimentos e a lei de diretrizes orçamentárias, no que observará a Lei nº 101/2000;

II - instituir e arrecadar tributos;

III - fixar, fiscalizar e cobrar preços;

IV - dispor sobre a organização, a administração e a execução de seus serviços;

V - organizar os quadros de servidores e instituir o regime jurídico;

VI - dispor sobre a administração e a utilização dos serviços públicos locais;

VII - planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em sua zona urbana;

VIII - estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, respeitadas a legislação federal e estadual pertinentes, especialmente a Lei nº 10.257, de 10/07/01, conhecida como Estatuto da Cidade;

IX - conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e quaisquer outros, renovar a licença concedida e determinar o fechamento de estabelecimentos que funcionem irregularmente;

X - estabelecer servidões administrativas necessárias aos seus serviços, inclusive aos dos seus concessionários;

XI - regulamentar a utilização dos logradouros públicos e determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;

XII - fixar os locais de estacionamento de táxis e demais veículos;

XIII - regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxis, fixando as respectivas tarifas;



XIV - fixar e sinalizar as zonas de silêncio e de trânsito e tráfego em condições especiais;

XV - disciplinar os serviços de carga e descarga e fixar a tonelagem máxima permitida a veículos que circulam em vias públicas municipais;

XVI - tornar obrigatória a utilização da estação rodoviária, quando houver;

XVII - sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar sua utilização;

XVIII - realizar, direta ou indiretamente, a limpeza de vias e logradouros públicos, a remoção e o destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;

XIX - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, observadas as normas federais pertinentes;

XX - dispor sobre os serviços funerários e de cemitérios;

XXI - regulamentar, licenciar, permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, exercendo o seu poder de polícia administrativa;

XXII - cassar a licença que houver concedido, quanto a estabelecimento que se tornar prejudicial à saúde, à higiene, ao sossego, à segurança ou aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;

XXIII - organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;

XXIV - dispor sobre o depósito e a venda de animais e mercadorias apreendidos em decorrência de transgressão de legislação municipal;

XXV - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;

XXVI - promover, entre outros, os seguintes serviços:

a) mercados, feiras e matadouros;

b) construção e conservação de estradas e caminhos municipais;

c) transportes coletivos estritamente municipais;

d) iluminação pública;

XXVII - assegurar a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas municipais, para defesa de direitos e esclarecimento de situações, estabelecendo os prazos de atendimento;

XXVIII - instituir a Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.



Conceituação jurídica do Município

Os contornos gerais dessa conceituação estão inscritos na própria Constituição Federal, quando erigiu o Município em entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse.

Especificando a qualidade que possui o Município e dando força de direito positivo à colocação constitucional, preceitua o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10/01/02), em seu art. 41, que são pessoas jurídicas de direito público interno todos os Municípios legalmente constituídos.

É oportuno lembrar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal.

O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

A criação e incorporação, a fusão e o desdobramento de Municípios, conforme o § 4^o do art. 18 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 15/96, far-se-ão por lei estadual, observados os requisitos de lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Em sendo entidade estatal, a criação de Município decorre imediatamente da lei, independentemente de qualquer espécie de registro. Criado o Município, sua instalação se dará junto com a posse dos seus Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, vez que nem sempre o Município é sede judiciária. Depende, portanto, da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, que estabelece os limites territoriais da jurisdição e dos juízes. São comuns casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada comarca.

⁸ No que tange ao § 4^o do art. 18, a EC nº 57/2008, que entrou em vigor em 18.12.08, inseriu o art. 96 no Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.



CAPÍTULO III⁹ PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

Inviolabilidade por opiniões, palavras e votos

A Constituição outorgou imunidade material e formal aos parlamentares das esferas de Governo federal e estadual (art. 53, alterado pela EC nº 32/01, e art. 27, § 1º, da CF). A primeira representa inviolabilidade, civil e penal, dos senadores e deputados, federais e estaduais, por suas opiniões, palavras e votos, que exclui a punibilidade por prática que caracterize crime contra a honra (calúnia, difamação e injúria). A segunda significa a possibilidade de suspensão da ação e, por conseguinte, do processo penal pela prática de delitos diferentes dos mencionados, motivado por iniciativa competente.

Ao Vereador foi conferida, apenas, imunidade material, no exercício da vereança e, ainda assim, na circunscrição do Município (art. 29, inc. VIII da CF/88). Em outras palavras, a inviolabilidade do Vereador, no desempenho do mandato e no âmbito do território municipal, por suas opiniões, palavras e votos, limita-se ao trancamento da ação penal relativa aos crimes contra a honra, não fazendo jus à suspensão da ação e do processo penal pelo cometimento de outros ilícitos penais.

Tal liame não se restringe às questões do exercício do mandato em sentido estrito, mas apresenta correlação com todos os temas relevantes e de importância para a vida dos munícipes, levados ao Plenário ou não. A garantia da inviolabilidade acoberta o Vereador quando estiver atuando no Plenário ou nas comissões da Edilidade, e o resguardará em todo o território municipal, desde que haja relação de causa e efeito com o exercício de seu mandato.

Vale ressaltar, ainda, que a imunidade material dos Vereadores alcança também o campo da responsabilidade civil, obstando a sua responsabilização pela prática de ilícito civil decorrente de opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. Trata-se, assim, de consequência lógica da garantia constitucional, representando vedação objetiva à imputação de prática de ato ilícito e, por conseguinte, da correspondente responsabilização (art. 186 c/c art. 927 da Lei nº 10.406/02, Código Civil – CC).

Questão candente no momento é saber se ante a imunidade material garantida pela Constituição pode o Vereador ser responsabilizado por votar favoravelmente pela aprovação de leis de efeitos concretos manifestamente inconstitucionais que causem lesão ao erário, como, por exemplo, quando fixa os subsídios do Prefeito e demais agentes políticos acima dos limites permitidos pela Constituição, quando autoriza a alienação de bem público a preço vil ou a dispensa de licitação em favor de determinada empresa em desconformidade com a lei de licitações, dentre outras hipóteses.

De acordo com o tradicional entendimento consagrado na jurisprudência de nossos Tribunais Superiores, ante a presunção de constitucionalidade das leis aliada aos princípios e prerrogativas aqui elucidadas, não se cogita, inicialmente, responsabilização do membro do legislativo municipal pelo fato de ter aprovado projeto de lei, depois considerado inconstitucional pelo órgão jurisdicional competente. Todavia, conquanto o entendimento esteja longe de estar alinhado, percebe-se o despontar de entendimentos judiciais concebendo ser possível a caracterização de ato

⁹ Este capítulo foi revisto e atualizado por Marcus Alonso Ribeiro Neves, consultor jurídico do IBAM.



de improbidade administrativa mesmo tratando-se de atividade típica do Poder Legislativo, uma vez presente o elemento subjetivo, pelo manifesto desvio de finalidade e afronta ao princípio da moralidade, especialmente quando culminar na edição de lei de efeitos concretos que cause lesão ao patrimônio público.

Prisão especial

Na forma do inciso II do art. 295 do Decreto-lei nº 3.689/41 (Código de Processo Penal), alterado pela Lei nº 3.181/57, os Vereadores têm direito a prisão especial, que perdurará enquanto não houver decisão condenatória com trânsito em julgado. Findo o processo penal, ele deverá ser recolhido à prisão comum. Acrescente-se que se o Vereador vier a perder o mandato, não fará mais jus à prerrogativa em apreço, que lhe é assegurada em razão do cargo político que ocupa.

Licença

O Vereador possui direito à licença do mandato, que será decidida na forma do Regimento Interno. O Vereador licenciado pode reassumir suas funções, no decorrer da licença, também de acordo com o que dispuser o Regimento Interno.

Cabe à Lei Orgânica Municipal, em conformidade com o princípio da simetria de formas, regular os casos em que a licença pode ser deferida ao Vereador. Tais casos, geralmente, são:

1. para ocupar cargo de Secretário Municipal, sendo lícito ao Edil optar pela remuneração de um ou outro cargo;
2. para desempenhar missão de interesse do Município;
3. para tratamento de saúde;
4. para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que a licença não ultrapasse a 120 (cento e vinte) dias por sessão legislativa.

Vale ressaltar que os Vereadores, se não estiverem vinculados ao Regime Próprio de Previdência – RPP local, são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a teor da alínea *j*, do inc. I, do art. 12 da Lei nº 8.212/91.

Remuneração

À Casa de Leis, no exercício de sua competência exclusiva (art. 29, inciso VI da CF/88), cabe fixar a remuneração dos Vereadores de uma legislatura para a outra. De acordo com entendimento perfilado pela jurisprudência pátria, para dar efetividade aos princípios da moralidade e da impessoalidade, os subsídios devem ser fixados antes de se conhecer o resultado das urnas.

Em que pese alguns Tribunais de Contas entenderem que a remuneração dos Vereadores deve ser fixada por lei sujeita a sanção e veto do Prefeito, é de se considerar que com o advento da Emenda Constitucional nº 25, no ano de 2000, a via adequada para tanto é a resolução, eis que o atual inciso VI do artigo 29 da Constituição não se refere à necessidade da edição de lei formal para tanto, a exemplo do que determina o inciso V do mesmo artigo que assim exige para a fixação do subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal.

Averbe-se que a Edilidade, ao fixar os subsídios dos Vereadores, deverá observar, além dos limites remuneratórios que lhes são endereçados (arts. 29, incisos VI e VII; 29-A, incisos I a IV, e seu §1º da CF/88, c/c arts. 18, 19 e 20 da LRF), o teto remuneratório a que alude o artigo 37, XI da Constituição, que para os Municípios é o subsídio do Prefeito.



Os subsídios dos Vereadores devem ser expressos em reais, e não em percentuais incidentes sobre a remuneração dos Deputados Estaduais. Isto porque, além de haver um desencontro de legislaturas, a fixação em percentuais acarreta, em última análise, a criação de um “subsídio móvel” vinculado, indevidamente, ao dos Deputados Estaduais.

Repita-se que, por força dos princípios da anterioridade e da irreversibilidade, a fixação dos subsídios dos Edis é feita de uma legislatura para a outra, não sendo lícito majorar o valor fixado no decorrer do mandato parlamentar. Em razão do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, admite-se, tão somente, a realização da revisão geral e anual, a fim de recompor, por meio de índice oficial ou outro que se coadune com as possibilidades financeiras da Municipalidade, o valor nominal da remuneração corroída pela inflação, na mesma data e índice dos demais agentes públicos.

Tendo em vista que o 13º salário não tem natureza jurídica de gratificação, mas sim alimentar, pode-se sustentar que os Vereadores somente farão jus ao 13º subsídio na hipótese de conter expressa previsão na Lei Orgânica ou na lei (ou resolução) que fixar a sua remuneração. O § 4º do art. 39 da Carta Magna veda o pagamento de qualquer espécie de gratificação. Possuindo natureza remuneratória, entende-se que os Vereadores podem ser beneficiados com o pagamento da respectiva parcela.

Vale ressaltar, por fim, que as reuniões das sessões legislativas extraordinárias, durante o período de recesso parlamentar, não se confundem com as reuniões extraordinárias que são realizadas no período das sessões legislativas ordinárias. Não obstante, desde a edição da Emenda Constitucional nº 50, em 2006, é vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação de reunião extraordinária.

Renúncia

A renúncia do Vereador significa a perda do mandato pela via da extinção, sendo um ato pessoal, unilateral e irrevogável. Quando a renúncia for eivada de vício de consentimento (dolo, coação ou fraude), poderá ser declarada nula, pois, repita-se, constitui ato decorrente de manifestação de vontade pessoal.

Não há formalidades especiais para a prática da renúncia. Esta deverá ser, em regra, formulada por escrito, registrada em ata e, por conseguinte, recebida pelo Presidente, que comunica ao Plenário, tornando-se irrevogável e irreversível, quando pode ser tida como consumada. Ato contínuo, incumbirá ao Presidente convocar o suplente do titular. Caso a renúncia não tenha sido consumada, o Vereador poderá retratar-se.

Se o Edil estiver respondendo por processo ético-político junto à Câmara Municipal, o pedido de renúncia que vier a solicitar terá seus efeitos suspensos até o término do respectivo processo (§ 4º do art. 55 da CF).

Suplência

Quando o cidadão eleito toma posse como Vereador, abre-se para o suplente mera expectativa de direito a assento em cadeira do Legislativo local. O suplente exercerá a vereança nos casos de substituição, que se opera quando o titular se licencia, e vaga, conforme disposto na LOM e no Regimento Interno.

O Presidente tem o dever de convocar o suplente, a fim de não prejudicar o andamento dos trabalhos da Casa de Leis e não ferir o seu direito subjetivo. O suplente pode perder o direito quando não comparece à Edilidade no prazo regimental para tomar posse na vaga do titular, exceto na hipótese de justificativa apresentada e aceita pelo Plenário. Ao lado disto, também poderá renunciar a ele, cabendo ao



Presidente convocar o 2º suplente. Tanto numa hipótese quanto noutra o suplente não poderá se retratar, vez que a convocação e, por conseguinte, a aceitação do 2º suplente representam atos jurídicos válidos e perfeitos.

O suplente ocupa o lugar do titular nas suas funções ordinárias do Plenário, não o substituindo nas suas atribuições extraordinárias que possa ter na Mesa Diretora ou em qualquer comissão, salvo expressa previsão na Lei Orgânica Municipal ou no Regimento Interno. Acrescente-se que, conquanto substitua o titular, o suplente goza de todas as prerrogativas, legais e regimentais, erigidas em prol do mandato eletivo municipal.

Proposituras

O Vereador, nos termos do Regimento Interno, pode apresentar as proposições legislativas na Secretaria da Câmara Municipal, nas Comissões ou em Plenário, sendo necessário que, ao elaborá-las, observe os princípios do processo legislativo federal que são aplicáveis, no que couber, ao Município.

O Edil está autorizado a apresentar indicações ao Executivo ou à própria Edilidade sobre qualquer assunto de interesse público, visando providência prática ou mesmo medidas legislativas. Trata-se de meras sugestões por escrito, mas compõem, tradicionalmente, o desempenho parlamentar. Acrescente-se que as indicações dirigidas ao Executivo deverão ser endereçadas à Mesa Diretora e submetidas à deliberação do Plenário.

Ao Vereador é assegurado o direito de apresentar requerimentos, escritos ou verbais, à Mesa Diretora sobre questões regimentais, matérias relacionadas com a organização interna da Casa de Leis ou com a regularidade dos trabalhos parlamentares e, ainda, sobre informações a serem obtidas da própria Mesa ou do Executivo. Dependendo de sua natureza, os requerimentos, segundo o que dispuser o Regimento Interno, serão decididos pelo Presidente, pela Mesa Diretora ou pelo Plenário.

Apresentação de pareceres

O Vereador, integrante de comissão permanente ou especial, na qualidade de relator da proposição levada à sua apreciação, tem o direito de apresentar, em conformidade com as regras regimentais, parecer a respeito da respectiva matéria. Ao lado disto, quando for voto vencido na comissão, o Edil dissidente do relator fica sub-rogado da emissão do parecer. Nesta última hipótese, o Regimento Interno poderá exigir que tanto o voto vencido quanto o vencedor sejam lavrados para apreciação em Plenário.

O Vereador pode também manifestar-se verbalmente quando, esgotado o prazo da comissão para proferir o parecer escrito, o Presidente da Câmara o indica para reproduzi-lo oralmente no Plenário.

Participação nas deliberações do Plenário

Ao Edil é garantido o direito de participar, em Plenário, da deliberação das seguintes matérias, dentre outras:

1. projetos de lei ordinária, de lei complementar, de resolução, de decreto legislativo e de emendas;
2. apreciação de veto;
3. indicações;
4. requerimentos, desde que a competência decisória não seja exclusiva do Presidente ou da Mesa Diretora.

Por força do princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da CF), o Vereador poderá ser impedido de participar de deliberação dos assuntos em que tiver interesse direto, sob pena da discussão e da votação serem consideradas nulas, não gerando qualquer efeito jurídico. Nessa hipótese, a sua presença servirá tão somente para contagem do quórum.

Além disso, o Vereador, de acordo com as regras regimentais, poderá discutir e votar as proposições, assim como suscitar questões de ordem, como, por exemplo, solicitar verificação de quórum ou recontagem de votos.

Atuação na eleição da Mesa e na formação das comissões

Ao Vereador é assegurado participar, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno, da formação da Mesa e das comissões, inclusive na qualidade de candidato aos referidos órgãos. Acrescente-se que, por força do princípio da proporcionalidade parlamentar (art. 58, § 1º da CF), tanto na formação da Mesa quanto na das comissões deve-se garantir, na medida do possível, a participação dos partidos ou blocos parlamentares com assento na Casa de Leis.

Participação no julgamento das contas municipais

Recebido o parecer do Tribunal de Contas competente com o opinamento sobre as contas municipais, a Câmara Municipal deverá apreciá-lo, podendo rejeitá-lo mediante voto favorável de 2/3 de seus membros (art. 31, § 2º da CF/88). Nesse momento, o Vereador, no gozo de suas prerrogativas regimentais, está autorizado a agir com toda a independência e segundo suas convicções.

Responsabilidades ético-parlamentares

As responsabilidades ético-parlamentares, que podem acarretar restrição ao direito subjetivo de o Vereador desempenhar a vereança, representam gênero que compreende:

1. as faltas ético-parlamentares, as quais constituem faltas funcionais de natureza mista, isto é, adentram, ao mesmo tempo, a seara ética e política;
2. as causas extintivas do mandato parlamentar, que podem representar situações jurídicas anteriores ou durante o exercício da vereança.

Sede legal

A sede legal das responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores tem relação direta com a discussão doutrinária sobre a recepção do Decreto-lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, pela Constituição Federal vigente, a qual elevou o Município à condição de ente da Federação.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no *Habeas Corpus* n.º 70.671- PI, pacificou a matéria, afirmando que o DL nº 201/67 não pedia de qualquer vício de inconstitucionalidade face ao ordenamento constitucional anterior, pois o inciso III, do art. 173 da CF/67, e o inciso III, do art. 181 da EC nº 1/69, convalidaram todos os atos institucionais e complementares do regime de exceção, incluindo o Ato Institucional nº 4, que deu origem ao decreto-lei mencionado. Aplicou-se, assim, a Súmula nº 496 do STF. Além disso, a Egrégia Corte entendeu que os crimes de responsabilidade, arrolados nos incisos do art. 1º do DL nº 201/67 são, na verdade, crimes penais comuns, que possuem natureza especial por estarem estampados em lei especial. Já as infrações político-administrativas, que estão dispostas nos incisos do art. 4º, são, à luz da história jurídica brasileira, crimes políticos.



Extrai-se da posição do STF que os crimes de responsabilidade são legislados pela União, conforme sua competência privativa no trato da matéria penal e processual (art. 22, inciso I da CF). As infrações político-administrativas, por adentrarem ao mesmo tempo a seara política e administrativa, são reguladas pela Lei Orgânica Municipal, em face da competência constitucional privativa do Município nos assuntos de interesse local. Ou seja, o DL nº 201/67 foi recepcionado pela Constituição Federal vigente, porém, por colidir com o princípio federativo e, por conseguinte, com a autonomia política do Município, está derogado em seus arts. 4º a 8º.

As infrações político-administrativas dos Prefeitos, as responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores (arts. 7º e 8º do DL nº 201/67) e, ainda, o correspondente processo político de perda do mandato devem ser disciplinados pela Lei Orgânica Municipal, complementada pelo Regimento Interno, respeitados os princípios e regras endereçados ao processo de perda dos mandatos dos parlamentares federais por decisão do Parlamento ou declaração da Mesa Diretora, os quais são aplicáveis, no que couber, aos Edis.

Espécies

O Município, no exercício de sua autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, ao dispor sobre o regime jurídico de seus agentes políticos na LOM, deve arrolar as espécies de responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores. Como já mencionado, o legislador municipal deve atentar para as normas constitucionais sobre os tipos de responsabilidades endereçados aos parlamentares federais, que, por força do princípio da simetria das formas, alcançam os Edis.

Cabe à Municipalidade reproduzir no texto da LOM as faltas ético-parlamentares e as causas extintivas de mandato previstas na Constituição Federal, promovendo as devidas adequações. Até porque, como as responsabilidades ético-parlamentares representam restrições de direitos, que acarretam a flexibilização do princípio da representatividade democrática, não se mostra possível que o legislador municipal amplie o rol a respeito da matéria.

As causas extintivas do mandato dos Vereadores abrangem os seguintes casos:

1. Ausência em cada sessão legislativa à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal, salvo licença ou missão especial de interesse do Município devidamente autorizada.
2. Perda ou suspensão dos direitos políticos.

O Vereador que sofrer condenação criminal já transitada em julgado, leia-se, com impossibilidade de interposição de recurso, terá seu direito político suspenso pelo tempo em que durarem seus efeitos (art. 15, III da Constituição).

A consequência disso é a perda do mandato eletivo e, por conseguinte, somente poderá voltar a assumir a Vereança após a extinção da punibilidade ora retratada.

A exceção prevista no § 2º do artigo 55 da CF, no sentido de competir ao Plenário deliberar por maioria absoluta sobre a perda do mandato parlamentar na hipótese de condenação criminal em sentença transitada em julgado, conforme entendimento do E. STF no RE nº 225.019/GO, é dirigida aos senadores e deputados federais, bem como aos deputados estaduais e aos deputados distritais, de acordo com os arts. 27, §1º e 32, §3º da CRFB, ou seja, não se aplica aos Vereadores.



Assim, na hipótese de condenação criminal transitada em julgado, a perda do mandato não depende de deliberação da Casa. É consequência da suspensão dos direitos políticos que, por sua vez, é decorrência da condenação criminal, e uma vez recebida pela Câmara Municipal a comunicação extraída nos autos do processo criminal não cabe ao Presidente da Câmara outra conduta senão a declaração da extinção do mandato.

3. Decretação da perda do mandato pela Justiça Eleitoral, segundo os casos previstos na Constituição.

Embora o Texto Constitucional não determine expressamente que a mudança de partido ou a infidelidade partidária é causa de perda do mandato, impõe, em seu art. 14, § 3º, III, a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Dessa forma, o silêncio constitucional de um lado e a importância da representação partidária na vida política de outro, levaram a longa discussão sobre a possibilidade de parlamentares mudarem de partido no curso do mandato.

A questão hoje se encontra pacificada pelo STF no sentido de que, tendo em vista a relevância dos partidos na ordem constitucional brasileira, os votos, em eleições proporcionais, pertencem ao partido político e não ao indivíduo eleito. Por isso, em caso de mudança de partido, o Vereador, salvo em algumas hipóteses excepcionais, perde o mandato. Ainda de acordo com o atual entendimento do STF, no caso de perda de mandato por infidelidade partidária a vaga decorrente deve ser preenchida pelo suplente da coligação e não do partido político pelo qual se elegeu o Vereador infiel.

As faltas ético-parlamentares dos Edis compreendem as seguintes hipóteses:

1. Incompatibilidades endereçadas aos parlamentares federais as quais, no que couber, lhes são aplicadas.

A Constituição Federal estende aos Vereadores as mesmas proibições e incompatibilidades aplicáveis aos membros do Congresso Nacional e da respectiva Assembléia Legislativa (art. 29, IX), cuja inobservância implica perda de mandato (art. 55, I).

Entre as referidas vedações, destacamos duas que dispõem objetivamente sobre a impossibilidade de Deputado e Senador: (i) desde a expedição do diploma e (ii) desde a posse, aceitarem ou exercerem cargos, funções ou empregos remunerados, inclusive os que sejam demissíveis *ad nutum*, com pessoas jurídicas de direito público (CF, art. 54, I e II, 'b').

A única exceção possível a essa vedação diz respeito ao exercício cumulativo da Vereança e de cargo público efetivo (CF, art. 38, III), desde que compatíveis os respectivos horários.

A razão desse tipo de vedação encontra justificativa no conflito de interesses entre a atividade parlamentar, que envolve a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Executivo (o controle externo, também classificado pela doutrina como sistema de freios e contrapesos), e a sujeição à ingerência política a que os agentes públicos fiduciários estão submetidos. São incongruentes os interesses envolvidos, daí a vedação constitucional.

2. Quebra do decoro parlamentar, que, além dos casos arrolados no Regimento Interno, abrange:



- abuso das prerrogativas parlamentares;
- percepção de vantagem indevida.

O decoro parlamentar exige que o Vereador tenha conduta moral, dentro e fora das reuniões da Câmara Municipal, muito além daquela demandada de outras pessoas. Ao Edil não é permitido separar os seus atos praticados como agente político daqueles promovidos como cidadão, pois a sua conduta deve ser aferida em relação ao prestígio inerente ao mandato político.

A quebra do decoro se dá, além das causas previstas no Regimento Interno, pelo abuso das prerrogativas parlamentares e pela percepção de vantagem indevida. O legislador constituinte atribuiu à Câmara Municipal competência para disciplinar, por meio do Regimento Cameral, outras hipóteses de ruptura do decoro. O legislador municipal, em observância ao princípio da proporcionalidade e seus subprincípios (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), deverá estatuir normas regimentais objetivas e claras, as quais poderão seguir o entendimento da doutrina e da jurisprudência sobre o assunto em comento, a fim de não dar margem ao subjetivismo que leve à perda do mandato parlamentar por decisão da Edilidade em razão de manobras políticas. Não é necessário, porém, que a conduta do Vereador se configure em ilícito penal; basta demonstrar que fere a dignidade da Câmara Municipal, desprestigia a respeitabilidade do mandato ou atenta contra a moralidade.

Sanções

As faltas ético-parlamentares podem acarretar a perda do mandato parlamentar por decisão da Câmara Municipal, enquanto as causas extintivas decorrem de declaração da Mesa. Em outras palavras, a prática de faltas ético-parlamentares pelos Vereadores acarreta, após o devido processo ético-político, a perda do seu mandato por deliberação da Casa de Leis. Já as causas extintivas deverão ser levadas ao conhecimento da Edilidade, que, por meio da Mesa Diretora, tem o dever de declarar a extinção do mandato do Edil.

Nada impede que a LOM autorize a Edilidade a instituir e, por conseguinte, a aplicar sanções mais brandas proporcionais à conduta do Vereador, como, por exemplo, a censura verbal em razão de declaração deselegante a um dos seus pares. Isto porque, por força do princípio da proporcionalidade, não se poderia aplicar sanção extrema a conduta de Vereador que tenha menor potencial ofensivo.

Processo ético-político de perda do mandato do Vereador

A extinção do mandato do Edil deve ser declarada pela Mesa Diretora, de ofício ou por provocação de qualquer Vereador ou de partido político representado na Câmara Municipal. Por força do princípio do devido processo legal, faz-se mister instaurar processo sumário para o proferimento da respectiva declaração.

A perda do mandato pela prática de falta ético parlamentar se dá pela deliberação do Legislativo local, por voto favorável da maioria absoluta dos seus membros, mediante denúncia apresentada pela Mesa Diretora ou por partido político com representação no respectivo Poder.

Registre-se que a Emenda Constitucional nº 76/2013 retirou do art. 55 a referência à votação secreta, pelo que agora a perda de mandato de Vereador deve ser decidida em votação aberta. A LOM deve receber a alteração, que está vinculada a princípio constitucional.



O processo de perda do mandato deve ser instaurado conforme dispuser a LOM, que, em regra, reproduz o disposto no art. 5º do DL nº 201/67, sendo indispensável adotar-se todas as medidas necessárias para garantir o contraditório e a ampla defesa do Vereador denunciado, assim como a própria imparcialidade do processo, promovendo-se, desde que haja expressa previsão legal nesse sentido, a suspensão temporária do desempenho da vereança.



CAPÍTULO IV¹⁰ PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os sentidos da participação popular

Nas últimas décadas, a incorporação de “instrumentos de participação popular” nos governos para formulação e gestão de políticas públicas tem sido uma das mais importantes transformações nas formas de gerir o Estado no Brasil. Dos manuais das agências internacionais de financiamento aos discursos dos movimentos sociais mais combativos, passando pelas orientações do governo federal, a “incorporação da participação popular” se tornou uma referência constante. Surgindo na esteira do processo de redemocratização do país, as reivindicações de setores organizados da sociedade por maior controle sobre os serviços públicos e as ações do Estado foram construindo instâncias e instituições, que fazem hoje parte da própria organização do Estado e do sistema de governo do país. No entanto, embora seja largamente utilizada, a ideia de “participação popular” é muitas vezes tratada de forma vaga ou ambígua e não é raro encontrar referências a “processos participativos” em contextos onde, de fato, a intenção é muito mais de controlar do que de realmente ouvir a população.

Têm-se hoje espaços institucionalizados para a participação direta da população, conselhos gestores de políticas públicas, sejam setoriais ou por programas específicos, orçamentos participativos, conferências nacionais em diversas temáticas, fóruns locais e regionais, além de oportunidades em que a população é chamada a opinar ou participar de decisões, como na realização de planos diretores ou implementação de grandes projetos.

Muitos dos debates da teoria política contemporânea têm se dedicado a explorar o modo como diferentes formas de representação podem ser articuladas. Considera-se ainda que essa articulação pode trazer consequências benéficas tanto para o aprimoramento da gestão do Estado, quanto para o fortalecimento do próprio sistema político.

Assim, o objetivo deste capítulo é apresentar panorama do debate sobre as formas de participação popular existentes e ver como estas se relacionam com a atuação dos Vereadores, com o funcionamento das Câmaras Municipais e com a atividade de governo de maneira mais geral. Para enfrentar esse debate, é preciso recuar um pouco mais e refletir sobre os princípios que fundamentam a organização do Estado e a própria noção de democracia, entendendo como as instituições participativas podem ser localizadas nesse contexto.

Democracia e participação popular

De modo geral fala-se em participação popular para designar os mecanismos que incorporam diretamente a população na implementação ou formulação de políticas públicas, na definição de prioridades de ação do governo ou no controle da atuação estatal de modo geral. É claro que a população “participa” do processo político quando elege os governantes – isso faz parte da própria definição de democracia –, mas o que está implícito ao falar em participação popular é que esta está sendo ampliada para além do processo eleitoral, ou seja, que estão sendo adotados instrumentos que incorporam o processo de democracia direta ao sistema representativo existente. Tal processo parte de crítica teórica e política do funcionamento real do sistema democrático, tanto no Brasil como em outros países. A ideia basicamente levantada é

¹⁰ Este capítulo foi revisto e atualizado por João Lagüens, assessor técnico do IBAM.



que a democracia que se tem é boa, é o princípio a ser buscado, mas, na prática, é insuficiente, precisa ser ampliada para que se tenha uma sociedade efetivamente democrática.

O princípio de que as ações do Estado devem ser orientadas pela vontade da população é o fundamento e o objetivo do sistema político para justamente garantir mecanismo que permita a expressão da vontade da maioria da população. Considera-se que o sistema pode ser democrático quando, além da vontade da maioria, garante os mesmos direitos de existência e expressão pública aos grupos minoritários da sociedade. Esse princípio é o que fundamenta o sistema representativo, e uma das principais funções das Câmaras Legislativas (seja a nível federal, estadual ou municipal) é garantir a representação da população na elaboração das leis e no controle das atividades do Executivo.

No processo *representativo*, o representante, uma vez eleito, exerce mandato e deve agir em nome do interesse geral ou do “bem comum”, não apenas em nome dos interesses dos seus eleitores, mas de toda a sociedade. No exercício do seu mandato, esse representante toma decisões e avalia quais são as ações que melhor atendem ao interesse comum no lugar daqueles que o elegeram. Os limites para o exercício do mandato são dados pela legislação, mas não há um instrumento de controle do representante pelos cidadãos. Um representante não será afastado de suas funções se exercer mal o seu mandato, só será afastado se infringir a lei.

O princípio da *delegação de poder* supõe relação muito mais direta entre os cidadãos e aqueles a quem eles delegam a representação.

O delegado tem mandato vinculado aos seus eleitores. De maneira geral, o mandato de delegados (como aqueles que participam de conselhos gestores de políticas públicas) é mais curto e estabelece conjunto de atribuições mais limitado do que os mandatos eleitorais. Não se espera que sua atuação seja capaz de estabelecer o que é o interesse geral; sua função é defender as posições e os interesses do grupo social que os elegeu. A representação dos interesses da sociedade como um todo se dá através da composição das posições defendidas pelos representantes dos diversos grupos que a compõem.

Essas duas formas de estabelecer o direito de decidir e agir em nome da sociedade, por meio da *representação* e da *delegação de poder*, não se opõem uma à outra, elas podem ser combinadas e se complementarem. Isso é o que ocorre hoje no Brasil: há sistema organizado basicamente em termos representativos, que incorporou mecanismos mais próximos da democracia direta por intermédio dos instrumentos de participação popular, formando o que alguns teóricos chamam de democracia deliberativa ou participativa.

Outro aspecto a se considerar é que cada indivíduo ou cidadão tem diversas dimensões e é difícil imaginar que ele se sinta contemplado por um representante em todos os aspectos. Uma pessoa vota em um candidato com o qual concorda com a maior parte das posições políticas, em alguém que conhece ou confia, mas com quem não necessariamente concorda integralmente.

Se os argumentos levantados até aqui sugerem a coerência lógica dos instrumentos de participação popular, é preciso reconhecer que a sua instituição não foi fruto da mera reflexão teórica, mas de tentativas de equacionar, na prática, o exercício da democracia.

Esse movimento foi incorporado à Constituição de 1988, que logo no seu art. 1º sublinha a possibilidade de exercício direto do poder pela população ao afirmar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou



diretamente, nos termos desta Constituição”. Além dessa previsão mais geral, a Constituição abre espaços para a participação direta da população em diversos mecanismos, incluindo, por exemplo, como instrumentos de soberania popular extensivos aos Municípios, o plebiscito e o referendo (art. 14, incisos I e II). Outras formas de participação popular, previstas constitucionalmente, dizem respeito à iniciativa popular de projetos de leis de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII), e à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII). A Constituição Federal dispõe, ainda, sobre três institutos jurídicos que podem ser acionados pela população para fazer valer seus direitos junto ao Poder Público: a ação popular, o mandado de segurança e o mandado de injunção, todos disciplinados no art. 5º, que dispõe sobre direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais.

Vários instrumentos jurídicos que regulamentam o texto constitucional e as políticas públicas setoriais, como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) ou a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (Lei 12.435/2011), para dar apenas dois exemplos, estabelecem mecanismos e dispositivos obrigatórios de participação popular nessas áreas. Seria impossível detalhá-los no âmbito deste texto. Principais formas de Participação popular

Conselhos Gestores de Políticas

A formulação dos conselhos gestores vem da experiência e reivindicações dos movimentos populares ligados a políticas setoriais, que estabeleceram novas formas de relação com governos locais nos anos 80, especialmente em relação a saúde e habitação. Originalmente suas reivindicações não eram por controle social, mas sim por melhores serviços e pela garantia de direitos. Ao longo do tempo, no entanto, vários desses grupos organizados viram-se frente a impasse na sua relação com os governos locais. De forma esquemática, os governos afirmavam que não tinham condições de prestar melhores serviços, ou porque a solução dependia de outro ente, ou porque não havia recursos, ou por qualquer outro motivo. Essa é, tipicamente, a trajetória de vários movimentos na área da saúde e essa experiência foi incorporada por seus profissionais e militantes, o que deu origem à estrutura do SUS, hoje implementada no país. Os espaços de formulação e experimentação de boa parte dessas propostas foram conselhos municipais de saúde e conselhos gestores de serviços, organizados junto a unidades de atenção básica (como postos de saúde e hospitais). Essa formulação parte, portanto, de uma experiência concreta, muito próxima à população beneficiária do serviço, em fóruns organizados por bairro ou regiões da cidade.

A sua previsão constitucional e definição de atribuições na legislação estabelecida a seguir, por exemplo, na implementação do SUS, na Lei Orgânica da Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto da Cidade, fazem com que conselhos sejam implantados nos Municípios brasileiros. Contribuiu para isso, sem dúvida, o estabelecimento desses órgãos como condição para o repasse de recursos em alguns programas ou políticas, como é o caso da merenda escolar. Nesses casos, a legislação normalmente estabelece parâmetros para a composição do conselho, sendo a regra mais frequente a composição paritária entre membros da sociedade civil e do governo. É possível também uma composição tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que usuários do sistema, representantes de profissionais e governo têm o mesmo número de representantes. A função de fiscalização atribuída aos conselhos envolve muitas vezes a fiscalização da aplicação de **Fundos Especiais** a eles vinculados.

Os conselhos não precisam restringir sua atuação à fiscalização das políticas, podendo também assumir papel **consultivo** nas questões a eles relacionados. Cada setor tem definição própria das atribuições, composição e forma de atuação do conselho. Há questões que são de competência específica dos conselhos e cabe a eles deliberar a respeito. Nos demais assuntos relativos ao tema, o conselho pode – e deve – propor tanto ao Executivo como ao Legislativo medidas para a melhoria dos serviços públicos, atuando no aconselhamento desses Poderes.

De um modo geral, os conselhos devem ser instituídos por Lei Municipal (que é de iniciativa própria do Prefeito). Essa deve estabelecer as atribuições do conselho e as condições para a sua implementação (composição e funcionamento). Devem ser previstas a natureza do conselho e as suas funções (executivas, consultivas e/ou fiscalizadoras). Com relação ao seu papel, podem ser classificados três tipos de conselhos: Conselhos de Políticas (setoriais); Conselhos de Programas (específicos) e Conselhos Temáticos (como os da Mulher, de Políticas Raciais, de Direitos Humanos etc.).

Vale dizer que, embora devam ser considerados experiências muito bem-sucedidas, dada a sua proliferação e consolidação em todo o país, há várias dificuldades comumente encontradas na atuação dos conselhos. Não é raro que as administrações considerem os conselhos como "um mal necessário", que têm que respeitar por determinação legal ou para ter acesso ao repasse de recursos, e indiquem para a participação nos conselhos funcionários com muito pouco comprometimento com o tema ou capacidade de decisão. Por outro lado, é comum perceber o impacto da disparidade de condições para a atuação dos conselheiros. Num mesmo conselho, representantes do governo têm muito mais facilidade de acesso à informação e tempo disponível do que os representantes da sociedade civil. Com a proliferação de conselhos, às vezes também é difícil para a sociedade civil, mesmo se razoavelmente bem organizada, manter participação representativa em todos.

Problema a ser resolvido para a organização dos conselhos é que muitas vezes é exigido que as pessoas dediquem muito tempo às reuniões. Com isso, aqueles que têm maior disponibilidade acabam tornando-se "conselheiros profissionais" frequentando vários conselhos e tendo pouco tempo ou interesse em discutir ou trocar informação com outros. Daí vêm as críticas comuns afirmando que as pessoas que participam são sempre as mesmas e que não têm representatividade.

Outra dificuldade comumente encontrada é a falta de articulação entre os conselhos. Muitas vezes temas semelhantes estão sendo tratados em dois conselhos diferentes sem que eles somem esforços – por exemplo, nos de direitos da criança e do adolescente e de assistência social. Na maior parte das vezes as articulações são feitas de maneira informal por pessoas que participam dos dois conselhos.

Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo (de agora em diante OP) é provavelmente a experiência de participação popular mais significativa, pelo seu grande impacto na administração da cidade e na construção de novas formas de fazer política e de organização social. Desde meados dos anos 1990, os orçamentos participativos se multiplicaram – inclusive em diversos países europeus – passando a ser considerados como uma das melhores práticas de gestão urbana pelo Habitat. Essa avaliação leva em conta os ganhos de eficiência na alocação dos recursos, por direcioná-los às necessidades mais urgentes percebidas pela população ou por permitir que esta fiscalize a sua aplicação.

Pode-se dizer que o OP é mecanismo adotado pelo Estado (de um modo geral pelas Prefeituras), através do qual a população tem a possibilidade de decidir onde e como



serão alocados seus investimentos. O seu primeiro mérito é conter decisão objetiva e concreta, com regras claras e públicas, que foram fruto do próprio processo de criação do OP e podem ser fiscalizadas pela população. A decisão sobre os investimentos é tomada através de mecanismo no qual, a partir da eleição pelos participantes, são tomadas basicamente duas decisões: (1) quais setores de atuação do Estado serão priorizados nos investimentos feitos naquele ano e (2) em cada local, quais ações serão levadas a cabo com os recursos disponíveis. Assim, chega-se à definição se, dentro do limite dos recursos disponíveis, será dada prioridade a investimentos em saúde ou em saneamento básico e se, no local onde a pessoa mora, será construída escola, pavimentada uma rua ou concedida verba para manter o funcionamento da creche comunitária que funciona na associação de moradores.

Esse é mecanismo bastante objetivo: divide a cidade em unidades espaciais menores, às quais normalmente é dado o nome de regiões e, em cada uma delas, institui-se um fórum, responsável por definir quais são as obras e serviços que devem ser atendidos prioritariamente naquela região. Os fóruns do OP estruturam-se como instâncias decisórias que se articulam através de um fórum municipal formado por representantes de cada um dos fóruns regionais e temáticos. Na prática, os fóruns do orçamento participativo se tornam oportunidades de encontro importantes. Para a Administração Municipal funcionam como locais privilegiados para dialogar com a população dos bairros ou regiões, colher sugestões e conseguir apoio para implementação de diversas políticas públicas. Para a sociedade civil, tornam-se importantes fóruns de articulação política e de construção de alianças entre os movimentos, assim como de acesso ao Estado. Não há nada que impeça que esses espaços sejam apropriados também pelos Vereadores, respeitadas a organização autônoma da população e suas decisões no processo de Orçamento Participativo.

A instalação de Orçamentos participativos tem se mostrado política exitosa em diversos sentidos. A maior democratização na definição das ações governamentais e a ampliação da transparência da administração pública representam ganhos importantes. Além disso, onde o OP se consolidou houve grande impacto em praticamente todas as formas de organização da população e da atividade política.

Participação no Planejamento Urbano e na elaboração dos Planos Diretores

O Estatuto da Cidade prevê a participação da população em todas as fases de elaboração do Plano Diretor, ou seja, na discussão que leva à elaboração das diretrizes de desenvolvimento, à formulação dos padrões de uso e ocupação do solo e também no monitoramento da aplicação do Plano. Prevê a obrigatoriedade de realização de audiências públicas no seu processo de elaboração. No entanto, o Estatuto não estabelece como deve ser a participação (composição dos fóruns, sua natureza se consultiva ou deliberativa etc.).

O Conselho Nacional das Cidades tem algumas resoluções que oferecem parâmetros para o processo de participação. Define, por exemplo, a obrigatoriedade de tornar públicas as informações relativas ao Plano, bem como divulgar o calendário de reuniões. É importante que o processo de elaboração do plano inclua momentos voltados para a formação dos participantes, para que esses tenham condições de se familiarizar com os conceitos técnicos e participar das discussões. A produção de materiais de divulgação dos eventos e de esclarecimento dos temas que estão sendo tratados contribui para ampliar a compreensão da sociedade sobre os temas em questão.

“Participação” não convocada pelo Estado

A legislação ambiental e processos específicos para a implantação de grandes empreendimentos, como indústrias de grande porte ou impacto, exigem a realização



de consultas públicas durante o processo de licenciamento. Se por um lado esses espaços não estão diretamente associados à participação da população nas decisões sobre a atuação do Estado, podem ser incluídos no cenário da participação popular por representarem oportunidades da população influir em questões de impacto direto da vida da coletividade. Há vários tipos de consulta e de processos de licenciamento, que não cabe diferenciar aqui. De fato tais espaços são muito heterogêneos e não estão plenamente regulamentados, não têm um mecanismo de definição da representação previamente definido, nem existe a obrigação de que as propostas apresentadas pela população sejam acatadas.

CAPÍTULO V¹¹ O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

A elaboração do orçamento

A elaboração do orçamento, no Brasil, é tarefa do Executivo que o remete ao Legislativo para apreciação e posterior votação. Na Primeira República, admitiu-se mesmo que ao Legislativo caberia a iniciativa da elaboração orçamentária. A Constituição de 1891 incluía na competência do Legislativo o poder de elaborar o orçamento. A iniciativa, porém, nunca saiu das mãos do Executivo e, assim, o primeiro sempre trabalhou em projetos enviados pelo segundo. Hoje este é um ponto fora de dúvida, e mesmo na doutrina o assunto já decaiu de interesse.

O Legislativo, no entanto, pode compartilhar sua atuação com a população, atendendo, por meio de emendas, a demandas da sociedade, respeitadas sempre as limitações constitucionais a esse respeito.

A Constituição vigente prescreve, no art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as leis de diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.”

O processo de elaboração do orçamento hoje não se compõe somente da lei de meios anual, mas também do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Os três documentos devem manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

O plano plurianual

Enquanto a execução de ações em curto prazo consta do orçamento anual, as ações formuladas para serem executadas a médio e longo prazos são previstas através de instrumento denominado plano plurianual – PPA.

O plano plurianual programa a atuação governamental para período de quatro anos, em geral, voltada para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e o desenvolvimento socioeconômico. Exemplos:

- construção e implantação de creches, escolas, praças, jardins, redes de água, de esgoto, de drenagem pluvial, canalização de córregos, abertura e pavimentação de vias, construção de casas populares etc.;
- reequipamento de unidades escolares, postos de saúde, aquisição de viaturas e máquinas, computadores, mobiliário etc.

De acordo com a Constituição (art. 165, § 1º), o conteúdo do plano plurianual consiste em diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Qual o significado deste mandamento? Significa que os problemas, como as soluções, não são estanques; ao contrário, evoluem com o tempo e a situação. Logo, a despesa de capital não decorre de decisão solitária, mas pode estar articulada a outras decisões e medidas complementares. Resultam, assim, de uma estratégia de intervenção e criam compromissos com o futuro.

¹¹ Este capítulo foi revisto e atualizado por Patrícia Araújo Santos, assessora técnica do IBAM.



Se, em virtude de um programa que esteja sendo montado este ano, o Município pretende, por exemplo, adquirir um trator, cuja despesa será classificada como de capital, deverá prever, para o ano da aquisição, a seleção de tratorista para operar a máquina, se esse servidor não existir na Prefeitura. Vejam-se outros exemplos: no setor de saúde, se o plano plurianual contempla para o próximo ano a construção de edifícios para hospitais, ambulatórios ou postos de saúde, então será necessária para o ano subsequente a previsão de médicos, enfermeiros e atendentes, a não ser que se vá aproveitar recursos humanos já existentes; no setor de educação, se vão ser construídas novas escolas, provavelmente haverá que contratar professores, e assim sucessivamente.

O mesmo raciocínio se aplica às despesas de duração continuada, que são aquelas despesas realizadas com a manutenção ou aperfeiçoamento dos serviços já existentes à época de sua elaboração.

A elaboração do plano plurianual estimula a Administração a alargar sua visão do futuro levando os Governos a estudar com a sociedade metas do desenvolvimento, como é sua função. Mais adiante são feitas algumas considerações práticas que justificam essa preocupação e convidam a valorizar a prática do plano plurianual nos Municípios.

A lei de diretrizes orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias – LDO foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988. É um projeto de lei que o Executivo submete ao Legislativo estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Portanto, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da lei de orçamento anual – LOA.

O conteúdo da LDO deve ser o seguinte, conforme o § 2º do art. 165 da Constituição:

- metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientação para elaboração da lei orçamentária anual;
- disposições sobre alterações na legislação tributária;
- concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ampliou o alcance e conteúdo da LDO no campo da execução orçamentária e da necessidade de o projeto da LDO conter Anexo de Metas Fiscais e outros relacionados no § 2º do art. 4º da LRF. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é mencionada em outros dispositivos da LRF, a qual vale a pena ler com atenção.

A lei do orçamento anual

O projeto de lei orçamentária é uma forma padronizada estabelecida na Lei nº 4.320/64. O padrão se aplica à União, aos Estados e aos Municípios.

Deverá conter a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

O princípio da unidade orçamentária tende a reunir, em um único total, todas as receitas, de um lado, e todas as despesas, de outro. Inibe a generalização da prática

dos orçamentos paralelos, constituindo-se o orçamento num único documento. Não existe, portanto, no âmbito da Administração Municipal, um orçamento da Prefeitura e outro orçamento da Câmara. O que na realidade existe como peça formal é o orçamento do Município.

Isto não impede, no entanto, que o Legislativo participe do processo de elaboração orçamentária, formulando os programas que lhe cabe executar para seu funcionamento e administração e encaminhando tais informações ao Executivo para incorporação à proposta orçamentária.

O princípio da universalidade determina que todas as receitas e todas as despesas devem integrar o orçamento. Tem-se, de um lado, a previsão de todas as receitas, e de outro, a fixação da despesa, ou, em outras palavras, o somatório de todas as dotações destinadas aos órgãos do Governo – Prefeitura e Câmara – e da Administração, sejam eles pertencentes ao Executivo ou ao Legislativo.

Pelo princípio da anualidade, como o nome indica, o orçamento é elaborado e aprovado para vigorar pelo período de um ano. No Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil. Isto significa que o exercício financeiro se inicia em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro.

Existe, ainda, o princípio da exclusividade determinando que a lei de orçamento não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, que será analisado mais adiante.

Prazos de remessa ao Legislativo

Existe uma sequência entre os documentos:

1) Plano Plurianual; 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) Lei de Orçamento Anual.

A sequência leva o segundo documento a depender do conteúdo do primeiro, assim como o terceiro a depender do que disponha o segundo.

A Constituição Federal preceitua, no § 9º do art. 165, que cabe à lei complementar:

- “I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos.”

Os orçamentos públicos ainda se regem pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Para preencher a lacuna, no que se refere a prazos de remessa dos projetos de leis ao Legislativo, foi inserido no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o § 2º, que assim preceitua:

“Art. 35. omissis:

.....
§ 2º. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II serão obedecidas as seguintes normas:

- I - o projeto de plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
- III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.”

Os dispositivos são dirigidos ao Governo Federal, mas, por analogia, aplicam-se também aos Governos Estaduais e Municipais.

Ocorre que, quando da elaboração das respectivas Leis Orgânicas, alguns Municípios se omitiram na fixação de prazos para remessa do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; outros mandaram aplicar a regra estabelecida no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

O IBAM entende que, aos que assim procederam, aplicam-se as regras do art. 35, § 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição. Aos primeiros, por analogia, e aos segundos, por princípio geral de direito.

Aqueles Municípios que fixaram datas de remessa diretamente na Lei Orgânica ou com fulcro nela, através de lei específica, devem observar os prazos por eles fixados.

Assim, recomenda-se especialmente aos Vereadores que verifiquem nos seus Municípios os prazos que foram fixados para a remessa dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual ao Legislativo. A rigor, essa preocupação deve ocorrer logo no início do ano para o exercício seguinte. O prazo para a remessa da LDO é até 15 de abril, o que significa que as metas que se desejam ver contempladas no orçamento anual do exercício seguinte devem ser incluídas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Votação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento

Iniciativa

A iniciativa dos projetos de leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento é do Executivo, ou seja, a Mesa da Câmara ou Vereador, isoladamente ou em conjunto, não podem apresentar projetos nesse sentido.

Apresentado o projeto à Câmara, este é encaminhado para apreciação e parecer da Comissão encarregada de examiná-lo, conforme dispuser o Regimento Interno.

Prazos

Os prazos para apreciação dos projetos de leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual são os previstos no art. 35, § 2º, incisos I, II e III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou na Lei Orgânica do Município, se esta dispuser sobre o assunto.

Caso o Legislativo não se pronuncie nos prazos previstos, a sessão legislativa não será encerrada, ou seja, não se iniciará o recesso parlamentar.

O não cumprimento desses prazos, além de irregularidade, é um gerador de disfunções e prejuízos ao sistema de decisão e gerência da coisa pública.

Emendas

Emendas aos projetos de lei são propostas de alteração de texto que se encontra em tramitação na Câmara Municipal.

A apresentação de emenda somente poderá ser feita por Vereador, pela Mesa Diretora ou pelos órgãos técnicos da Câmara, ou seja, suas comissões.

Nos projetos de lei, via de regra, o Prefeito não pode oferecer emendas. Entretanto, no caso do orçamento, o art. 166, § 5º, da Constituição Federal abriu uma exceção, permitindo ao Executivo propor modificações nos projetos de PPA, LDO e de lei do orçamento, enquanto não for iniciada, na Comissão de Orçamento, a votação da parte cuja alteração é proposta.

As emendas oferecidas aos projetos de lei são das seguintes espécies:

- **supressiva:** tem por finalidade suprimir qualquer parte do projeto de lei. Exemplo: suprimir autorização na lei do orçamento para que o Prefeito possa realizar operação de crédito por antecipação da receita ou para abertura de crédito suplementar até determinado limite ou, ainda, a eliminação de um programa, projeto ou atividade;
- **modificativa:** como o próprio nome indica, visa modificar a redação de uma proposição sem que isso venha a alterar-lhe substancialmente o conteúdo. Objetiva, sobretudo, tornar mais explícita ou mais clara uma idéia. Veja o seguinte exemplo, retirado do orçamento de um Município:

Função:	Saneamento
Subfunção:	Saneamento Básico Urbano
Programa:	Sanear
Subprograma:	Saneamento Geral
Projeto:	Saneamento de Valas e Córregos. Sanear e preservar os córregos de Cambé, Muri, Joano, Águas Claras e Lindóia R\$ 36.000,00

A emenda modificativa, neste caso, poderia ser no sentido de explicar, em projetos específicos, o quanto seria despendido no saneamento e preservação dos córregos nomeados, sem alterar o total destinado ao subprograma geral;

- **substitutiva:** objetiva substituir qualquer parte de uma proposição. No exemplo acima, o projeto Saneamento de Valas e Córregos poderia ser substituído, dentro do mesmo programa, por outro. Exemplificando:
 - Construção de 1.000m de galeria pluvial no Distrito de São Marcos;
- **aditiva:** também de acordo com o próprio nome, acrescenta algo à proposição original. Tomando-se o exemplo acima, admita-se a hipótese de manter-se o mesmo projeto de Saneamento de Valas e Córregos, no Programa Sanear, mas acrescentar-se o projeto:
 - Construção de 1.000m de galerias pluviais no Distrito de São Marcos.

A apresentação de emendas à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual tem limitações impostas pela Constituição, conforme se verá a seguir. Portanto, se o Vereador deseja influir na elaboração do programa de Governo que se inicia não pode deixar de emendar o projeto de lei do plano plurianual. A apresentação das emendas ao plano plurianual não está sujeita a nenhuma restrição constitucional, ressalvadas, é claro, aquelas fruto de devaneio do seu autor.

Em tese, o projeto de plano plurianual encaminhado pelo Executivo pode ser modificado pelo Legislativo, conferindo a este, de forma não explícita na Constituição, o poder de interferir na ação do Governo Municipal.

Os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal preveem que a emenda ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento só poderá ser aprovada se satisfizer às seguintes condições:

Primeira – as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias têm de ser compatíveis com o plano plurianual. As emendas ao projeto de lei de orçamento devem ser compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias. A hierarquia do plano plurianual sobre a LDO e desta sobre a proposta de orçamento anual é consagrada por esta regra.

Assim, não podem ser aprovadas emendas que suprimam, modifiquem ou substituam objetivos e metas fixados no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.

A emenda aditiva não sofre de início este tipo de restrição, dependendo do seu objetivo, mensuração e expressão monetária, conforme se verá a seguir.

Em princípio, essa norma de proibição é fácil de aplicar. O nó górdio da questão ocorre, porém, quando inexistem o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. De fato, só podendo haver compatibilidade ou incompatibilidade entre duas ou mais coisas quando elas existem, que termo de referência se teria para comparar um projeto novo dentro de um plano? O entendimento tem sido no sentido de que não se aplica o dispositivo da incompatibilidade da emenda quando o Governo não dispõe de LDO ou plano plurianual, ou de ambos, podendo então resultar a aprovação de qualquer emenda, mesmo quando esta seja incoerente com a realidade do Município.

Por essa razão, volta-se a insistir na necessidade da existência dos dois documentos, sem o que não haverá ação planejada. É bom lembrar que a execução orçamentária estará dependente do que dispuser a LDO.

O segundo requisito mínimo para que uma emenda ao orçamento anual venha a ser aprovada é que indique os recursos necessários para executá-la, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- as dotações para pessoal e seus encargos;
- serviço da dívida.

A terceira hipótese admitida pela Constituição – transferências tributárias para Estados, Municípios e Distrito Federal – não diz respeito ao Município.

A redação do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal remete diretamente, é claro, para o estudo das emendas do tipo aditivo. O autor da emenda supressiva, modificativa ou substitutiva geralmente não tem necessidade de indicar recursos; pelo contrário, talvez possa até propiciar anulação ou mais racionalidade na utilização dos recursos previstos. Mas, ao apresentar emendas aditivas, provavelmente propõe aumento de despesas que não poderiam ser contrabalançadas apressadamente com a idéia de aumento de receitas. Terá então de indicar recursos decorrentes da

renúncia a certos objetivos, de cortes de outros gastos, com a limitação de que esses gastos não poderiam ser dotações de pessoal nem encargos ou serviço da dívida.

Vale notar que as despesas de pessoal e seus encargos incluem:

- vencimentos, adicionais, auxílios, treinamento de recursos humanos, indenizações, diárias, ajudas de custo, horas extras, representações, substituições e outras despesas decorrentes de pagamento de pessoal em serviço na entidade e encargos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, contribuições para institutos de previdência e outros encargos que a Administração deverá atender pela sua condição de empregadora e resultantes de pagamento de pessoal).

O serviço da dívida quer dizer:

- juros de dívida contratada e títulos do Tesouro, descontos e comissões sobre títulos do Tesouro, correção monetária sobre operações de crédito por antecipação da Receita, bem como aqueles recursos destinados à amortização de dívida contratual.

Este segundo requisito não se aplica ao projeto de LDO, que enumera somente as metas e prioridades da Administração Municipal e orienta a elaboração do orçamento anual.

A Constituição também admite a aprovação de emendas que sejam relacionadas:

a) Com a correção de erros e omissões.

A palavra erro pode ser adjetivada de várias maneiras. O erro por vezes pode ter o sentido de ignorância. O erro é a falsa idéia ou o falso sentido que se tem de alguma coisa. A ignorância é a falta de conhecimento, revelando falta total de idéia. Pode haver erro na classificação de item de receita, de elemento de despesa, na codificação de programa, projeto ou atividade. Pode também haver erro aritmético, também chamado erro de cálculo, e, em sentido mais amplo, erro de conta.

Este erro, fortuito ou deliberado, ainda é bastante comum, apesar do que dispõem os arts. 11, 12 e 13 da LRF, principalmente na projeção da receita, apresentada de forma superestimada, com igual reflexo na fixação da despesa.

Detectado esse tipo de erro, a emenda visando corrigi-lo deve ser feita na despesa, que deve ser fixada em termos reais. Explica-se o porquê. A receita é estimada e pode sofrer, durante a execução orçamentária, variação para mais ou para menos. A variação entre o previsto e o arrecadado pode ser um percentual inexpressivo ou de grande expressão. Quando essa variação é para mais, surge o excesso de arrecadação, que pode ser uma fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais. Quando é para menos, e a fixação da despesa está hiperinflacionada, pode, se durante a execução orçamentária não houver controle financeiro eficiente, gerar dívida flutuante impagável, comprometendo a credibilidade do Município e o comprometimento de receita futura. É bom lembrar que a despesa orçamentária é autorizada e durante a execução do orçamento pode ficar aquém da fixação, porém não além.

Esse tipo de erro era muito comum, independentemente da motivação, no período de inflação desenfreada. Com a estabilidade da moeda, alguns Municípios continuaram com a prática de hiperinflacionar a receita e a despesa e quando a Câmara emendava o orçamento a questão desaguava nas barras dos Tribunais através de mandados de segurança ou ações declaratórias de inconstitucionalidade das emendas apresentadas, gerando prejuízos para a comunidade. Outra razão que motiva a



superestimativa da receita e da despesa visa evitar a solicitação de crédito suplementar, nem sempre fácil de negociar, principalmente quando o Prefeito não tem maioria na Câmara. Acredita-se que tal prática tenha diminuído, após a vigência da LRF.

Uma forma de diagnosticar se a receita está superestimada é comparar a arrecadação do exercício em curso, através dos balanços mensais da execução orçamentária, com a projeção da receita constante da proposta orçamentária.

Essa tarefa não é espinhosa nem complicada num regime de moeda estável, porém de difícil execução numa inflação galopante.

Há um princípio das ciências atuariais que enuncia: o que é constante no passado é provável no futuro.

Quando for diagnosticado que a receita está superestimada, a despesa deve ser deflacionada na mesma proporção. A emenda a ser apresentada deve ser modificativa. A previsão original da receita deve permanecer intacta, o que não tem a menor importância. Essa emenda deve demonstrar diferença entre a receita e a despesa que se denomina superávit. Esse valor deve ser classificado como receita de capital, conforme o § 2º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, porém não se constituirá em item de receita orçamentária, segundo determina o § 3º do mesmo artigo. Essa operação é, por assim dizer, artifício para que essa diferença não seja computada duas vezes.

Outra solução é, se assim for de desejo do Legislativo, classificar essa diferença como reserva de contingência, normatizada pelo art. 5º, III, da LRF. É uma quantidade de recursos não comprometidos para a abertura de créditos suplementares e especiais.

A omissão exprime a ausência de alguma coisa. É o que não foi feito, o que se deixou de fazer, o que foi desprezado ou não foi mencionado. É a lacuna.

É possível que a proposta orçamentária tenha deixado de considerar, por exemplo, um item de receita: destinação de dotação para custeio de serviço anteriormente criado, para pagamento de encargos da dívida contratada, a inclusão de projeto prioritário integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou o estabelecimento de metas a serem alcançadas e outras hipóteses.

Nestes casos a emenda será aditiva, preenchendo a lacuna da proposta orçamentária.

b) Com dispositivos do texto do projeto de lei.

Aqui abre-se espaço para mencionar o princípio da exclusividade, mencionado no art. 165, § 8º da Constituição. O princípio da exclusividade proíbe a inclusão na lei orçamentária de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Isto significa que a lei de orçamento não deve conter matéria dispendo sobre pessoal, tributos, serviços públicos ou outro qualquer dispositivo que não seja previsão da receita e fixação de despesa. É comum o Legislativo incluir disposições sobre a execução orçamentária, o que é inconstitucional, motiva a aposição de veto – às vezes rejeitado – e obriga a proposição de ações judiciais.

O princípio da exclusividade admite duas exceções: a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

Essas exceções objetivam a economia processual. No caso dos créditos suplementares, aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, a autorização prévia é o reconhecimento de que determinada dotação pode ter sido subestimada, fato bastante plausível quando se fazem projeções ou práticas idênticas, não se



justificando a solicitação específica para cada caso, o que implica retrabalho, do Executivo e do Legislativo. Essa autorização deve corresponder a um percentual da despesa total. Não há limite, porém é bom lembrar que não se justificam percentuais elevados, acima de 40%, conforme já se verificou em passado recente. A Câmara não está obrigada a conceder essa autorização, as demais também não, mas não conceder autorização alguma é no mínimo demagogia.

As operações de crédito são de duas espécies. A primeira é de longo prazo e seu montante não pode exceder o previsto para as despesas de capital (CF, art. 167, II). Esse tipo de operação se assemelha àquelas para financiamento de alguma atividade, tal qual a realizada pelas pessoas físicas e jurídicas perante às instituições financeiras. É uma operação orçamentária.

A segunda – daí a expressão *ainda que*, no Texto Constitucional – são operações de crédito de curto prazo denominadas *por antecipação da receita*. Isto é, o Município tem a expectativa ou a certeza de realização de receita a curto prazo e faz um empréstimo antecipando o seu ingresso. Assemelha-se ao caso do indivíduo que faz um vale junto ao empregador para pagar no fim do mês ou se utiliza do crédito especial de sua conta bancária, ou do comerciante que recorre ao banco descontando duplicata.

No jargão do meio financeiro, essa operação é conhecida como ARO – Antecipação de Receita Orçamentária, atualmente regulamentada pelo art. 38 da LRF, e deve ser liquidada até trinta dias após o encerramento do exercício financeiro, excetuadas aquelas contratadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, que deverão ser liquidadas até trinta dias antes do encerramento do exercício – 30 de novembro.

As emendas permitidas são dos seguintes tipos ou espécies:

- **supressiva:** quando o projeto de lei de orçamento contempla matéria estranha à previsão da receita ou fixação da despesa; para retirar a autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito;
- **modificativa:** se o objetivo for aumentar ou diminuir o montante original do projeto de lei do orçamento ou corrigir algum outro dispositivo do projeto;
- **aditiva:** se, por exemplo, na proposta orçamentária consta um montante de receita que deverá ser obtida através de operação de crédito, cujo autorização prévia foi omitida pelo Executivo e o Legislativo haja por bem autorizá-la previamente.

Aprovação, rejeição, sanção, veto e promulgação do orçamento

Os projetos de orçamento público tramitam no Legislativo como os demais projetos, embora o Regimento Interno possa conter dispositivos específicos. Concluído o trabalho das Comissões da Câmara encarregadas de examinar os projetos de lei, estes são enviados a Plenário para aprovação ou rejeição. Uma vez aprovado, com ou sem emendas, o projeto ainda não constitui lei propriamente dita, tendo de percorrer as fases finais do processo legislativo. O próximo passo é ser enviado ao Prefeito para sanção ou veto.

A sanção do Prefeito, que significa a sua concordância ou aquiescência com o texto aprovado pela Câmara, poderá ser tácita ou expressa. A sanção é tácita se no prazo de 15 dias úteis a contar do recebimento do autógrafa do projeto de lei o Prefeito não se pronunciar. O silêncio ou a omissão do Prefeito implica a aceitação do projeto de lei tal qual foi aprovado pela Câmara. A sanção é expressa quando o Prefeito manifesta sua vontade admitindo o projeto no todo ou em parte. A parte não aprovada é vetada.

O veto é a discordância do Prefeito no todo ou em parte com o projeto de lei. Essa discordância não é imotivada. Para vetar qualquer dispositivo de projeto de lei, o Prefeito deverá expor suas razões e estas só podem ser de duas naturezas. A primeira razão diz respeito ao conteúdo jurídico do projeto de lei, quando viola preceito constitucional.

Exemplificando, imagine-se que a Câmara inadvertidamente tenha aprovado emenda ao projeto de lei de orçamento modificando a tabela de vencimentos dos servidores municipais. A Constituição proíbe a inclusão de dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa. Tabela de vencimentos é matéria estranha ao orçamento e portanto deve ser vetada por inconstitucionalidade.

O segundo argumento para oposição de veto ocorre quando o Prefeito julga o projeto no todo ou em parte contrário ao interesse público. Os argumentos para o veto podem ser técnicos ou eminentemente políticos, competindo ao Prefeito apresentar as razões que justifiquem a sua atitude.

Independentemente dos argumentos apresentados pelo Prefeito, o veto deve ser comunicado à Câmara no prazo de 48 horas.

Aposto o veto, seja ele total ou parcial, o texto vetado é encaminhado para reexame à Câmara que, no prazo de 30 dias, acatará ou não as razões expostas pelo Prefeito. No primeiro caso há a manutenção do veto, no segundo a sua rejeição. Se no prazo de 30 dias a Câmara não se manifestar, a apreciação do veto será incluída na ordem do dia da sessão imediata, suspendendo-se a apreciação de qualquer outro tipo de proposição pelo Plenário, exceto as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único da Constituição Federal.

O veto não restaura a redação original, assim como sua manutenção não restabelece matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

Em relação a veto apostado à lei de orçamento, deve-se considerar as seguintes situações:

- vetos relacionados com o texto do projeto de lei:
 - nesta hipótese se aplicam as regras acima descritas;
- veto a programa, projeto ou atividade constante dos anexos ao orçamento:
 - neste caso também se aplicam as regras acima, com uma particularidade: os recursos destinados ao programa, projeto ou atividade vetados ficarão disponíveis para a abertura de crédito suplementar ou especial, conforme o § 8º do art. 166 da Constituição;
- veto total à Lei de Orçamento:
 - a hipótese é esdrúxula, mas juridicamente viável. O veto total, se mantido, assemelha-se à rejeição do projeto de lei do orçamento cujas consequências serão examinadas a seguir.

O veto aplicado à lei do plano plurianual ou à lei de diretrizes orçamentárias segue as regras comuns aos demais projetos de leis.

A promulgação é ato praticado pelo Prefeito, pelo Presidente da Câmara, ou, ainda, pelo Vice-Presidente da Câmara, que atesta a existência da lei formalmente acabada a fim de que possa ser executada.

Como se viu nos casos de sanção tácita, cabe ao Presidente da Câmara promulgar a lei. Não o fazendo, a obrigação é do Vice-Presidente da Câmara. O mesmo raciocínio

se aplica à matéria vetada e cujo veto foi rejeitado pela Câmara. Se o Prefeito sancionou a lei dentro do prazo, a promulgação é ato contínuo. Veja-se, a respeito, o capítulo deste livro dedicado ao processo legislativo.

Caso o orçamento seja rejeitado pela Câmara, o Prefeito poderá efetuar as despesas de custeio e outras decorrentes de contratos anteriormente assinados. As despesas novas deverão ser autorizadas através de créditos especiais ao longo do exercício. A inexistência de orçamento não impede o Município de lançar e arrecadar os tributos e outras receitas.

Transparência da gestão fiscal

Por força do princípio constitucional da publicidade, a transparência é considerada elemento primordial da gestão fiscal responsável, com enfoque na divulgação das contas públicas.

Neste sentido, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/00 (LRF), com objetivo de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovendo a transparência da gestão fiscal através da ampla divulgação de tais dados.

A transparência fiscal, portanto, está prevista nos artigos 48, 48-A e 49 da LRF, tendo como principais instrumentos os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Outro aspecto importante inserido pela LC nº 131/09, foi a institucionalização do chamado orçamento participativo. O parágrafo único, inciso I, do art. 48 dispõe que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA.

A transparência fiscal também deverá ser assegurada através da ampla divulgação das informações, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, bem como pela adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade, e os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança.

Em conformidade à LRF, o Decreto nº 7.185/10 definiu o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado no âmbito de cada ente da Federação e a Portaria nº 548/2010 do Ministério da Fazenda estabeleceu os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança, adicionais aos previstos no referido decreto.

Quanto à indicação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal, dispõe a LRF que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49).

A fim de assegurar o cumprimento de tais determinações, o art. 73-B da LRF estabeleceu os seguintes prazos:

- Para os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes: 28 de maio de 2010;



- Para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes: 28 de maio de 2011;
- Para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes: 28 de maio de 2013.

Assim, desde maio de 2013 tornou-se obrigatório a todos os Municípios brasileiros o cumprimento das exigências previstas na LC n° 131/09 e no Decreto n° 7.815/10.

Por consequência, os entes que não disponibilizarem suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estarão proibidos de receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade.

Ressalte-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas.

Dessa forma, a transparência fiscal se consagra como importante ferramenta de fiscalização da Administração Pública, constituindo mecanismo de combate à corrupção, buscando estimular os administradores a agirem com responsabilidade e contribuindo para o fortalecimento da gestão fiscal.

CAPÍTULO VI¹² PROCESSO LEGISLATIVO

Conceito

Processo legislativo é o conjunto de normas a serem seguidas pelo Legislativo e pelo Executivo na formação das leis. Essa definição pode ser melhor entendida pela reprodução dos conceitos emitidos por alguns especialistas. Para os citados, processo legislativo é:

“... o conjunto de atos processuais que regula a elaboração dessas normas jurídicas – sua criação, modificação ou revogação”¹³.

Ou então:

“... o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”¹⁴.

Os princípios gerais do processo legislativo encontram-se na Constituição Federal e aplicam-se aos Estados e Municípios. Entretanto, cabe adaptar as normas constitucionais para essas esferas de Governo, o que, no caso do Município, constitui matéria de sua Lei Orgânica, juntamente com o Regimento Interno da Câmara Municipal. Deve ser examinada, ainda, a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 25/04/01, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, embora não se aplique integralmente ao Município.

Neste capítulo, interessa apenas o estudo dos princípios e normas de formação da lei municipal.

Iniciativa das leis

A iniciativa é o ato pelo qual se propõe ao Legislativo a criação de uma lei. Em sendo manifestação de vontade, emanada de autoridade competente, deve ser sempre ato escrito. O instrumento da iniciativa é o próprio projeto a ser submetido à apreciação do Plenário.

A iniciativa pode ser geral e reservada. A primeira é a regra, da qual esta última é a exceção.

Iniciativa geral e reservada

A iniciativa é geral quando, concorrentemente, o Prefeito, qualquer Vereador, qualquer Comissão da Câmara ou os cidadãos podem submeter ao Legislativo determinado projeto. Será reservada, se da competência privativa do Prefeito, ou se apenas os membros da Câmara puderem exercê-la.

Pelo disposto na Constituição Federal (art. 61, § 1º, II), é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre:

¹² Este capítulo foi revisto e atualizado por Marcos Flávio R. Gonçalves, consultor do IBAM.

¹³ AGUIAR, Joaquim Castro e GONÇALVES, Marcos Flávio R. *O Município e o Processo legislativo*. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 71.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 458.

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- criação, estruturação e atribuições das entidades e órgãos da Administração.

Nas três hipóteses mencionadas, a iniciativa das leis é privativa do Prefeito, posto que se trata de princípio constitucional decorrente do princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), como já decidiu reiteradamente o Supremo Tribunal Federal (vide ADIn 872-2-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJU de 06.08.93, p. 14.092; ADIn nº 1.353-0 – Rel. Min. Maurício Corrêa – DJU de 22.11.97, seção I, p. 38.759; Petição nº 1.623-1 – DJU de 14.12.98, seção I-E, p. 24, entre outras decisões). Há ainda a reserva dada ao Executivo pelo art. 165 da Carta Magna, segundo o qual as leis orçamentárias são de sua iniciativa privativa.

De conformidade com a Constituição, deixou de ser reservada ao Executivo a iniciativa de leis que autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. Os projetos de leis nesse sentido tornaram-se de iniciativa geral, muito embora só possam ser propostos se atendidas determinadas disposições.

Para o Legislativo, a Constituição reservou a competência para propor projetos de leis fixando os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 19, observada ainda a Emenda Constitucional nº 25/00. Já a criação, transformação e extinção dos cargos, empregos ou funções da Câmara, serão objeto de resolução, não se submetendo, portanto, à sanção ou veto do Prefeito.

A fixação da remuneração desses cargos, empregos e funções, por outro lado, se faz por lei de iniciativa do próprio Legislativo, por força da Emenda Constitucional nº 19/98.

Outros projetos podem ser iniciados tanto pelo Prefeito, quanto por qualquer Vereador ou Comissão da Câmara ou ainda pela população, neste caso observados certos requisitos. Trata-se, assim, de iniciativa geral.

Iniciativa vinculada

Lecionam Castro Aguiar e Marcos Flávio R. Gonçalves:

“A apresentação do projeto de lei à Câmara é, em regra, facultada ao titular da iniciativa. Significa dizer que o Prefeito não estaria obrigado a enviar à Câmara, em determinado período, projetos de leis sobre as matérias de sua iniciativa privativa. A competência para a iniciativa das leis que criem cargos na Prefeitura é privativa do Prefeito. Ainda que a Administração Municipal esteja realmente necessitando da criação de mais cargos, o Prefeito não estaria obrigado a iniciar leis nesse sentido, ficando a seu critério a escolha do momento para fazê-lo.

Entretanto, como exceção e não como regra, por força de previsão legal ou constitucional, a apresentação de determinados projetos deixa de ser facultativa, tornando-se obrigatória, em períodos previamente estabelecidos. Nestes casos, o titular da iniciativa não possui liberdade para iniciar ou não a lei, nem para escolher livremente a época de fazê-lo. Estará obrigado a remeter o projeto à Câmara, nos prazos ditados por normas legais ou constitucionais, embora esteja praticamente livre quanto à predeterminação dos interesses que deseje sejam regulamentados. Os

doutrinadores têm usado a expressão *iniciativa vinculada*, quanto aos projetos de apresentação obrigatória¹⁵.

Os projetos de leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito Municipal à Câmara nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme tratado em outro capítulo desta publicação. Neste caso, está-se diante de iniciativa vinculada e ao mesmo tempo privativa.

Iniciativa popular

A Constituição de 1988 admite a iniciativa de projetos de lei por parte da população que sejam de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pela manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII). É o que se chama de iniciativa popular, porque é o próprio povo que oferece à Câmara o projeto, visando a sua transformação em lei.

Não pode ser de iniciativa popular matéria de iniciativa privativa do Prefeito, nem aquelas reservadas à Câmara.

Anteprojeto e projeto

O anteprojeto é o estudo preliminar que se faz para a elaboração do projeto. É, portanto, o esboço do projeto.

Antes de dar-se forma a um projeto de lei, convém estudar as normas a serem formuladas, de sorte que se atenda ao objetivo visado. Esse estudo inicial, que servirá de base ao projeto, constitui o anteprojeto.

O anteprojeto não é ainda o projeto, embora possa ter, ou tenha de fato, a forma deste. Qualquer pessoa pode ser encarregada de elaborar um anteprojeto. Não se inicia com isso o processo legislativo, que é desencadeado com a apresentação do projeto por alguém que tenha competência para fazê-lo, conforme viu-se no estudo da iniciativa.

O projeto de lei é a proposta escrita e articulada de um texto, submetido à apreciação da Câmara, para discussão, votação e, se for o caso, conversão em lei. A apresentação do projeto à Câmara desencadeia o processo legislativo e só poderá ser feita por quem tenha competência para a iniciativa.

Controle da tramitação

A tramitação dos projetos de leis e de outros atos deve pautar-se conforme as normas constitucionais, legais e regimentais pertinentes à questão.

Um controle inicial deve merecer a atenção de todos quanto à competência da Câmara para tratar da matéria que é objeto da proposição. De início, deve-se observar que a Câmara só pode deliberar sobre assuntos de competência municipal e, nessa faixa, somente deve atuar no círculo que lhe foi reservado. Deste modo, a Presidência da Mesa deve deixar de receber qualquer proposição que verse sobre assuntos alheios à competência da Câmara (por não ser matéria ou da competência do Município ou da competência do próprio Poder Legislativo). O Regimento Interno deve cuidar disso, ditando ao Presidente da Casa o comportamento a adotar ou o caminho a seguir.

¹⁵ Citado, p.132.

Outra hipótese de vício da proposição é o da incompetência do seu autor. Se o titular de iniciativa e apresentação do projeto o detém de modo privativo, não deve ser tolerada a usurpação dessa competência por outrem.

Alguns Regimentos Internos especificam outras hipóteses em que a Presidência deixará de receber a proposição, como aquela que delega ao Poder Executivo atribuições privativas da Câmara. Outros órgãos que controlam a tramitação das proposições são as Comissões. A Comissão de Justiça e Redação, ou equivalente, fará exame e emitirá parecer sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto. Essa Comissão observa, portanto, se o projeto se coaduna ou se choca com normas jurídicas superiores.

As Comissões Técnicas permanentes, ou as Especiais que se formem, examinam os detalhes técnicos e o interesse público das proposições que lhes são distribuídas.

Urgência

O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Se, neste caso, a Câmara não se manifestar em até 45 dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. Desse modo, as deliberações ficam suspensas, até que se delibere sobre o projeto em regime de urgência.

A Lei Orgânica do Município pode determinar prazo menor do que 45 dias para manifestação da Câmara sobre tais projetos de urgência. Convém salientar, todavia, que esses prazos não correm nos períodos de recesso do Legislativo nem se aplicam aos projetos de código. Parte-se do pressuposto de que os projetos codificados exigem estudos mais acurados, maior cuidado no seu exame e não devem ficar sujeitos a prazos de apreciação.

Codificação é o nome dado à elaboração sistematizada dos diversos princípios e normas pertinentes a determinada matéria, em certo ramo do Direito, como os relativos ao Código de Obras, Código Tributário, Código de Posturas, Estatuto dos Servidores etc. O Executivo não pode solicitar prazo para apreciação desses projetos.

Medidas provisórias

A Constituição criou um novo instituto, a medida provisória, que veio substituir – em termos – o decreto-lei editado pelo Presidente da República. Importante registrar que tais medidas foram reservadas ao Chefe do Executivo federal.

Em relação aos Prefeitos e Governadores, havia decidido o Superior Tribunal de Justiça que “a medida provisória, inspirada nos ‘provvedimenti provvisori’ da Itália, é privativa do Presidente da República (Constituição, art. 62 c/c art. 84, XXVI). O Governador e o Prefeito não podem expedir-la” (Recurso Especial nº 78.425 RS, DOU de 08/09/97).

Em 2002, porém, o Supremo Tribunal Federal – STF, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 425-5, entendeu que os Estados podem adotar a medida provisória no seu processo legislativo, desde que prevista na respectiva Constituição.

Nesse passo, pode também o Município expedir medidas provisórias desde que a Lei Orgânica contenha previsão nesse sentido. As hipóteses de edição deverão ser as mesmas indicadas na Constituição Federal, ou seja, desde que haja relevância e urgência, descabendo o seu uso indiscriminado.



Quorum

Numa definição simples, **quorum** é o número de indivíduos presentes numa assembleia, necessário para o seu funcionamento ou votação. Na Câmara Municipal ocorre a exigência de **quorum**, o que vale dizer que existe um número mínimo de Vereadores que deve estar presente para que o funcionamento ou a votação seja válida.

Note-se que há um **quorum** para funcionar e outro para votar. Salvo disposição em contrário da Constituição, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros (CF, art. 47).

Maioria

Existem vários tipos de maioria, como se demonstrará a seguir:

Maioria simples – é representada pelo maior número de votos dos Vereadores presentes à sessão. Por isso, diz-se também ser esta uma forma de maioria ocasional ou relativa, porque é extraída do número de Vereadores que se encontram no Plenário; não é, portanto, prefixada. Se estiverem presentes seis Vereadores, a maioria simples será de quatro; se são nove Vereadores presentes, a maioria simples será de cinco. Assim, a maioria simples varia de acordo com o número de Vereadores presentes à sessão.

Maioria absoluta – corresponde ao número inteiro imediatamente superior à metade do número de Vereadores que compõem a Câmara. Muitas vezes é dada como sendo a “metade mais um”. Essa afirmação seria válida se o número de Vereadores fosse sempre par. Sendo ímpar, não é exata e a primeira definição é mais correta. A maioria absoluta está, por conseguinte, ligada à composição da Câmara, mais do que à presença. Se uma Câmara possui 11 Vereadores, sua maioria absoluta será invariavelmente seis, quer apenas seis Vereadores tenham comparecido à reunião, quer todos os 11. A maioria absoluta é fixa, não varia.

Maioria de 2/3 – outra forma de maioria, também fixada em razão ao número de Vereadores que compõem a Câmara. Significa a opinião de quase a totalidade dos Vereadores, perto da unanimidade. Em uma Câmara composta de 15 Vereadores, a maioria de 2/3 será sempre igual a 10, ou seja, são necessários os votos desse número mínimo de Vereadores para que a matéria seja aprovada.

Como se viu, a maioria absoluta e a maioria de 2/3 são calculadas em relação ao número total de Vereadores da Câmara.

Emendas

Emenda é a “proposta de direito novo como modificação do direito novo já proposto” (segundo a definição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho). A emenda é uma correção formulada a dispositivo de uma proposição. Propor uma emenda é, portanto, propor modificação ao projeto em tramitação.

O poder de emendar é reservado apenas à Câmara. Somente os Vereadores, conjunta ou isoladamente, inclusive a Mesa e as Comissões, possuem a faculdade de apresentar emenda.

Deve-se observar, todavia, que o Vereador não tem o poder de emendar a proposta de lei, mas apenas o direito de propor emenda. O poder de emendar, ou seja, de aprovar o proposto, é do Plenário da Câmara e, em alguns casos, de suas Comissões.

O Prefeito não pode propor emendas. A afirmação de que essa possibilidade é reservada à Câmara significa também dizer que o Prefeito não pode alterar nem os seus projetos.

Pode, entretanto, ocorrer a hipótese de o Prefeito, depois de ter enviado mensagem contendo projeto de lei, sentir a necessidade de introduzir acréscimos na sua proposição inicial. Nesse caso, deve fazer uma mensagem aditiva, encaminhada ao Presidente da Câmara, justificando a medida. Pelo seu próprio nome – mensagem aditiva –, percebe-se que só pode haver acréscimo de dispositivos à proposição inicial, não podendo ocorrer supressão ou substituição de dispositivos. Assim, para realmente modificar o projeto, o Prefeito terá de retirá-lo e reapresentá-lo, já contendo, então, a reformulação pretendida. Quanto aos projetos que não são de sua iniciativa, o Prefeito não tem sequer a prerrogativa de enviar mensagem aditiva.

Já se pode concluir que o poder de emendar não acompanha o poder de iniciativa. O Prefeito tem competência reservada para iniciativa de certos projetos de lei, como se viu antes, e não detém o poder de emendar tais projetos, mas tem tão somente a faculdade de enviar mensagens aditivas.

É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que disponham, por exemplo, sobre criação de cargos, funções ou empregos na Prefeitura e autarquias municipais. Então, se a Câmara não pode iniciar o projeto, poderá emendá-lo?

Muito se discutiu, outrora, essa questão. A Constituição, todavia, não proíbe emendas aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, desde que não haja aumento da despesa prevista (art. 63, I), ressalvada a hipótese a seguir.

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual e aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso (CF, art. 166, § 3º):

“I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, estando excluídas as emendas que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Como se vê, pouquíssimas são as restrições a emendas. Se o projeto for de iniciativa privativa do Prefeito, não pode haver emenda que aumente a despesa prevista, porém pode haver emenda que a diminua, ressalvadas as hipóteses das leis orçamentárias. As emendas serão aceitas somente se estiverem dentro das limitações mencionadas. Se o projeto não comporta emendas que resultem em aumento de despesa, emenda nesse sentido não será aceita.

No processo legislativo, existem regras básicas que devem ser atendidas para que a Câmara Municipal, através do seu Plenário, possa deliberar validamente. Todas as regras sobre **quorum**, votação, prazo etc. são muito importantes. A Lei Orgânica do

Município especifica, de acordo com as condições locais, os detalhes dessas questões.

Rejeição ou aprovação do projeto

Submetido o projeto à deliberação da Câmara, esta poderá aprová-lo ou rejeitá-lo. O projeto de lei não há de ser necessariamente aprovado. Se o Plenário da Câmara não concorda com os termos da proposição, sobretudo quanto a assuntos que não possam ser objeto de emendas, poderá votar em contrário à sua aprovação, deixando de transformar o projeto em lei.

Após o processo normal de discussão e votação, uma das três hipóteses configura-se:

1. o projeto é aprovado integralmente;
2. o projeto é aprovado com emendas;
3. o projeto é rejeitado.

O projeto rejeitado é o projeto repelido, desaprovado em votação. O projeto que não recebe a votação da maioria exigida é tido como rejeitado. Se o projeto é aprovado pela Câmara e vetado pelo Prefeito, e se a Câmara mantém o veto, o projeto é tido como rejeitado. Os projetos rejeitados, inclusive os não sancionados (com o veto mantido), são arquivados.

A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente pode ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara. Corresponde a sessão legislativa aos trabalhos da Câmara, durante um ano (a sessão legislativa é dividida em dois períodos, em que se entremeia o recesso de julho).

O projeto não há de ser necessariamente aprovado, ou pode ser aprovado com emendas. De qualquer modo, a aprovação pela Câmara é condição essencial para o projeto vir a se transformar em lei. Observe-se que o projeto aprovado pela Câmara ainda não é lei. É tão somente um “projeto de lei aprovado”, que ainda não percorreu todas as etapas necessárias do processo legislativo.

Sanção

Aprovado o projeto de lei pelo Plenário da Câmara, ele será remetido ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará. A sanção traduz a aprovação do Executivo ao projeto, aprovação que pode ser expressa ou tácita. Será expressa se manifestada através da aposição da assinatura do Prefeito ao original preparado para votação, denominado *autógrafo*. Será tácita se ele não vetar nem sancionar, permanecendo omissa, até decorrer o prazo previsto para sua manifestação.

A sanção, sob qualquer de suas formas, é que transforma em lei o projeto aprovado pela Câmara Municipal. Quando o Prefeito sanciona, está ao mesmo tempo promulgando a lei. A nova lei deverá, então, ser publicada.

O Prefeito tem prazo para sancionar (“aprovar”) o projeto ou para vetá-lo (“rejeitar”), no todo ou em parte. Esse prazo é de 15 dias úteis, decorrido o qual o silêncio importa em sanção. Dessa forma, a ausência de sanção e de veto não faz caducar o projeto, mas o transforma em lei, porque a omissão é uma forma silenciosa de sanção.

Veto

Assim como o Prefeito pode sancionar o projeto, pode igualmente vetá-lo. Concretiza-se a rejeição no veto, que é a recusa de sanção a projeto aprovado pela Câmara.



Essa recusa, porém, terá de ser fundamentada. Dois são as razões constitucionais para aposição de veto: a inconstitucionalidade e a inconveniência ao interesse público.

O projeto pode ser vetado por inconstitucional, ou seja, por ferir, direta ou indiretamente, preceito da Constituição. A Constituição é a lei fundamental ou suprema; por isso, qualquer norma ou ato federal, estadual ou municipal só terá validade se estiver em conformidade com a regra constitucional. O projeto de lei poderá ser vetado, também, por ser considerado contrário ao interesse público. Na segunda hipótese, o veto possui fundamentação de ordem estritamente política: o Executivo apenas o julgou contrário ao interesse público, ainda que seja constitucional. Dessa maneira, o Prefeito terá de dizer por que veta (“rejeita”) o projeto: são as chamadas “razões do veto”.

O veto pode ser total ou parcial. Será total, se abranger todo o projeto. Será parcial, se atingir apenas parte do mesmo, sem prejudicar o texto todo. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º).

Vetado o projeto, o Prefeito comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. A Câmara reunir-se-á, então, para apreciá-lo, deliberando se o aceita ou não.

O veto a emendas apostas pelo Legislativo não restaura a redação original, o que muita gente desconhece.

Não é o veto uma deliberação absoluta, porque enseja a reapreciação do projeto pela Câmara, podendo esta acolhê-lo ou não. Dessa maneira, a aposição de veto sempre provoca nova apreciação do projeto, relativamente à parte vetada. Ao acolher um veto, a Câmara pode estar concordando com as razões do Prefeito, que pode ter percebido problemas que não foram vistos antes pela Câmara.

A Câmara somente pode rejeitar o veto do Executivo pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A Emenda Constitucional nº 76/2013 suprimiu do § 4º do art. 66 a referência ao voto secreto para apreciação do veto. Agora, portanto, o voto é aberto, devendo a LOM adaptar-se nesse sentido.

A apreciação do veto deverá dar-se em determinado prazo, a ser previsto na Lei Orgânica. O prazo será de 30 dias, se outro não for estabelecido. Se nesse prazo não houver deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de medidas provisórias.

O veto pode, contudo, ser superado. Por isso, ele não é um ato definitivo e absoluto, mas que apenas recoloca o projeto em novo exame pela Câmara. Essa competência para apreciar o veto, que inclui o poder de derrubá-lo, demonstra que a Câmara é a vontade maior no processo legislativo. A vontade do Legislativo pode, pela manifestação de sua maioria absoluta, sobrepor-se à vontade do Prefeito.

O veto parcial não recoloca em debate todo o projeto. Só se reexamina a parte vetada. No caso desse veto, o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada.

Após a deliberação em que se rejeitou o veto, será a nova lei devolvida ao Prefeito para promulgação. Se o veto tiver sido rejeitado e o Prefeito não quiser promulgar a nova lei, o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara promulga-la-á, conforme dispuser a LOM.

Promulgação e publicação

Com a sanção expressa ou tácita ou com a rejeição do veto, o projeto de lei transforma-se em lei, perfeita e acabada.

A promulgação representa atestação de que a lei existe, pelo que deve ser obrigatoriamente executada e respeitada. Quando o Prefeito sanciona a lei, também a promulga, ato contínuo. Se o Prefeito apuser veto e este não for acolhido pela Câmara, ser-lhe-á devolvida a lei, para promulgação.

A promulgação indica, pois, que a nova lei é apta a produzir os seus efeitos jurídicos.

O Prefeito tem o prazo de 48 horas para promulgar a lei. Isso tanto nos casos de sanção expressa ou tácita, quanto nos casos em que se comunicou a rejeição do veto. Se não o fizer nesse prazo, a promulgação caberá ao Presidente da Câmara, também no prazo de 48 horas. E se, por fim, o Presidente da Câmara não promulgar a lei no prazo estipulado, promulga-la-á o Vice-Presidente, sempre observado o que dispõe a Lei Orgânica.

Após a promulgação, ocorre a publicação da lei, para que todos tomem conhecimento do seu conteúdo. É a publicação condição essencial para que a lei opere efeitos jurídicos. Sem publicação, o ato normativo não terá eficácia. A publicação compete a quem promulgou a lei. Deve ser feita em jornal de grande circulação no Município, que tanto pode ser o Diário Oficial do Estado, um jornal oficial do próprio Município ou, em casos especiais, até em jornal particular, no qual a lei municipal autorize a publicação dos atos oficiais da Comuna. Na falta destes, entende-se como válida a publicação feita em local acessível ao público, na Prefeitura ou na Câmara.

Leis delegadas

A Lei Orgânica do Município pode adotar ou não o regime de leis delegadas, que serão elaboradas pelo Prefeito, após solicitar a delegação à Câmara Municipal.

Não serão objeto de delegação nem os atos de competência exclusiva da Câmara, tais como remuneração dos agentes políticos, elaboração do Regimento Interno e disposição sobre a organização interna da Câmara, nem a legislação municipal sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos e nem matéria que deva ser tratada por lei complementar.

O ato delegatório especificará o conteúdo da delegação e os termos de seu exercício. Se esse ato determinar a apreciação do projeto pela Câmara, esta a fará em uma só votação, vedada qualquer emenda.

CAPÍTULO VII¹⁶ TÉCNICA LEGISLATIVA

Conceito de técnica legislativa

A *técnica legislativa* é vista, por alguns autores, como possuindo dois sentidos: um, amplo e outro, restrito. José Afonso da Silva¹⁷ considera que:

“Em sentido amplo, a técnica legislativa envolve todo o processo de elaboração dos atos legislativos, isto é, desde a verificação da necessidade de regular o assunto até o momento em que o ato é publicado para sua aplicação. Abrange, pois, não só as fases de iniciativa, discussão, votação, sanção, veto, promulgação, quando se tratar de lei, decreto legislativo e resolução, e simples expedição e publicação dos atos administrativos (da Câmara e da Prefeitura), mas também se manifesta em todas as operações destinadas à sua apresentação formal e material”.

Quanto ao sentido estrito, o respeitado constitucionalista¹⁸ emite o seguinte conceito:

“Neste sentido, a técnica de elaboração dos atos legislativos procura descobrir qual a maneira mais adequada para a formulação da vontade legislativa, cuidando do aspecto formal dos atos: suas partes, correção de linguagem, precisão terminológica, simplicidade, concisão; enfim, da redação propriamente dita, assim como de sua apresentação material, ou seja, da distribuição do assunto no texto do ato”.

Como se pode ver, a *técnica legislativa* pode compreender tanto a parte processual de elaboração dos atos legislativos quanto a parte formal, isto é, a redação, a apresentação etc. Aqui, tratar-se-á a *técnica legislativa* no sentido estrito que acima se mostra, posto que o processo legislativo foi objeto de outro capítulo.

A Constituição da República contém dispositivo (parágrafo único do art. 59) que preceitua a expedição de lei complementar sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, a qual contemplará também regras referentes à técnica legislativa. Essa norma legal é a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 25/04/01, que dispõe sobre os temas acima referidos, e deve ser consultada, embora não se aplique integralmente ao Município, sem prejuízo de se observar as regras geralmente aceitas pelos especialistas e que serão aqui reproduzidas.

Estilo de redação

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os autores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção. Mayr Godoy¹⁹ acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade.

¹⁶ Este capítulo foi revisto e atualizado por Marcos Flávio R. Gonçalves, consultor do IBAM.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p.121.

¹⁸ Idem, p. 121.

¹⁹ GODOY, Mayr. *Técnica constituinte e técnica legislativa*. São Paulo: LEUD, 1987, p. 99.

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos leitores e aplicadores, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um.

As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa.

Não se deve usar gírias, que não representam corretamente a língua. Além disso, a gíria pode variar de região para região, existindo as que possuem significado distinto de acordo com quem as usa. Uma expressão de gíria em determinada região pode ter significado diferente do que lhe é dado em outra.

A lei não deve conter palavras inúteis. Assim, deve-se redigi-la com o menor número de palavras possível, eliminando as que possam ser supérfluas. As frases longas também devem ser evitadas, pois contribuem para dificultar o entendimento. Frases curtas facilitam a compreensão e evitam a repetição ou a inclusão de palavras supérfluas. Palavras de significado ambíguo ou impreciso perturbam a clareza do texto.

Deve ser evitada a utilização de palavras de sentido radical, como: nunca, sempre, somente, exclusivamente, jamais etc.

É necessário observar rigorosamente as regras gramaticais, inclusive as de pontuação. A falta de concordância, a supressão de acentos ou a colocação equivocada de vírgula podem levar a erros graves.

As expressões explicativas, como “a saber”, “isto é”, “por exemplo”, “ou seja”, bem assim aquelas que não contêm precisão, como “etc.” e “e outras”, não devem ser usadas, já que não contribuem para esclarecer o texto legal.

O legislador deve dominar o assunto sobre o qual escreve, sob pena de cometer erros que conduzem à má interpretação ou, mesmo, à impossibilidade de aplicação do ato. Exemplo por demais repetido é aquele em que o texto contém a seguinte frase:

“A taxa de polícia é um imposto que tem como fato gerador...”.

Taxa, como se sabe, não é imposto; ambos são espécies do gênero *tributo*, não devendo ser confundidos, nem ser usados para confundir.

Erros como o acima mostrado demonstram que o redator da norma não domina o assunto sobre o qual está legislando e podem levar a consequências desagradáveis por não transmitir com precisão e clareza o que se pretendeu reger.

Partes do ato

Os textos normativos contêm diversas partes, as quais serão abordadas a seguir.

Preâmbulo

O *preâmbulo* precede, vem antes do texto propriamente dito. É a parte inicial do ato. Serve para identificá-lo, porém não integra sua essência.

O preâmbulo compõe-se de diversos itens: *título*, que por sua vez se desdobra em *epígrafe* e *rubrica* ou *ementa*; *autoria* e *fundamento da autoridade* (*fórmula de promulgação*); *cláusulas justificativas do ato* (*considerandos*); *cláusulas de execução* ou *mandado de cumprimento*.



Título

O título das normas está subdividido em *título sintético* e *título sucinto*. O primeiro, conhecido como *epígrafe*, contém a espécie de norma, o número e a data. O segundo, denominado *ementa*, resume a matéria tratada no texto.

Epígrafe

É a parte superior do ato. Nela qualificam-se os atos, determinando-os como lei, decreto, resolução etc. A epígrafe situa também o ato no tempo, por meio da data.

Exemplos de epígrafe:

Lei Complementar nº 101, de 4 de setembro de 2000.

Decreto Legislativo nº 69, de 20 de novembro de 2011.

Resolução nº 17, de 21 de setembro de 2012.

Como se vê, a epígrafe mostra a qualidade do ato (lei, lei complementar, decreto, resolução etc.), o seu número e a data de sua expedição. No que respeita à numeração, dois critérios são mais adotados: o sequencial e o anual. O primeiro numera o ato cardinalmente, sem reiniciar a contagem, que segue a ordem cronológica.

O segundo critério reinicia a numeração a cada ano, isto é, os atos são numerados a partir do primeiro editado no ano, terminando junto com o ano civil.

Há, ainda, a numeração que coincide com a legislatura, ou seja, inicia-se e termina nos quatro anos que a compõem, e a que se relaciona com o regime político-institucional, que é recomeçada a cada nova Constituição.

O melhor critério é, todavia, o sequencial e cronológico, utilizado inclusive pela União. A numeração segue a ordem de expedição, o que facilita a consulta e evita o equívoco causado por duas leis com mesmo número, embora com datas distintas. Essa numeração somente será interrompida, para recomeçar do número um, em situações muito especiais.

É conveniente observar que a numeração das leis não é a mesma da utilizada para os decretos, para as resoluções e decretos legislativos ou para outros atos. Cada tipo de ato possui sua numeração, que segue a ordem numérica, cardinal e arábica.

A data do ato deve corresponder à data de sua assinatura, sendo recomendável, na medida do possível, que se o publique no mesmo dia. A lei de menor número deve ser datada antes da lei de número maior, para que não ocorra desobediência à ordem cronológica.

Ementa

A *ementa*, também chamada de *rubrica*, tem por objetivo resumir o conteúdo do ato, facilitando a sua busca e permitindo o conhecimento imediato do assunto legislado. Deve ser redigida de forma sucinta, porém suficiente para que contenha as informações necessárias ao entendimento. Deve-se, por conseguinte, conciliar a brevidade do período com a precisão do enunciado.

Quando o ato trata de diversos assuntos, coloca-se na ementa a matéria principal, seguida da frase: “e dá outras providências”. Essa expressão somente deve ser incluída se, de fato, o ato tratar de outros assuntos além do principal.

Exemplo de ementa correta:

“Disciplina a movimentação, aplicação e comprovação do Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências”.

Quando o ato destina-se a revogar ou modificar outro ato anterior, deve-se incluir na ementa a referência ao assunto revogado, como no exemplo que se segue:

“Modifica o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”.

Na transcrição imediatamente anterior, indicou-se o ato modificado e identificou-se o assunto tratado. A ementa deve facilitar a pesquisa, anunciando com precisão o número do ato atingido e sua data e referenciando o tema abordado.

A ementa é lançada ao lado direito do ato, sem aspas, dois pontos ou inclusão da própria palavra ementa.

Autoria e fundamento legal

A *autoria* dos atos é conhecida pelo preâmbulo e pela assinatura. O preâmbulo identifica a autoridade como titular de cargo ou função. A assinatura dá a conhecer o nome civil da pessoa investida de poder para firmar o ato, e sobre isso se falará adiante.

Essa parte do preâmbulo anuncia, portanto, a titularidade da autoridade promulgadora e o fundamento legal que a autoriza. Abre-se parágrafo logo abaixo da ementa, seguindo-se vírgula, e em continuidade os demais indicadores, como nos exemplos abaixo. O nome da autoridade é desnecessário, pois constará da assinatura ao final do texto legal.

Para as resoluções da Câmara pode-se adotar o seguinte modelo:

“Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, Presidente, nos termos do art. _____ do Regimento Interno, promulgo a seguinte Resolução:”.

Ou então:

“A Câmara Municipal, nos termos do art. _____ do Regimento Interno, Resolve:”

Para os decretos legislativos:

“Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, Presidente, usando das atribuições que me confere a Lei Orgânica do Município (ou a Resolução nº _____), promulgo o seguinte Decreto Legislativo:”

Existem ainda outras formas utilizadas, porém as acima são as mais comuns. Podem ocorrer também variações utilizando partes de uma e de outra formas, desde que respeitadas as regras básicas.

Cláusulas justificativas

Nessa parte do preâmbulo, a autoridade que promulga ou decreta dá as razões que o justificam. Na maioria das vezes, não há necessidade de sua inclusão, posto que o texto se justifica por si próprio. No entanto, há quem entenda necessário introduzi-las, o que pode ser feito nos decretos, não cabendo sua inclusão nas leis, nas resoluções e nos decretos legislativos.

Essas formas são iniciadas, geralmente, por expressões como “considerando”, “atendendo”, “tendo em vista” etc., que são seguidas por esclarecimentos que procuram justificar e explicar a razão pela qual o ato foi expedido.

Cláusula de execução ou mandado de cumprimento

É a expressão imperativa com que a autoridade manifesta a sua vontade, indicando o caráter compulsório de cumprimento. Utilizam-se palavras como “Resolve”, “Decreta”, “Faço saber” etc., como mostrado nos exemplos acima.

Organização dos dispositivos

Existem atos que, pela própria finalidade de sua expedição, são curtos, com pequeno número de dispositivos. Há outros, porém, que se estendem por tratarem de assuntos complexos, que exigem longo detalhamento, como é o caso dos códigos (tributário, de posturas, de zoneamento etc.). Nessa última hipótese, os artigos são agrupados de modo a facilitar a compreensão e separar o ato por subtemas, concedendo-lhe maior clareza e precisão.

Assim, de conformidade com a extensão do ato, ele pode ser subdividido em subseções, seções, capítulos, títulos, livros e partes. Um conjunto de artigos forma uma subseção; um conjunto de subseções forma uma seção; um conjunto de seções forma um capítulo; um conjunto de capítulos forma um título; um conjunto de títulos forma um livro; um conjunto de livros forma uma parte.

Se o ato – o Regimento Interno, por exemplo – contém apenas cinco artigos, não será necessário juntá-los em seções, posto que sua complexidade não exigirá tal procedimento. Se, no entanto, o número de dispositivos – 120 artigos, **v.g.** – corresponde a dificuldade maior de compreensão, adotam-se agrupamentos que irão desdobrar o assunto principal e permitir que seu entendimento e, mesmo, sua ordenação se tornem mais acessíveis.

Há, porém, variáveis em torno do uso dos diversos desdobramentos que um ato pode conter. Conforme o número de artigos, pode-se dividi-lo em capítulos somente, não se adotando a divisão em seções. Existe ainda a possibilidade de, existindo capítulos, alguns se dividirem em seções e outros, não. Ou, também, havendo seções, algumas se decompõem em subseções, ao passo que outras não, por inexistirem artigos em número que justifique essa subdivisão.

O bom senso e a observância de critérios é que determinarão quando o ato deve ser subdividido e como o será.

Nos textos longos e complexos, é costume introduzir *disposições*, às vezes no início do ato, outras no fim. As mais usadas são: *disposições preliminares*; *disposições gerais*; *disposições finais*; *disposições transitórias*.

O objetivo das *disposições preliminares* é o de esclarecer o assunto da lei, sua área de alcance quanto à matéria, quanto ao território de incidência e quanto ao tempo de vigência.

As *disposições preliminares* podem estar no início da lei ou, conforme o caso, e de acordo com a necessidade, dentro de um capítulo. Pode, mesmo, ocorrer que vários capítulos contenham disposições preliminares, dependendo da complexidade que possuem.

As *disposições gerais* alcançam, via de regra, toda a matéria comum às diversas partes do ato. Podem ser colocadas no início ou no fim do texto legal, conforme seja o seu conteúdo. Na Constituição da República, encontram-se no final, formando o Título IX.

As *disposições finais* devem conter aquelas normas que encerram o texto legal e que dizem respeito a determinadas providências, que não ficariam bem integradas a qualquer outra parte.

Por fim, as *disposições transitórias* têm por objetivo resolver algumas questões temporárias, até que deixem de existir ou sejam solucionadas por outra norma legal.

O constituinte de 1988, ao elaborar a Carta Magna, fez dela constar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que acompanha o texto constitucional. A numeração dos artigos do ADCT, no entanto, não segue a do corpo da Constituição, iniciando nova contagem que hoje se encerra no art. 97, em face das várias emendas promulgadas.

Esse não é o costume adotado para as leis ou para as resoluções. Em ambas, as disposições transitórias, quando necessárias para melhor resolver alguma questão provocada pela edição do texto, são colocadas ao final e seguem a numeração já iniciada. Na hipótese de ser necessário grande número de artigos, as disposições transitórias vão constituir capítulo (ou seção) próprio; se os artigos são em pequeno número, é comum juntá-los às disposições finais, denominando o capítulo (ou seção) de *Disposições Finais e Transitórias*.

Os títulos das diversas partes da lei (ou da resolução) são escritos precedidos da contração *da(s)* ou *do(s)*, conforme se trate de masculino ou feminino e de singular ou plural. Assim, por exemplo, o Título VI da CF intitula-se *Da Tributação e do Orçamento*; o seu Capítulo I chama-se *Do Sistema Tributário Nacional*; a Seção I desse capítulo trata *Dos Princípios Gerais*. Veja-se, para melhor exemplificação, a estrutura do Código Civil Brasileiro.

Artigos

Os *artigos* constituem o elemento básico, central, do texto. A redação do artigo segue normas próprias para garantir que se obtenha uma boa apresentação do texto e, principalmente, maior facilidade de compreensão.

Hésio Fernandes Pinheiro²⁰ concebeu algumas regras que são aqui reproduzidas também adaptadamente, especialmente quanto aos exemplos.

1ª regra: Cada artigo deve conter um único assunto. Esse é um ponto básico. Não convém reunir vários assuntos num só artigo.

Exemplo: “Art. 5º. Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria” (*Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional*).

2ª regra: O artigo dará apenas o princípio jurídico, a norma geral. As exceções e medidas complementares reservam-se aos parágrafos.

Exemplo: “Art. 117. O mandato dos representantes classistas, em todas as instâncias, é de três anos.

Parágrafo único. Os representantes classistas terão suplentes” (*Constituição da República*).

3ª regra: É desaconselhável o uso de abreviaturas ou siglas no texto das leis, salvo quando já consagradas pelo uso, ou conhecidas e generalizadas em todo o país, como é o caso de S.A. (sociedade anônima). Ainda assim, convém que a primeira referência ao nome seja feita por extenso, com a sigla entre parênteses.

²⁰ Pinheiro, Hésio Fernandes. *Técnica Legislativa*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.

A rigor – cabe acrescentar – o uso de siglas é inadequado ao texto legal. Somente em casos muito especiais é que se admite a inclusão. Por outro lado, não há oposição a que se utilizem sinais como R\$ (real), % (porcentagem), US\$ (dólar) e outros, que precedem ou acompanham expressões numéricas, desde que em seguida se repita a expressão por extenso.

Abreviaturas também não se usam. A *abreviatura* é a representação de um vocábulo por meio de uma ou de algumas de suas letras ou sílabas. Exemplo: *p.* ou *pág.* – página; *adj.* – adjetivo; *adv.* – advérbio; *s.* – substantivo. Palavras diferentes têm, às vezes, a mesma abreviação, confundindo o entendimento.

4ª regra: Quando houver discriminação, o artigo fará o enunciado e os elementos de discriminação serão apresentados por incisos.

Essa técnica facilita a redação do texto, sua compreensão, interpretação e a própria exposição material e formal do assunto.

Exemplo: “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções” (Constituição da República).

5ª regra: Quando os artigos se sucederem, tratando de assuntos heterogêneos, deve-se manter, tanto quanto possível, a uniformidade dos verbos.

Exemplo: “Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar...

II - suplementar...

.....
VII - prestar...

VIII - promover...

IX - promover...” (Constituição da República).

6ª regra: A linguagem deve ser correta e precisa.

Como foi comentado antes, a linguagem empregada nos textos legais deve atender a critérios de simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção. Veja-se o item *Estilo de redação*, que aborda com detalhes os critérios listados.



Numeração e desdobramento

Os artigos são numerados ordinalmente até o nono (1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º) e, a partir daí, cardinalmente (10, 11, 12 etc.). Escreve-se Art., de forma abreviada, exceto no caso de artigo único, que é escrito por extenso.

Após o número do artigo, coloca-se o sinal de ponto (.). Os artigos podem desdobrar-se em:

- parágrafos;
- incisos;
- alíneas.

Há quem utilize os desdobramentos *item* e *letra*, conforme se explicará adiante.

Caput

Denomina-se **caput** ao texto do próprio artigo. Quando se deseja fazer referência a um dispositivo articulado, diz-se “no art. 10, **caput**”, para demonstrar que a remissão é ao conteúdo do artigo, e não ao de seus desdobramentos.

Parágrafos

Os *parágrafos* servem para adicionar ou complementar disposição contida no artigo. Seguem sempre a regra principal, detalhando-a, explicando-a, criando exceções a ela.

Sempre que houver a necessidade de esclarecer a regra básica, constante do artigo, usa-se o parágrafo. Este é representado pelo sinal gráfico §, exceto quando há um só parágrafo, quando se utiliza a forma *parágrafo único*. Após o número do parágrafo, coloca-se o sinal gráfico de ponto (.).

Como os artigos, os parágrafos também são numerados ordinalmente até o nono e cardinalmente a partir do seguinte, como se demonstra:

§ 1º, § 2º, § 3º, ... § 9º

§ 10, § 11, § 12 ... etc.

Deve-se cuidar para que não se inclua parágrafo contendo assunto estranho ao que consta do artigo, posto que, por definição, os parágrafos não podem dispor sobre temas que não estejam relacionados com aquele.

Incisos e alíneas

Os *incisos* são representados por algarismos romanos, seguidos de travessão (–). As *alíneas* são grafadas por letras minúsculas, geralmente em itálico, seguidas de parênteses: *a); b); c)* etc.

As frases que integram os incisos e as alíneas devem ser iniciadas com letra minúscula e terminadas com o sinal de ponto e vírgula (;).

Deve-se procurar usar os incisos para detalhar os artigos, e as alíneas, para detalhar os parágrafos e os incisos. Usam-se também os incisos para subdividir os parágrafos.

Exemplos:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

.....”

(Constituição da República)

Os incisos são, também, chamados de *itens* por alguns autores, como as alíneas são eventualmente denominadas de *letras*.

Encerramento do Texto

Vigência

Resumidamente, pode-se dizer que a lei vigora:

- a partir da data de sua publicação, se assim estiver expresso em seu texto;
- 45 dias após a sua publicação, se nenhuma data estiver indicada no texto;
- a partir de uma data futura estabelecida expressamente no texto.

Cláusula de revogação

A *cláusula de revogação* tem por objetivo deixar claro que as disposições anteriores sobre o assunto que está sendo legislado deixam de vigorar a partir da expedição do novo ato.

Utiliza-se geralmente o último artigo para indicar a revogação, sendo utilizadas duas formas mais comuns:

- a) *“Revogam-se as disposições em contrário”;*
- b) *“Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Resolução nº , de ____ de _____ de 19 ____”.*

O primeiro exemplo tem a vantagem de generalizar, afirmando a revogação de toda e qualquer disposição que seja contrária à nova ordem. A segunda redação, por sua vez, é usada quando se vislumbra a necessidade de indicar especificamente algum texto anterior.

Há, ainda, quem utilize uma terceira forma, que junta a cláusula de revogação com a de vigência, resultando no seguinte formato:

“Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Embora a citação dos atos revogados facilite o trabalho de pesquisa, é recomendável o uso da primeira redação, que abarca toda e qualquer legislação anterior, não corre o risco de omissão de alguma norma atingida e não acopla assuntos. Relembre-se que a revogação total e parcial das leis possui normas que se encontram no art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil, hoje Lei nº 12.376, com o título de “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”.

No caso de decretos, resoluções e decretos legislativos, nem sempre é necessária a inclusão da cláusula de revogação, posto que muitos desses atos não têm o que revogar, já que regulam situações novas. Não obstante, quando ocorrer a hipótese, seguem-se as regras acima.

Exemplo típico é o da resolução que aprova um novo Regimento Interno para o Legislativo. Nesse caso, cabe a revogação da resolução anterior, que aprovava normas que deixam de vigorar.

Fecho

Em face do costume, escreve-se, ao finalizar o ato, o nome da localidade e a data completa. Alguns Municípios incluem também o nome do local onde se situa o Poder correspondente ou o ano em que o Município foi fundado ou emancipado.

Exemplos:

- a) *“Barbacena, 24 de outubro de 1943;*
- b) *Palácio dos Leões, Tangará da Serra, 16 de setembro de 2001;*
- c) *Porto Novo do Cunha, 30 de outubro de 1995, 52º da Fundação e 20º da Emancipação”.*



Assinatura

Compete ao Prefeito Municipal, ao Vice-Prefeito ou ao Presidente da Câmara Municipal, conforme o caso, a assinatura das leis. O Vice-Prefeito o faz quando no exercício do cargo de Prefeito; o Presidente do Legislativo, quando lhe cabe a promulgação da lei, conforme explicado anteriormente, ou quando, por qualquer razão, substituir o titular do Executivo.

As resoluções e os decretos legislativos são firmados pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente da Câmara, se este estiver no lugar do primeiro.

A assinatura é um dos elementos de validade dos atos, conferindo-lhe autenticidade.

Exemplos:

Leis:

a) João Languera

Prefeito Municipal

b) Sílvia Pisurna

Vice-Prefeita, no exercício do cargo de Prefeito

Resoluções:

a) Graça Maria de Biasi Mager

Presidente

b) Selma Baratta Junqueira

Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

Referenda

A *referenda* tem por objetivo lembrar aos auxiliares diretos da autoridade que assinou o ato que devem apoiá-lo e fazê-lo cumprir. No Município, cabe aos Secretários, como agentes políticos, referendar as leis e decretos, geralmente atribuindo-se a tarefa àquele cuja área de competência tem relação com o assunto tratado.

No que respeita a resoluções e decretos legislativos, o Regimento Interno da Casa Legislativa é que irá definir quem apõe o referendo. Pode ocorrer que somente o Presidente assine o ato, sem a participação dos demais membros da Mesa Diretiva.

Certidão

Os atos legais são publicados e inscritos nos livros próprios, que hoje podem utilizar as técnicas mais modernas, como as eletrônicas. Embora não haja obrigatoriedade, muitos são os Municípios que, ao final do texto legal, mas sem integrá-lo, colocam uma *certificação do registro*, conforme exemplo:

“CERTIFICO haver registrado a presente lei, publicada no Diário Oficial de 5 de dezembro de 2004, à pág. 3. Sandra Gonçalo, Diretora Geral”.

Consolidação da legislação

A LC nº 95/98 contém capítulo para tratar da consolidação das leis e de outros atos normativos federais. Não é, portanto, de cumprimento obrigatório pelos Municípios, eis que se dirige à esfera federal.

Nada impede, todavia, que o Município adote as regras contidas nos arts. 13 e seguintes da referida lei, com a redação dada pelo LC nº 107/01, onde está definido que:

"§ 1º. A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se normalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados".

Nos Municípios, salvo exceções de estilo, não há com frequência necessidade de promover-se a consolidação de leis que versem sobre determinado assunto. Se, contudo, surgir a necessidade, porque sobre um assunto se encontram vigorando diversas leis, recomenda-se a consulta aos artigos da legislação federal acima referida, onde serão encontradas indicações de como proceder.

Ressalte-se que será sempre necessária a adaptação das normas federais às características do Município, em face das diferenças existentes.