

O Vereador e a Câmara Municipal

7ª edição



O VEREADOR E A CÂMARA MUNICIPAL

7^a edição

2020

O Vereador e Câmara Municipal

Copyright Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM

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: 2012; 5ª edição (especial): 2014; 6ª edição (especial): 2015; 7ª edição: 2020.

Coordenação

Marcos Flávio R. Gonçalves

Capa e diagramação

Selma Rodrigues

V489

Vereador e a câmara municipal, O / [coordenação de] Marcos Flávio R. Gonçalves. – 7. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: IBAM, 2020.

87 p.

ISBN: 978-85-7403-048-7

Inclui referências

1. Administração municipal - Brasil. 2. Câmara municipal - Brasil. 3. Vereadores. I. Gonçalves, Marcos Flávio R. II. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. III. Título.

CDU 352(81)

Ficha catalográfica elaborada por Cinthia Pestana Viana CRB-7/6431

Biblioteca do IBAM

APRESENTAÇÃO

Houve tempo em que a Câmara Municipal não era reconhecida como um Poder Legislativo. Leis importantes para o Município, como a Lei Orgânica, eram expedidas pelo Estado e em alguns entes federativos os atos elaborados pela Câmara não tinham o nome de lei, usando-se a palavra “deliberação” para denominá-los.

Sempre teve quem contestasse essa visão, por entender que a Câmara tinha poderes para legislar, ou seja, era de fato um Poder Legislativo. O assunto foi inteiramente superado com a Constituição Federal de 1988, onde está assegurada literalmente a competência desse órgão para fazer leis, que é sua principal atribuição, embora tenha outras também importantes, como se poderá ver nos capítulos que compõem este livro.

O IBAM, aliás, sempre concebeu a Câmara Municipal como responsável pela elaboração de leis, como é exemplo esta publicação, agora em sua 7ª edição, que foi revista e atualizada, conforme deve ser.

O leitor, seja quem está exercendo a vereança, quem é candidato a tal ou quem se interessa pelo que acontece no âmbito municipal, receberá informações importantes sobre o que foi atribuído à Câmara, como deve atuar, quais as normas constitucionais e legais que a afetam direta ou indiretamente, como cumprir seu papel de legislar, fiscalizar, julgar e se administrar.

Em relação ao Vereador, também estão disponíveis capítulos que mostram como deve e como pode exercer o mandato que lhe foi dado pelo eleitorado. Estão descritos direitos e obrigações, pois o cargo de agente político que ocupa possui esses dois aspectos – o Vereador **pode** ter iniciativas e também **deve** cumprir certas exigências decorrentes de sua função.

A jurisprudência, a doutrina e a legislação são citadas sempre que contribuem para tirar dúvidas ou para mostrar o caminho que deve ser seguido pelo Vereador, seus assessores e todos que se interessam pelo tema e querem ficar a par de como funciona um verdadeiro Poder Legislativo.

Este Instituto orgulha-se de, em seus muitos anos de existência, vir mantendo apoio ao Município e a seus órgãos, o que se confirma com a edição do presente livro, que estará à disposição de quem desejar.

Paulo Timm
Superintendente Geral

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	3
CAPÍTULO I - A CÂMARA MUNICIPAL.....	7
Características.....	8
Atribuições e papel.....	8
Promoção do bem comum e comportamento democrático	10
Fiscalização do Executivo	10
Pedidos de informação.....	10
Comissões especiais de inquérito.....	11
Tendências a serem evitadas.....	12
Composição da Câmara.....	12
Atribuições dos Vereadores	13
Remuneração dos Vereadores	14
Regimento interno	14
Comissões Permanentes e Especiais.....	15
Sessões	17
Recesso parlamentar	18
CAPÍTULO II - AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO	19
A Federação brasileira e o Município.....	20
Autonomia municipal.....	20
Competência do Município	22
Conceituação jurídica do Município.....	23
CAPÍTULO III - PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES.....	25
Inviolabilidade por opiniões, palavras e votos	26
Prisão especial	26
Licença	26
Remuneração.....	27
Suplência	28
Proposituras.....	29
Apresentação de pareceres	29
Participação nas deliberações do Plenário.....	30
Atuação na eleição da Mesa e na formação das comissões	30
Participação no julgamento das contas municipais	30
Responsabilidades ético-parlamentares.....	30
Sede legal.....	31
Espécies	32

Sanções	34
Processo ético-político de perda do mandato do Vereador	34
CAPÍTULO IV - PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	37
Pluralidade de conceitos e significados.....	38
Cidadania, formas de participação popular e Município	39
A participação popular na Constituição Federal	40
Outras formas de participação popular	41
Conselhos de políticas públicas e de programas.....	42
Conselhos Gestores de Políticas, sua história e prática contemporânea.....	43
CAPÍTULO V - O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL.....	47
A elaboração do orçamento.....	48
O plano plurianual.....	48
A lei de diretrizes orçamentárias.....	49
A lei do orçamento anual	50
Prazos de remessa ao Legislativo	50
Votação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento.....	52
<i>Recebimento pela Câmara</i>	52
<i>Prazos</i>	52
<i>Emendas</i>	52
Aprovação, rejeição, sanção, veto e promulgação do orçamento.....	58
Transparência da gestão fiscal	59
Pandemia e flexibilização da LRF	60
CAPÍTULO VI - PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA	63
PROCESSO LEGISLATIVO.....	64
Conceito	64
Iniciativa das leis	64
Iniciativa geral e reservada.....	64
Iniciativa vinculada	65
Iniciativa popular	66
Anteprojeto e projeto	66
Controle da tramitação.....	66
Urgência.....	67
Medidas provisórias.....	68
Quórum.....	68
Maioria	68
Emendas	69
Rejeição ou aprovação do projeto	70
Sanção.....	71

Veto	72
Promulgação e publicação	73
Leis delegadas.....	74
TÉCNICA LEGISLATIVA	74
Conceito de técnica legislativa	74
Estilo de redação	74
Partes do ato	76
Artigos	81
Encerramento do texto.....	84
Consolidação da legislação	87

CAPÍTULO I*

A CÂMARA MUNICIPAL

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

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 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.

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.

Atribuições e papel

Como já registrado, quatro 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, recomenda-se a leitura do 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;

CAPÍTULO I

A CÂMARA MUNICIPAL

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

A quarta 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).

As atribuições da Câmara concentram-se nas funções legislativa e fiscalizadora. É fundamental que a Câmara desempenhe plenamente suas funções e seu papel, pois só assim poderá ter destaque no Governo do Município.

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.

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 assessora o Executivo Municipal. Compete-lhe, ainda, solicitar a atenção dos Governos Estadual ou Federal para problemas de interesse da comunidade. Assim atuando, de nenhuma forma estará a Câmara desviando-se de suas atribuições básicas, mas cooperando com outros Poderes na busca de soluções para os problemas do Município e consecução do bem comum. 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

Com a redução da iniciativa legislativa da Câmara nos últimos tempos, 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

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 ao princípio da separação dos Poderes.

Vale alertar, na forma do entendimento exarado pelo STF (ADI nº 3046), que o pedido de informações, assim como os demais mecanismos de fiscalização, é uma prerrogativa que foi constitucionalmente conferida ao Poder Legislativo e não aos Vereadores de forma isolada. Em assim sendo, a solicitação de informações aos agentes políticos do Executivo deve ser aprovada em Plenário e ser encaminhada pela Mesa.

As exigências para solicitar informações 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, 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.

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.

Composição da Câmara

A Constituição Federal de 1988 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 do art. 29 da Constituição Federal e da Lei Orgânica local, observando-se, ainda, os critérios estabelecidos em Resolução do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Como agentes políticos, os Vereadores 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 apreciação de projetos de atos normativos, 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 de 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, nem 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, 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 aos parâmetros previstos na Lei Orgânica, cabendo ao legislador fixá-la, considerando a capacidade de arrecadação de seu Município e a realidade local.

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 à interferência do Executivo. O seu valor jurídico é relevante, pelo que deve o Vereador, como se disse antes, 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 os trabalhos. Toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

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 adequar-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 a 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 a educação, saúde, contratos em geral, obras públicas, pessoal e outras matérias relacionadas com a prestação de serviços pelo Município.

Em vista das características dos Municípios aos quais é dirigida esta publicação, cumpre salientar que suas Câmaras devem ter comissão dedicada aos assuntos relacionados com o meio ambiente, separada, portanto, da que envolve os serviços públicos em geral. O Regimento Interno deve receber alteração que contemple a referida comissão, com a orientação sobre sua composição (que, em princípio, seguirá os mesmos critérios das demais), seu âmbito de atuação e outras normas que devam estar explicitadas no citado regimento.

A leitura do capítulo específico sobre a competência do Município em relação ao meio ambiente é importante para que se compreenda a necessidade de tratamento especial por parte da Câmara Municipal.

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 lei, 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.

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.

A incidência da recente pandemia provocou a necessidade de o Poder Legislativo, como a coletividade em geral, tomar cuidados para evitar a contaminação, promovendo sessões a distância, como fizeram o Senado e a Câmara Federal. A Câmara Municipal, se desejar fazer o mesmo, deve procurar regulamentar a atividade, de modo a evitar contestações e promover decisões que tragam resultados efetivos.

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.

CAPÍTULO II*

AUTONOMIA E COMPETÊNCIA

DO MUNICÍPIO

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Maria Victoria Guimarães, advogada e assessora jurídica do IBAM.

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).

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.

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.

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 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,

CAPÍTULO II AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

hoje objeto de lei municipal, que observará os princípios constitucionais federais e estaduais, estes no que couber.

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 25/00.

A EC 25/00 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 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-A¹, 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.

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.

¹ Os incisos I a VI do art. 29-A da Constituição tiveram a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 58/2009.

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 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).

No que respeita 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, o que deve estar listado na Lei Orgânica.

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.

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.

CAPÍTULO III*

PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Marcus Alonso R. Neves, advogado e consultor jurídico do IBAM

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 32/2001, 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.

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.

CAPÍTULO III PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

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:

- para ocupar cargo de Secretário Municipal, sendo lícito ao Edil optar pela remuneração de um ou outro cargo;
- para desempenhar missão de interesse do Município;
- para tratamento de saúde;
- 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 à 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 é a resolução, eis que o atual inciso VI do art. 29 da Constituição não se refere à necessidade da edição de lei formal para tanto, a exemplo do que determina o inciso V do respectivo 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 art. 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 por 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 resolução que fixar a sua remuneração.

Levada a questão à apreciação do Supremo Tribunal Federal em 2017, o colegiado reputou constitucional lei editada pelo Município de Alecrim (RS) que previa o pagamento de terço de férias e 13º aos titulares do Executivo local.

Nesse sentido, forçoso é reconhecer que, se o pagamento de abono de férias e 13º salário a Prefeitos e Vice-Prefeitos não é incompatível com o art. 39, § 4º, da Constituição da República, tal como decidido pelo Supremo, também não se revela incompatível com o referido dispositivo constitucional eventual previsão na legislação local que determine o pagamento de 13º subsídio e terço de férias aos Vereadores.

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 extraordinária.

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, ou quando há 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,

CAPÍTULO III

PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

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 produzi-lo oralmente no Plenário.

Participação nas deliberações do Plenário

Ao Edil é garantido o direito de participar, em Plenário, da deliberação das matérias reguladas pelo Regimento Interno.

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). 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:

- a) as faltas ético-parlamentares, as quais constituem faltas funcionais de natureza mista, isto é, adentram, ao mesmo tempo, a seara ética e política;

CAPÍTULO III PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

- b) 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* nº 70.671- PI, pacificou a matéria, afirmando que o DL nº 201/67 não pedia de qualquer vício de inconstitucionalidade em face do 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 Decreto-lei 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 de 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 disciplinadas 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 as seguintes situações:

- a) 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.
- b) Perda ou suspensão dos direitos políticos.

O Vereador que sofrer condenação criminal já transitada em julgado, leia-se, sem possibilidade 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 art. 55 da CF, no sentido de competir ao Plenário deliberar em voto secreto e 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 CF, 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. Assim, uma vez recebida pela Câmara

CAPÍTULO III PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

Municipal a comunicação extraída nos autos do processo criminal, não cabe ao Presidente da Câmara outra conduta senão a declaração da extinção do mandato.

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

A decisão, neste caso, é da própria Justiça Eleitoral, que em sua sentença incluirá, quando cabível, a perda do mandato.

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

- 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 Assembleia Legislativa (art. 29, IX), cuja inobservância implica perda de mandato (art. 55, I).

Entre as referidas vedações, destacam-se 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').

As exceções possíveis a essa vedação dizem respeito ao exercício cumulativo da Vereança e de cargo público efetivo (CF, art. 38, III), desde que compatíveis os respectivos horários, e à ocupação do cargo de agente político (secretário municipal, por exemplo), que também é excetuada para os parlamentares federais (CF, art. 56, I).

A razão desse tipo de vedação está 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.

- 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.

CAPÍTULO III

PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES

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. Deve ser instaurado processo de perda do mandato, conforme dispuser a LOM, que, em regra, reproduz o disposto no art. 5º do Decreto-lei 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 IV*

PARTICIPAÇÃO POPULAR

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Fabienne Oberlaender Gonini Novais, advogada e assessora jurídica do IBAM

Pluralidade de conceitos e significados

A apresentação do tema objeto deste capítulo procura chamar a atenção para os diversos tipos de participação que podem ocorrer no Município, em especial na Câmara Municipal. O termo participação popular será utilizado aqui em sentido amplo.

Existem vários tipos de participação popular, que podem coexistir, se combinar e se complementar. O tipo de participação da população no Governo que mais marcou as democracias ocidentais modernas é o do sistema representativo e diz respeito à escolha dos governantes e, em alguns países, à sua deposição. Hoje, no entanto, há diversas outras possibilidades de se entender e praticar a participação popular que contribuem para democratizar o Governo, inclusive no que se refere às políticas públicas e à sua formulação, gestão, fiscalização e controle.

Colabora com a participação popular a Lei Federal nº. 12.527/2011, também denominada de "Lei de Acesso à Informação – LAI", que regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, que tem como diretrizes o previsto no art. 3º da LAI:

- I - a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II -divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III -utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV -fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V -desenvolvimento do controle social da administração pública.

Quando se amplia o acesso da população às informações sobre as propostas, decisões e ações governamentais, cria-se uma condição necessária, embora não suficiente, para propiciar a maior responsabilização dos governantes e gestores públicos.

A participação nas decisões pode abranger desde aquelas de natureza político-estratégica (sobre questões relativas à formulação, ao controle, à fiscalização, à avaliação e à correção de rumos das políticas públicas e referentes à definição de prioridades para a atuação governamental, à alocação de recursos do orçamento público e à distribuição, territorial e social, dos ônus e benefícios gerados pela atuação do Estado e de sua Administração), até as mais táticas e operacionais (ligadas à forma e aos meios para a implantação de programas, projetos e atividades).

CAPÍTULO IV PARTICIPAÇÃO POPULAR

Além disso, a participação popular pode se dar por meio de gestão compartilhada ou cogestão. Esse tipo envolve, também, a divisão ou partilha, em algum grau, do poder e da faculdade decisória, além das funções gerenciais e, muitas vezes, até das executivas. Algumas formas mais recentes de entidades, decorrentes de parcerias entre os setores público e privado, são exemplos dessa modalidade de participação, como as organizações sociais, onde os conselhos de administração são constituídos por representantes dos dois setores e possuem funções decisórias estratégicas.

Quanto aos objetivos da participação da população, são apontados como mais comuns:

- fortalecer a representatividade e legitimidade dos governantes;
- contribuir para o maior acerto das decisões e ações governamentais;
- obter o consentimento, a adesão ou a colaboração concreta da população-alvo para implementação de decisões e ações governamentais;
- melhorar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas, projetos, atividades e serviços promovidos pelo Poder Público;
- democratizar o Governo e a gestão pública, incorporando a ambos a noção de que devem funcionar, de fato, como arena privilegiada onde se expressam, articulam e negociam as necessidades, demandas, interesses e aspirações dos diferentes grupos sociais e se constroem consensos;
- criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania.

Cidadania, formas de participação popular e Município

O conceito atual de cidadania envolve a garantia do direito à maior participação dos cidadãos no processo decisório, de gestão e de operação governamental, sem ignorar as limitações ditadas por circunstâncias, como a distância entre a residência dos cidadãos e os centros de decisão, a complexidade de certos temas, o desinteresse, a falta de tempo e o despreparo dos cidadãos, entre outras. Implica, ainda, tentar reduzir ou superar essas limitações e aumentar o estímulo a essa participação, principalmente pela confiança crescente em seus resultados. E isso é uma tarefa articulada entre sociedade e Governo.

São múltiplas, portanto, as formas de participação popular no processo decisório governamental, as quais muito têm a ver com as tradições e a cultura cívico-política de cada país.

Essa percepção se faz notar não só na Constituição Federal, como na produção legislativa, hierarquicamente inferior, a cargo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como nas práticas que seus Governos vêm adotando.

Vale ressaltar que, no contexto do Estado Brasileiro, é o Município que reúne as melhores condições para ampliar a participação popular, em função de vários fatores, como:

- constituir a forma mais descentralizada de exercício do poder, das prerrogativas e das faculdades estatais;
- ser a esfera governamental competente para assuntos e serviços públicos que mais influem na vida cotidiana da população local, sendo muitos deles essenciais à sua sobrevivência e bem-estar imediato;
- possuir, em comparação com o Estado onde se localiza e a União, menor território de jurisdição, população a atender e aparato administrativo e institucional;
- dispor de centros de decisão mais próximos dos cidadãos e, portanto, mais acessíveis.

A participação popular na Constituição Federal

A Constituição Federal dispõe sobre questões relativas ao regime representativo, como eleições, voto e sistema partidário, principalmente em seus Capítulos IV e V do Título I - Direitos e Garantias Fundamentais. Inclusive destaca, como instrumentos de soberania popular, o sufrágio universal e o voto direto e secreto (*caput* do art.14). No art. 29 (incisos I e II) dispõe, especificamente, sobre as eleições municipais.

Adota, ainda, a Carta Magna a linha de ampliar a participação política para além desses aspectos mais tradicionais. Por exemplo, inclui como instrumentos de soberania popular extensivos aos Municípios o plebiscito e o referendo (art. 14, incisos I e II), regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18/11/98.

Outras formas de participação popular, previstas constitucionalmente, dizem respeito à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e à iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII).

No que respeita ao segundo exemplo, pode a Câmara regulamentar, em seu Regimento Interno, o trâmite de projeto de lei de iniciativa popular, bem como, para melhor tratar o assunto, instituir comissão permanente que tenha por objeto o exame dessas proposições, a exemplo do que ocorre na Câmara dos Deputados, que possui comissão com essa finalidade, cujo modelo pode ser útil, merecendo consulta ao Regimento Interno dessa Casa para examinar o conteúdo de ambas as sugestões.

O § 3º do art. 31 determina, por sua vez, que o parecer prévio sobre as contas do Município deve ficar à disposição dos contribuintes, para exame e apreciação, durante sessenta dias, anualmente, para o eventual questionamento de sua legitimidade, o que é ratificado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A Constituição Federal dispõe, ainda, sobre três institutos jurídicos que podem ser acionados pela população para fazer valer seus direitos junto ao Poder Público e que, portanto, podem ser considerados dentro dessa concepção ampliada da participação popular. Trata-se da ação popular, do mandado de segurança e do mandado de injunção, todos disciplinados no art. 5º, que dispõe sobre direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais.

A Constituição Federal determina ainda, nas áreas de seguridade social e ensino público, a adoção da gestão democrática. Além disso, preconiza a participação popular como meio para isso, como mostram os dispositivos referentes à assistência social (art. 204, II) e às ações e aos serviços de saúde (art. 198, III).

Outras formas de participação popular

Em certos países, os cidadãos têm direito de participar da discussão de projetos de lei na Câmara Municipal, segundo as normas regimentais respectivas. O IBAM, em campanha que realiza há vários anos, conseguiu introduzir essa prática em vários Municípios, que criaram, nos regimentos internos de suas Câmaras, o instituto da tribuna livre.

Vem crescendo a adoção espontânea da prática de submeter projetos de lei sobre questões polêmicas a debates públicos, publicando o seu texto na imprensa oficial e divulgando-o por meios eletrônicos. Isso pode e deve ser adotado pelos Municípios.

Além disso, é comum a criação de comissões, constituídas por representantes do Governo e da sociedade, para debater assuntos controversos e de alto interesse coletivo, organizando-se, inclusive, seminários e reuniões com a participação de órgãos técnicos e de outros representativos dos diversos interesses em pauta.

Ambas as práticas podem ser encaradas como espécies de consultas públicas, cuja amplitude e qualidade de resultados são asseguradas, na medida em que se amplia e facilita o acesso à informação pelos cidadãos e pela coletividade, constituindo instrumento que muito contribui para o exercício da cidadania; por isso, além dos preceitos constitucionais, procura-se facilitar esse acesso e, na medida do possível, torná-lo independente de qualquer iniciativa dos interessados (requerimentos ou petições, por exemplo), tal como preconiza o art. 3º da Lei de Acesso à Informação.

A Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) instituiu, como uma das diretrizes gerais da política urbana, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

Instrumento de particular importância e tradição no campo da participação popular é a audiência pública, onde os cidadãos interessados são convidados a discutir problemas, questões e propostas governamentais, de forma a balizar as decisões a serem tomadas pelas entidades competentes.

A prática de audiências públicas está presente nos Municípios brasileiros há muito tempo, como por exemplo nas experiências pioneiras de orçamento-programa e outras, inclusive as que se denominam “Prefeitura nos Bairros”, em que as autoridades, gestores e servidores municipais, em regime de rodízio programado, deslocam-se para determinada área do Município procurando conhecer os problemas de sua população e concentrar esforços, em termos de pequenas obras e serviços públicos, para solucioná-los.

Conselhos de políticas públicas e de programas

Incluem-se também como forma de participação os conselhos que debatem a formulação, monitoramento, controle, fiscalização e avaliação de políticas e programas públicos. Mesmo que estejam, normalmente, vinculados ao Poder Executivo, é importante que os membros do Legislativo conheçam sua formação e competência, pois certamente haverá momentos em que terão de ser ouvidos na Câmara.

Tudo indica que esses conselhos sejam, atualmente, os instrumentos mais valorizados de participação popular no Governo, como base das propostas de gestão democrática e de descentralização de encargos na área social e de estratégia de descentralização de serviços e programas sociais, quando sua adoção é obrigatória. Daí existir hoje certa quantidade de conselhos na Administração Municipal (Tutelar, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Educação, do FUNDEF, de Assistência Social etc.).

A presença desse tipo de colegiado, baseado na participação popular, na Administração Municipal antecede tais iniciativas descentralizadoras e nem sempre se restringe a questões setoriais. Frequentemente abrange outras mais globais, inclusive servindo, em muitos casos, como instrumento para a integração de políticas e ações públicas (Conselhos de Desenvolvimento ou de Planejamento Municipal, por exemplo).

Apesar dos problemas que esses conselhos costumam enfrentar na prática, eles são considerados, cada vez mais, como meio para ampliar a democratização dos processos de

construção e dos resultados das políticas públicas, como para dar sustentabilidade e continuidade a elas no contexto brasileiro, caracterizado por grande instabilidade político-administrativa.

Tais órgãos, principalmente no âmbito das políticas de descentralização de serviços públicos de caráter social, costumam estar sujeitos à exigência de paridade entre os representantes do Governo e da sociedade. Por outro lado, sua efetividade vincula-se a, pelo menos, duas condições:

- essa paridade não pode ser apenas formal, mas real. Em outros termos, não pode ser reduzida a aspectos numéricos, e sim refletir a igualdade de condições para influenciar as políticas e programas públicos. Nessa linha, têm sido destacadas as seguintes necessidades: a) vontade política dos governantes em partilhar de fato o poder; b) construção de competência entre os representantes da população para compreender e tratar os assuntos públicos, observar a legislação e outras normas que os disciplinam e se relacionar com a burocracia; c) construção, nessas pessoas, de uma visão geral dos problemas do Município, mesmo atuando em conselhos setoriais; d) acesso igual aos recursos de comunicação e informação, entre os representantes de ambos os setores;
- a forma de escolha dos membros da sociedade que compõem esses conselhos tem de ser a mais democrática possível e garantir o máximo de representatividade e legitimidade dos mesmos. Não deve ficar a cargo dos governantes e gestores públicos, mas das próprias organizações da população. Além disso, esses representantes da população têm que cultivar estreito relacionamento com suas bases. Nesse sentido, já existe a preocupação de combinar a participação popular através desses conselhos com outras formas mais amplas de participação, como no caso das conferências nacionais, estaduais e municipais, a serem realizadas em áreas como a saúde, a educação, as políticas para as mulheres, entre outras.

Conselhos Gestores de Políticas, sua história e prática contemporânea

Sobre a formação dos conselhos, é relevante observá-los sob perspectiva histórica. Surgem como experiência e reivindicações dos movimentos populares ligados a políticas setoriais, como as de saúde e educação, que estabeleceram novas formas de relação com os governos locais nos anos 1980. De maneira muito geral, os movimentos seguem trajetória semelhante. Originalmente suas reivindicações não se focavam no controle social, mas por melhores serviços e pela garantia de direitos. Ao longo do tempo, no entanto, vários desses grupos organizados viam-se frente a impasse na sua relação com os governos locais. De forma esquemática, o impasse era que 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. Os movimentos viam-se impossibilitados de avaliar a veracidade dessas afirmações, de propor mecanismos ou de contribuir para a solução dos problemas.

Os conselhos gestores de políticas públicas se destacam como importantes experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses conselhos contribuem para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas.

Nesse sentido, os conselhos foram ganhando importância como instrumentos de controle social sobre a ação estatal, estabelecendo forte relação com o processo de descentralização administrativa que acompanha a redemocratização do país a partir da década de 1980. Combinando a pressão dos movimentos, experiências bem-sucedidas em nível local e o movimento de descentralização promovido em nível federal, os conselhos foram incorporados como instrumento de fiscalização do repasse de recursos e dos serviços atribuídos aos Municípios nos campos da saúde e assistência social.

A sua previsão constitucional e a 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, entre outros, fazem com que conselhos sejam implantados em quase todos os Municípios brasileiros. Contribuiu para isso, sem dúvida, o seu estabelecimento 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 a composição tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que usuários do sistema, representantes de profissionais e governo têm o mesmo número de participantes. A função de fiscalização atribuída aos conselhos envolve, muitas vezes, também a fiscalização da aplicação de *fundos especiais* a eles vinculados. Tais fundos têm criação e origem dos recursos que os compõem previstas em lei e estão direcionados a políticas específicas, como é o caso da Assistência Social ou da Habitação de Interesse Social.

De modo geral, os conselhos devem ser instituídos por lei municipal (de iniciativa privativa 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 (se deliberativo ou consultivo) e as suas funções (executivas, consultivas e/ou fiscalizadoras).

CAPÍTULO IV PARTICIPAÇÃO POPULAR

Com relação ao seu papel, pode-se classificar 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.).

Uma 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, no de criança e adolescente e no de assistência social. Na maior parte das vezes, as articulações são feitas de maneira informal por pessoas que participam dos dois conselhos.

A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle já foi objeto de debate e de recomendações. Questões como a própria instituição e estruturação dos conselhos, sua composição, autonomia administrativo-financeira e sua articulação com outras instâncias de controle social aparecem, com frequência, nas propostas apresentadas pela sociedade. Mas os temas do acesso aos documentos e informações e da capacitação técnica ganham destaque especial, pois são apontados como limites ao bom desempenho da função de controle.

Além disso, outro grande desafio está na ampliação do processo de participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas. Como fortalecer o vínculo entre conselho e sociedade? Como engajar cidadãos para participarem desse mecanismo de controle social? E como o Estado pode contribuir nesse processo?

É necessária a transformação da sociedade rumo a uma cidadania ativa, que pressupõe compromisso dos indivíduos com o seu direito e também com o seu dever de participar e de reivindicar o cumprimento e respeito aos seus direitos e aos de sua comunidade.

CAPÍTULO V*

O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Patrícia de Araújo Santos, advogada e assessora jurídica do IBAM

A elaboração do orçamento

A elaboração do orçamento, no Brasil, é tarefa do Executivo que o remete ao Legislativo para apreciação e posterior votação. 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.

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.

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 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 – PA.

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 e, portanto, implicando despesas classificadas como despesas de capital.

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 outros delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

CAPÍTULO V

O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

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.

Veja-se exemplo: 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.

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.

Alguns Municípios não elaboram ou nunca elaboraram planos plurianuais. Essa falta é registrada como ocorrência negativa, que não estimula as Administrações a alargar sua visão do futuro, que não leva os Governos a estudarem 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, que apresentará 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.

CAPÍTULO V O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

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 lei 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

Recebimento pela Câmara

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 lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual são os previstos no art. 35, § 2º, inciso 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.

CAPÍTULO V O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

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 substancialmente o conteúdo. Objetiva, sobretudo, tornar mais explícita ou mais clara uma ideia.

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;
- aditiva: também de acordo com o próprio nome, acrescenta algo à proposição original.

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 se aplica ao Município.

A redação do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal remete diretamente, é claro, ao 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 ideia de aumento de receitas. Terá

CAPÍTULO V O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

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 ideia ou o falso sentido que se tem de alguma coisa. A ignorância é a falta de conhecimento, revelando falta total de ideia. 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.

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. 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. 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

CAPÍTULO V O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

o Legislativo incluir disposições sobre a execução orçamentária, o que é inconstitucional, motiva a oposição 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 as 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.

Acrescente-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, trouxe novas orientações relacionadas com os orçamentos, razão pela qual recomenda-se sua leitura atenta.

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 seu envio ao Prefeito para sanção ou veto, assunto que é objeto do capítulo deste livro sobre processo legislativo.

Em relação a veto aposto 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 descritas no capítulo mencionado;
- veto a programa, projeto ou atividade constante dos anexos ao orçamento:
 - neste caso também se aplicam as regras gerais, 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 lei.

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. 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 131/2009 acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000 (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 arts. 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 131/2009, 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 7.185/2010 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 prazos a serem observados, de forma que, até maio de 2013, todos os Municípios brasileiros já estejam adaptados para o cumprimento das exigências da LC nº 131/2000 e do Decreto nº 7815/2010. A Portaria nº 548/2010 estabeleceu ainda uma série de exigências as quais deveriam ser cumpridas de forma obrigatória pelos Municípios a partir de 2013.

Por consequência, os entes que não disponibilizaram suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estão 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.

Pandemia e flexibilização da LRF

Em que pese a já mencionada relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal e observância aos preceitos de planejamento, transparência e gestão fiscal responsável, em 2020, a situação de pandemia causada pelo novo coronavírus (covid-19) trouxe graves impactos à execução orçamentária, trazendo à tona questões como imprevisibilidade, proteção à vida, saúde e subsistência econômica do país. A pandemia enquadra-se no tradicional conceito de estado de calamidade pública, assim considerada a situação reconhecida pelo Poder Público de uma circunstância anormal provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

A LRF dispõe que o estado de calamidade pública pode ser decretado com a chancela do Congresso Nacional e, no âmbito local, pelas Assembleias Legislativas tanto para Estados quanto para os Municípios.

Neste sentido, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, foi responsável por reconhecer o estado de calamidade pública em nosso país, em conformidade com o art. 65 da LRF, autorizando

CAPÍTULO V O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

a suspensão temporária (e enquanto se mantiver esta situação) da contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (artigos 23 e 70), dos limites do endividamento (art. 31), do atingimento das metas de resultados fiscais traçadas na LOA de 2020 e de cumprir as limitações de empenho previstas na LRF (art. 9º), podendo, até o fim do ano, alocar recursos para o combate ao coronavírus com maior facilidade.

Seguiu-se à decretação da calamidade pública fiscal a decisão cautelar proferida pelo STF no âmbito da ADI nº 6357-DF, que afastou excepcionalmente a vigência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO 2020). Com a liminar, não há a exigência de demonstração da origem dos recursos e de ponderação dos efeitos financeiros do aumento de gastos tributários indiretos e despesas obrigatórias de caráter continuado. Também fica dispensada a exigência de estimativas de impacto orçamentário-financeiro e de compatibilidade com a LDO.

O aumento dos gastos do governo, portanto, para lidar com a crise causada pela pandemia da covid-19 não violam os princípios de prudência fiscal ou equilíbrio financeiro, consagrados na LRF. Isso, porque o objetivo é o de proteger a vida e saúde dos cidadãos, em consonância ao princípio constitucional da razoabilidade e a prevalência do interesse público no combate ao coronavírus.

Vale dizer que, não obstante as flexibilizações legais inerentes à situação de emergência, o gestor público deve observar o princípio da transparência, dando publicidade aos seus atos e informando, periodicamente, as ações adotadas no combate ao coronavírus e seus efeitos reflexos, indicando as despesas e respectivas fontes de custeio, a fim de que os Vereadores (no âmbito municipal), órgãos de controle externo, e a sociedade em geral acompanhem e fiscalizem as ações do Poder Executivo.

CAPÍTULO VI*

PROCESSO E TÉCNICA

LEGISLATIVA

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

PROCESSO LEGISLATIVO

Conceito

Processo legislativo é o conjunto de normas a serem seguidas pelo Legislativo e pelo Executivo na formação das leis, ou o conjunto de atos processuais que regula a elaboração dessas normas jurídicas – sua criação, modificação ou revogação.

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 25/04/2001, 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:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

CAPÍTULO VI PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA

- 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 lei 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 lei fixando os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 19/98, observada ainda a Emenda Constitucional nº 25/2000.

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, enquanto a fixação da remuneração desses cargos, empregos e funções 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

Os projetos de lei 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 pela 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 lei 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

CAPÍTULO VI PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA

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.

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 instituto, a medida provisória, que veio substituir – em termos – o decreto-lei editado pelo Presidente da República.

Em relação aos Prefeitos e Governadores, havia decidido o Superior Tribunal de Justiça que “a medida provisória, inspirada nos *provedimenti provvisori* da Itália, é privativa do Presidente da República (Constituição, art. 62 c/c art. 84, XXVI). O Governador e o Prefeito não podem expedi-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.

Quórum

Numa definição simples, quórum é o número de indivíduos presentes numa assembleia, necessário para o seu funcionamento ou votação. Na Câmara Municipal ocorre a exigência de quórum, 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 quórum 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.

Majoria 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.

Majoria 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).

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 quórum, 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 à 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 os fundamentos 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, em votação aberta, pois a secreta foi suprimida pela EC nº 76/2013. 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 a promulgará, 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, a incumbência cabe ao 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.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Conceito de técnica legislativa

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, posto que o processo legislativo foi objeto das páginas anteriores.

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 25/04/2001, 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.

CAPÍTULO VI PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA

Os autores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção. Mayr Godoy² acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade.

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.

² GODOY, Mayr. *Técnica constituinte e técnica legislativa*. São Paulo: LEUD, 1987, p. 99.

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 2018.

Resolução nº 17, de 21 de setembro de 2019.

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.

CAPÍTULO VI PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA

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 citadas são as mais comuns. Podem ocorrer também variações utilizando partes de uma e de outra forma, 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 anteriores.

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 decomponem 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 já é distinta da inicial, 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 Pinheiro³ 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.

A rigor – cabe acrescentar – o uso de siglas é inadequado ao texto legal. Somente em casos muitos 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.* –

³ *Técnica Legislativa*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.

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.

CAPÍTULO VI PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA

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.

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 20 ____”.

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.

CAPÍTULO VI PROCESSO E TÉCNICA LEGISLATIVA

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 12.376/2010, 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 2019;
- b) Palácio dos Leões, Tangará da Serra, 16 de setembro de 2001;
- c) Porto Novo do Cunha, 30 de outubro de 2015, 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) Sandra Gonçalo
Prefeita Municipal

- b) Symone Real
Vice-Prefeita, no exercício do cargo de Prefeito

Resoluções:

- a) Luciane Havana
Presidente

- b) Corina Versalhes
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 2014, à pág. 3. Irma Laite, 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 107/2001, 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.



Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Rua Buenos Aires, 19 | Rio de Janeiro | RJ
ibam@ibam.org.br | (21) 2142-9797 | www.ibam.org.br