



**“FUNÇÕES ESSENCIAIS DA CÂMARA MUNICIPAL”**

**TEMAS**

1. *Federalismo*
2. *Competências*
- 3.1. *Processo Legislativo:*
  - 3.1.1. *Fases do Processo Legislativo*
  - 3.1.2. *Etapas do Processo Legislativo*
  - 3.1.3. *Exame do Projeto pelas Comissões*
  - 3.1.4. *Fase Deliberativa*
  - 3.1.5. *Turnos de discussão e votação*
  - 3.1.6. *Autógrafo*
  - 3.1.7. *Sanção*
  - 3.1.8. *Veto*
  - 3.1.9. *Promulgação*
  - 3.1.10. *Publicação*
4. *Elaboração Legislativa Municipal*
5. *A Função Legislativa*
6. *Técnica Legislativa*
7. *Recomendações de ordem técnico-legislativa*
8. *Processo Legislativo na Jurisprudência*
9. *A Lei Complementar nº 95*
10. *Adequação da Lei Orgânica às Emendas Constitucionais*
11. *Revisão do Regimento Interno*
12. *Lei de Diretrizes Orçamentárias – seu processo legislativo e participação popular.*

*O Dirigente do Estado deve ter a competência para antecipar os problemas que ele vai enfrentar e, ao antecipar os problemas, remediá-los, não permitindo que o tempo corra a sua autoridade.” – Maquiavel*

## PROCESSO LEGISLATIVO

*Vergílio Mariano de Lima*

**1. Federalismo:** Do ponto de vista da distribuição territorial ou geográfica do poder, o Estado pode ser **unitário** e **federal**. No Estado unitário a Constituição só reconhece poder governamental ao governo nacional, isto é, ao Governo Central. O Estado federal assegura uma certa soberania às unidades federadas, estas cuidando dos interesses regionais. Maior exemplo é a federação americana, que se tornou modelo para o mundo.

**2.** No Estado federal, como no Brasil, a partilha de competência se assenta na predominância de interesses: o órgão central, cuida dos interesses nacionais; os Estados cuidam dos interesses regionais e os Municípios cuidam dos interesses locais. São três as esferas de divisão de competência, diferentemente do que ocorre na maioria das federações.

**3.** Dentro desse contexto, as competências legislativas são divididas entre a União, os Estados e os Municípios.

**4. Conceito de competência:** Se diz que uma pessoa é competente quando é preparada, apta a fazer isto ou aquilo. Incompetente é o despreparado. No direito, competência é poder fazer, poder executar, poder legislar.

**5.** São espécies de competências: **privativa (art. 22, 30, I), a concorrente (art. 24) a residual/supletiva (art. 25, §1º); a suplementar, art. 24, §2º e 30, II).**

**5.1.** Na **competência privativa**, só a União pode legislar, salvo delegação aos Estados, conforme o disposto no parágrafo único do art. 22. Exemplos recentes de equívocos de competência municipal: cinto de segurança, agrotóxicos, critérios para candidaturas, transporte no meio rural, reforma agrária (LOM), normas para funcionamento de bancos, Juiz substituir Prefeito etc.

**5.2.** Na **competência concorrente**, podem legislar sobre a matéria a União, os Estados e o Distrito Federal, competindo à União estabelecer as normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados nem dos Municípios. Ex: tributação, defesa do consumidor, meio ambiente, educação, cultura, esporte, proteção das pessoas portadoras de deficiência.

### **EXISTE HIERARQUIA ENTRE LEIS MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAIS?**

**5.3.** Na **competência residual** é a competência dos Estados em legislar sobre as matérias não reservadas à União e aos Municípios.

**5.4.** Na **competência suplementar**, pode o Município legislar sobre matérias de competência concorrente da União e do Estado, de acordo com as especificidades do Município (interesse local). Daí a conclusão doutrinária segundo a qual, ainda que o art. 24 não inclua o Município, este detém também a competência para legislar suplementarmente sobre aquelas matérias, conforme o disposto no inciso II do art. 30 da CF/88, no que disser respeito às suas especificidades, respeitadas, é claro, as normas gerais federais e as estaduais, quando for o caso. Aí, sim, há hierarquia entre as leis (repartição vertical). Fora disso, não há hierarquia entre as leis federal, estadual e municipal.

**5.5. Exemplos de normas gerais da União que o Município deve observar: normas orçamentárias, tributárias, financeiras, produção e consumo, florestas, conservação da natureza, defesa do solo,**

**meio ambiente, patrimônio histórico, direito urbano (Estatuto da Cidade, Lei dos Loteamentos), proteção à infância, educação, saúde, assistência social.**

5.4. No âmbito do Município, temos duas espécies de competência: **a) a competência privativa** para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais não podem nem a União nem o Estado imiscuir e **b) a competência suplementar**, pela qual o Município complementa ou supre a legislação federal e estadual, adaptando-a às suas realidades locais.

## 6. PROCESSO LEGISLATIVO

**6.1. Conceito:** O processo legislativo constitui-se num conjunto de atos ordenados, observados os procedimentos previstos na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara.

**6.2. Espécies de procedimentos legislativos (ritos do processo legislativo ou de tramitação legislativa):**

6.2.1. *Procedimento legislativo ordinário:* é aquele sem prazo para deliberação.

6.2.2. *Procedimento legislativo sumário:* tem prazo para deliberação, expressamente mencionado pelo prefeito.

6.2.3. *Procedimento legislativo especial:* é aquele com normas regimentais especiais: códigos, orçamentos, emendas à lei orgânica, veto, por exemplo.

## 7. FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO

7.1. Os três procedimentos passam pelas seguintes fases:

7.1.1. *Fase introdutória:* compreende o momento da apresentação do projeto em Mesa, ou seja, o exercício da iniciativa.

7.1.2. *Fase instrutória:* se constitui no exame dos projetos nas comissões, compreendendo o exame de admissibilidade, análise da oportunidade e conveniência, audiências públicas.

7.1.3. *Fase deliberativa:* discussão e votação. Turnos.

7.1.4. *Fase complementar:* sanção ou veto, promulgação e publicação.

## 8. ETAPAS DO PROCESSO LEGISLATIVO

**8.1. Iniciativa:** A iniciativa é o momento em que se deflagra o processo legislativo, obrigando a Casa de Leis de submeter o projeto de lei a uma deliberação definitiva. A iniciativa pode ser:

8.1.1. *Iniciativa geral ou concorrente:* É a regra geral. Compete ao Prefeito, Vereadores, Comissões e aos cidadãos (iniciativa popular).

8.1.2. *Iniciativa privativa ou reservada:* apenas um dos Poderes a exerce sobre as matérias previstas constitucionalmente. A iniciativa reservada pode ser:

- **do Prefeito:** nas matérias relativas a direitos e vantagens de servidores públicos, regime jurídico, criação de cargos, aumento de remuneração do pessoal do Executivo, organização administrativa da Prefeitura e matéria orçamentária.

- **da Câmara (Vereadores ou Comissões):** organização dos serviços da Câmara e fixação dos subsídios dos agentes políticos.

**OBS:** No âmbito nacional, a iniciativa reservada pode ser, também, dos Tribunais Superiores e da Procuradoria Geral da República.

8.1.3. *Iniciativa vinculada:* consiste na obrigação de se apresentar determinado projeto de lei em épocas legal ou constitucionalmente determinadas. Ex: orçamentos, fixação dos subsídios dos agentes políticos.

8.1.4. *Iniciativa popular*: se constitui na apresentação de projetos de lei pelos cidadãos comuns. Não se aplica aos projetos de lei de iniciativa reservada aos Poderes do Município.

## 9. EXAME DO PROJETO PELAS COMISSÕES - INSTRUÇÃO

**9.1. Exame de admissibilidade:** a Comissão de Justiça e Redação analisa os aspectos de constitucionalidade e legalidade do projeto, especialmente quanto à competência legislativa do Município, iniciativa, constitucionalidade formal e material.

**9.2 Exame de mérito:** cada comissão analisa o projeto de acordo com suas especialidades. Analisam-se as questões de conveniência e oportunidade da matéria.

### 9.3. Apresentação de Emendas:

9.3.1. Não é permitida a apresentação de emendas **que aumentem as despesas** em projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara.

9.3.2. Apresentada emenda em primeiro turno, o projeto volta à Comissão competente para adequá-lo à nova redação.

9.3.3. O projeto volta para ser votado em segundo turno, com a nova redação.

9.3.4. Se a emenda for apresentada no segundo turno, suspende-se a votação para que seja adequada a redação do projeto ou o projeto vai para um turno suplementar (redação final).

**9.4. Emendas - Conceito:** é a proposição apresentada como acessória de outra proposição, com a finalidade de aditar, modificar, substituir, aglutinar ou suprimir dispositivos de um projeto de lei e **podem ser:**

- **Emenda aditiva** é a que se acrescenta a determinada proposição em tramitação na Câmara.
- **Emenda modificativa** é a que altera dispositivo de proposição sem modificá-la substancialmente.
- **Emenda substitutiva** é a apresentada como sucedânea de outra.
- **Emenda aglutinativa** é a que é resultante da fusão de outras emendas ou destas com o texto.
- **Emenda supressiva** é a destinada a excluir dispositivo.
- **Emenda de redação** é aquela que objetiva sanar vício de linguagem ou erro evidente e assegurar a técnica legislativa.
- **Subemenda** é a emenda apresentada a outra.
- **Substitutivo** é a proposição apresentada como sucedânea de outra, incorporando alterações substanciais.

**10. FASE DELIBERATIVA:** constitui na discussão e votação do projeto.

**10.1. Discussão:** é a fase do procedimento legislativo, destinada aos debates em Plenário.

**10.2. Votação:** é a fase deliberativa propriamente dita, em que se aprova ou rejeita o projeto.

Quanto à forma, as votações podem ser:

- Simbólica;
- Nominal;
- Secreta.

Quanto ao quorum, podem ser:

- Por maioria simples (maioria dos presentes);

- Maioria absoluta (primeiro número inteiro acima da metade dos membros da Câmara);
- Maioria de dois terços.

## 11. TURNOS DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

- **Turno único:** para resoluções, decretos legislativos, emendas, pareceres, requerimentos indicações, veto.
- **Dois turnos:** para emendas à LOM e projetos de lei
- 

### OBSERVAÇÃO: A REJEIÇÃO SEMPRE VAI PREVALECER:

• **REJEITADO O PROJETO EM PRIMEIRO TURNO, NÃO VAI PARA O SEGUNDO, ARQUIVANDO-O.**

• **APROVADO O PROJETO EM PRIMEIRO TURNO E REJEITADO EM SEGUNDO TURNO, PREVALECE A REJEIÇÃO.**

• **SE A VOTAÇÃO FOR EM TRÊS TURNOS, NÃO EXISTE MELHOR DE TRÊS. REJEITADO EM UM DELES, PREVALECE A REJEIÇÃO.**

## 12. AUTÓGRAFO

12.1. O Projeto de Lei aprovado pela Câmara segue à sanção do Executivo em forma de **autógrafo**.

**12.2. O autógrafo do projeto de lei deve ser encaminhado ao Executivo com a redação aprovada pela Câmara. NÃO PODE A CÂMARA ENVIAR O PROJETO ORIGINAL DO PREFEITO COM AS EMENDAS EM SEPARADO SOB PENA DO PREFEITO IGNORÁ-LAS E PROMULGAR O SEU PROJETO ORIGINAL.**

12.3. Se o prefeito promulgar como lei um texto diferente daquele aprovado pela Câmara e remetido a ele em forma de autógrafo, deve-se tomar uma das seguintes medidas:

- A Mesa deve propor, junto ao Tribunal de Justiça do Estado, ação direta de inconstitucionalidade por ferir princípios do processo legislativo (princípios do *due processo of law* e princípio da independência entre os Poderes).
- A Mesa deve impetrar mandado de segurança contra o ato de promulgação irregular do projeto, pedindo a declaração de nulidade do ato.
- O Presidente deve escoar o prazo de quinze dias úteis após o envio do autógrafo ao Prefeito e promulgar a lei na forma aprovada pela Câmara, arcando com as conseqüências de se discutir judicialmente qual lei é válida.

## 13. SANÇÃO

13.1. **Conceito:** Sanção é o ato pelo qual o Chefe do Executivo manifesta a sua aquiescência ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Verifica-se aí a fusão da vontade do Congresso Nacional com a do Presidente (ato complexo), da qual resulta a formação da lei. A Sanção pode ser **expressa** ou **tácita**.

13.2. Será **sanção expressa** quando o Chefe do Executivo manifesta sua concordância com o projeto de lei aprovado pela Câmara, no prazo de 15 dias.

13.3. Será **sanção tácita** quando o Prefeito se silencia. A Constituição considera este silêncio uma declaração de vontade de índole positiva. Neste caso, o Presidente ou o Vice-Presidente promulgam a lei.

**OBS: A SANÇÃO NÃO CONVALIDA PROJETO DE LEI RESULTANTE DE USURPAÇÃO DE INICIATIVA.**

**14. VETO**

**14.1. Conceito:** O veto é o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo nega sanção ao projeto – ou parte dele - obstando a sua conversão em lei e pode ser (art. 66 da CF/88):

**14.2. Veto total:** o Prefeito veta integralmente o Projeto. Neste caso, a Câmara pode acolher o veto total ou parcialmente ou rejeitá-lo, total ou parcialmente.

**14.3. Veto parcial.** O Prefeito sanciona parte do projeto e veta parte dele. Pode a Câmara acolher parte do veto e rejeitar parte dele (art. 66, § 2º).

**14.4. CURIOSIDADES:**

- O veto parcial é originalidade brasileira. No processo legislativo clássico o veto só era total. O veto parcial tem origem em Constituições Estaduais e no Estado americano da Pensylvania.

- Como o veto parcial não tinha regra, os Chefes do Poder Executivo poderiam vetar palavras do texto de um artigo, desfigurando-o totalmente. O que era proibição poderia se tornar autorização.

- Já em 1946 essa distorção foi corrigida pela Emenda Constitucional nº. 17, restringindo o veto a texto integral de artigo, parágrafo, inciso item ou alínea, como ocorre hoje.

- Na forma pregada por Montesquieu o veto tinha caráter absoluto, vale dizer, vetado o projeto este não era devolvido para nova apreciação pelo parlamento. No Brasil, o sistema de veto é relativo, pois apenas suspende a transformação do projeto em lei, ao contrário de outras Constituições estrangeiras, em que o veto tem caráter absoluto.

**14.5. Fundamentos do veto.** O Chefe do Executivo pode vetar projeto de lei por:

- Ser inconstitucional;
- Ser contrário ao interesse público.

**14.6. Motivação ou razões do veto:** o Chefe do Executivo deve motivar o veto, encaminhando suas razões à Câmara Municipal.

- O Prefeito deve comunicar que vetou, no prazo de 15 dias, podendo, desde já, manifestar as razões do veto (Art. 66, § 1º da CF/88).

- Comunicado o veto, sem as razões, o Chefe do Executivo deve encaminhá-las em 48 horas.

- Se for por razões de interesse público, dirá que razões são essas.

- Se for por inconstitucionalidade, fará a devida fundamentação jurídica. O Prefeito exerce aí uma espécie de controle preventivo de constitucionalidade.

- Veto imotivado não tem validade. Não basta o Prefeito encaminhar um mero expediente à Câmara dizendo que vetou. Há de dizer por que vetou.

- 

**14.7. Efeitos do veto:**

- Tratando-se de veto parcial, a parte não vetada deve ser publicada como lei e entra em vigor imediatamente.

- Se o veto é total, a transformação do projeto em lei fica suspensa.

**14.8. Procedimento legislativo do veto:**

- O veto deve ser apreciado pela Câmara no prazo de 30 dias.

- Esgotado este prazo o veto deve ser colocado na ordem dia da sessão imediata, sobrestando-se a votação de qualquer outra matéria.

- Mantido o veto, o projeto é arquivado definitivamente, comunicando-se o Prefeito.
- Se o veto é rejeitado, a Câmara devolve o projeto ao Prefeito para que ele promulgue a lei em 48 horas.

- Não promulgada a lei neste prazo, cabe ao Presidente da Câmara fazê-lo em igual prazo e se não o fizer o Vice-Presidente é obrigado a promulgar a lei.

- Veto só pode ser rejeitado por maioria absoluta dos membros da Câmara.

**14.9. Irretratibilidade do veto:** conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, manifestado o veto não pode o Chefe do Executivo retirá-lo ou retratar-se para sancionar o projeto vetado. Portanto, **não existe** o que alguns chamam de **desveto**.

## 15. PROMULGAÇÃO

**15.1. Conceito:** A promulgação atesta a existência da lei e sua validade. Podem ocorrer as seguintes situações:

- O projeto é expressamente sancionado pelo Prefeito, verificando-se a sua conversão em lei. Neste caso, a promulgação ocorre concomitantemente à sanção;
- O projeto é vetado, mas o veto é rejeitado pela Câmara, convertendo-o em lei. Não há sanção neste caso, devendo a lei ser promulgada solenemente pelo Prefeito ou pela Câmara;
- O projeto é convertido em lei mediante sanção tácita. Nessa hipótese, compete ao Presidente da República – ou, no caso de sua omissão, ao Presidente ou ao vice Presidente da Câmara proceder à promulgação solene da lei.

## 16. PUBLICAÇÃO

**16.1. Conceito:** Constitui a forma pela qual se dá ciência da promulgação da lei aos seus destinatários. É condição de vigência e eficácia da lei.

## 17. VIGÊNCIA

**17.1.** A entrada em vigor da lei subordina-se aos seguintes critérios:

- A lei entra em vigor na data de sua publicação.
- A lei entra em vigor no dia prefixado ou do prazo determinado, depois de sua publicação.
- A lei entra em vigor no momento em que ocorrer certo acontecimento ou se efetivar dada formalidade nela previstos, após sua publicação (horário de verão, por exemplo).
- A data que decorre de seu caráter (leis tributárias e orçamentárias).
- Não havendo cláusula de vigência, a lei entra em vigor 45 dias depois de sua publicação (LICC).
- O art. 8º da LC nº. 95 estipula que, em se tratando de lei de grande repercussão, a vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservando-se a cláusula “esta lei entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de menor repercussão.

## 18. ELABORAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL

- O processo legislativo, em nível de Município, é o estabelecido em sua Lei Orgânica, observados os princípios constitucionais pertinentes à matéria, constantes dos dispositivos anteriormente comentados.

- A maioria dos Municípios brasileiros adotou, em suas Leis Orgânicas, um processo legislativo que compreende:

- \* Emenda à Lei Orgânica;

- \* Lei complementar;
- \* Lei ordinária;
- \* Decreto legislativo;
- \* Resolução.

• As emendas à Lei Orgânica do Município, cuja proposta, exame, deliberação e promulgação devem obedecer às suas próprias determinações, constituem o meio apropriado para a adição, a supressão ou a alteração de dispositivos da Carta Municipal.

• A proposta de emenda à Lei Orgânica deverá ser discutida e votada pela Câmara em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos Vereadores.

• As leis complementares e as leis ordinárias são utilizadas para regular as matérias de competência privativa do Município, bem como as de competência comum e suplementar.

• As leis complementares, restritas àquelas previstas especificamente na Lei Orgânica, têm caráter de norma superior às leis ordinárias. Exigem, para sua aprovação, o quorum de maioria absoluta.

• Os decretos legislativos e as resoluções são atos utilizados pelas Câmaras Municipais para regular matérias de competência exclusiva do Legislativo.

• Há Leis Orgânicas que adotam apenas a Resolução como ato jurídico produzido pela Câmara Municipal para regular matéria de sua competência exclusiva.

• As leis ordinárias, as resoluções e os decretos legislativos representam as formas mais regulares e usuais de elaboração legislativa.

- A adoção da medida provisória e a lei delegada não se justifica nos Municípios.

## 19. A FUNÇÃO LEGISLATIVA

19.1. Para o exercício de tão importante função, deve o legislador municipal, além do respeito aos princípios fundamentais da Constituição, ater-se, na elaboração das leis, aos seguintes princípios:

• **PRINCÍPIO DA NECESSIDADE:** Leis supérfluas constituem abuso da competência de legislar: "As leis inúteis debilitam as leis necessárias" (Montesquieu) ou, como ensina Tácito: "*Corruptissima in Republica plurimae leges*" (é corrupta a República que edita muitas leis).

• **PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA:** As normas legais devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. Tal princípio é exigência do próprio Estado Democrático de Direito.

• **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:** O princípio genérico de legalidade está inscrito no inciso II do caput do artigo 5º da Constituição Federal: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei". O caput do artigo 37 da Constituição destaca a legalidade como um dos princípios da administração pública, sendo que esta só pode fazer o que a lei permite.

• **PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL:** Exige lei formal para a regulamentação de determinada matéria.

• **PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE:** A lei, quando fixa "limitações inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais (não-razoáveis)", como ensina Gilmar Ferreira Mendes, fere "o princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso". Celso Antônio Bandeira de Mello enfatiza que "em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão uma faceta do princípio da razoabilidade" (Elementos de Direito Administrativo - Editora Revista dos Tribunais - 2ª edição - p. 67).

• **POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA:** O inciso XXXVI do caput do artigo 5º da Constituição estabelece: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Este postulado da segurança jurídica é essencial à plenitude do Estado Democrático de Direito.



- **PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES, que implica:**
- No respeito às normas constitucionais sobre a iniciativa, sanção e veto;
- Na não invasão do legislador na esfera da competência administrativa do Poder Executivo e de seus órgãos.

## 20. TÉCNICA LEGISLATIVA

- A técnica legislativa objetiva a melhor forma de elaboração dos atos legislativos e de regulamentação. A técnica legislativa é importante para o entendimento e interpretação de tais atos.
- Textos legais ou leis são aquelas espécies de atos abrangidos pelo processo legislativo.
- A nível municipal, o processo legislativo compreende basicamente: as emendas à Lei Orgânica, as leis complementares, as leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções.
- Os atos de regulamentação são aqueles que, submetidos à determinação da lei, sem a ela se equiparar, são baixados por órgãos da administração pública, neles compreendidos: os decretos, as portarias, as instruções normativas, as deliberações e os demais atos equivalentes.
- A lei será estruturada nas seguintes partes básicas:
  - \* parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
  - \* parte normativa, compreendendo as definições legais, quando cabíveis, e o texto das normas legais;
  - \* parte complementar, compreendendo as disposições relativas à implementação das normas estabelecidas pela lei e a indicação de sua vigência;
  - \* parte acessória, compreendendo as disposições transitórias, quando cabíveis.
- A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propicia a identificação numérica singular ao ato legislativo e é formada pelo título designativo à espécie, pelo número respectivo e pelo dia, mês e ano da promulgação, precedido de vírgula e da partícula "de".
- Em caso de vetos rejeitados pelo Legislativo, publicar-se-á, introduzindo-se os dispositivos mantidos, a lei originária de projeto de lei parcialmente vetado, repetindo-se o mesmo número da lei já publicada.
- Em caso de projeto de lei que tenha sido vetado totalmente pelo Prefeito e o veto tenha sido rejeitado pela Câmara, publicar-se-á a lei, que reproduza o texto do respectivo autógrafa, cumpridas as formalidades legais.
  - A ementa explicitará, de modo conciso e sob forma de título, o objeto da lei.
  - O preâmbulo deve indicar a instituição competente para a prática do ato.
  - A lei não deve conter matéria estranha ao seu objeto, enunciado na respectiva ementa, ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.
  - O mesmo assunto não deve ser disciplinado por mais de uma lei, salvo quando a subsequente alterar ou complementar a lei considerada básica e a esta fizer remissão expressa.
  - Dispositivo legal é cada desdobramento de um ato legislativo, estabelecendo uma condição ou regulando uma situação específica. É expresso por artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.
- A unidade básica de articulação na elaboração das leis é o artigo, caracterizado como frase ou oração com sentido completo ou completado através de seus desdobramentos.
  - O artigo será indicado através da abreviatura "Art.", seguida da numeração ordinal até o nono e cardinal a partir do artigo dez.
  - O texto do artigo terá a inicial maiúscula e terminará por ponto, exceto se preceder desdobramento em incisos, quando terminará por dois-pontos.
  - O artigo poderá ser desdobrado em:

\* parágrafos, quando for requerida a caracterização de condição enunciada no caput, o detalhamento de preceito legal, a extensão da aplicabilidade da norma ou a indicação de exceção à norma estabelecida;

\* incisos, quando forem requeridos a enumeração ou o desdobramento seriado;

\* incisos e parágrafos, quando presentes os dois tipos de necessidades enunciadas nos itens anteriores.

- Os parágrafos serão indicados pelo sinal gráfico "§" e numerados conforme o indicado para os artigos, ou pela expressão "Parágrafo único", quando o artigo possuir apenas um parágrafo.

- O texto do parágrafo terá a sua inicial maiúscula e terminará por ponto, exceto se preceder desdobramento em incisos, quando terminará em dois-pontos.

- Os incisos, cujo texto será iniciado por letra minúscula, serão indicados por algarismos romanos seguidos de hífen e terminarão por dois-pontos, quando preceder subdivisão em alíneas, ou por ponto-e-vírgula na seriação, encerrando-se por ponto.

- "(O inciso poderá ser subdividido em alíneas, representadas por letras latinas minúsculas, em ordem alfabética, e separadas do texto por meio do sinal)".

- A alínea será subdivisível em itens, representados por algarismos arábicos em ordem crescente e separados do texto por meio de um ponto.

- O texto das alíneas e dos itens será iniciado por letra minúscula e terminará por ponto-e-vírgula nas seriações, encerrando-se por ponto.

- Uma advertência retirada do livro Manual do Vereador, do constitucionalista José Afonso da Silva, pela sua importância, queremos, agora, transcrever: "Nas hipóteses em que o texto do artigo vem desdobrado em incisos, alíneas e itens, os parágrafos virão sempre depois desses desdobramentos, ainda que se refiram a aspectos de incisos, alíneas ou itens. Não há parágrafos de inciso, ou de alínea, ou de item. O parágrafo é do artigo".

- Os artigos das "Disposições Transitórias", em leis que os inclua, terão a sua numeração independente do restante do texto legal, observados os seguintes critérios: havendo apenas um artigo, escrever-se-á "Artigo único", ou contendo mais de um artigo, iniciar-se-á a partir do artigo primeiro.

- O texto legal poderá ser dividido em subseções, seções, capítulos, títulos, livros, parte geral e parte especial. O agrupamento de artigos constitui a Seção. De seções, o Capítulo. De capítulos, o Título. De títulos, o Livro. De livros, a Parte Geral e a Parte Especial.

- A subseção constituirá o meio excepcional de subdivisão da seção que trate de assunto cuja complexidade a requeira em benefício da clareza.

- A numeração das subseções, das seções, dos capítulos e dos títulos será grafada em algarismos romanos.

## **21. RECOMENDAÇÕES DE ORDEM TÉCNICO-LEGISLATIVA**

- Os atos legislativos devem ser redigidos com clareza, precisão e ordem lógica.

- Para se obter a clareza, as palavras e expressões devem ser usadas em seu sentido comum, salvo se a norma versar sobre assunto técnico, quando será utilizada a nomenclatura própria do setor de atividade sobre o qual se está legislando. As frases deverão ser sucintas, sem prejuízo da idéia. As orações devem ser construídas, de preferência, na ordem direta. Deve-se observar a uniformidade do tempo verbal, tendo preferência o tempo presente ou o futuro simples do presente. A pontuação deverá ser usada judiciosamente.

- Para se obter a precisão, a exatidão da linguagem deve ser sempre utilizada, a fim de que haja perfeita compreensão da lei, e o seu conteúdo evidencie a vontade do legislador. A sinonímia deve ser evitada no texto legal, buscando exprimir a mesma idéia sempre com as mesmas

palavras. Evitar-se-á o emprego de expressões ou palavras que possam configurar duplo sentido ao texto.

- Para que se obtenha a ordem lógica, cada artigo deve restringir-se a um único assunto, uma única norma geral, um único princípio. Nos textos legais extensos, os primeiros artigos devem ser reservados à conceituação dos objetivos da lei e à limitação de seu campo de ação, sendo os demais destinados ao encadeamento da matéria. Os aspectos complementares à norma estabelecida serão tratados nos parágrafos. As discriminações ou enumerações serão agrupadas em incisos, alíneas e itens.

- A alteração de lei deverá ser feita por outra lei de igual espécie. Lei complementar altera lei complementar. Lei ordinária altera lei ordinária. Resolução altera resolução.

- A alteração dar-se-á mediante reprodução integral em novo texto, quando considerável a modificação e, nos demais casos, por meio de substituição ou supressão, no próprio texto, do dispositivo atingido ou através de acréscimo de dispositivo novo. Não se deve modificar a numeração dos dispositivos alterados.

- As normas de elaboração legislativa mencionadas neste trabalho aplicam-se, também, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação.

- O ato de regulamentação, baixado para fiel execução das leis, deve indicar, em seu preâmbulo, o dispositivo legal em que se baseia.

Este trabalho sobre técnica legislativa, cujos conceitos foram retirados basicamente da Lei Complementar nº. 95, mediante adaptação de texto, visa a fornecer subsídios aos Municípios para que estabeleçam, em lei, normas gerais de elaboração dos atos legislativos e de regulamentação.

**LEI COMPLEMENTAR Nº. 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

*Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:

I - as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II - as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

**CAPÍTULO II  
DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS**

*Seção I*

**DA ESTRUTURAÇÃO DAS LEIS**

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial'. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) .

#### *Seção II*

#### DA ARTICULAÇÃO E DA REDAÇÃO DAS LEIS

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes; (Alínea incluída pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

### Seção III

#### DA ALTERAÇÃO DAS LEIS

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'; (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as

letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

### CAPÍTULO III DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS

#### *Seção I*

#### DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

I – introdução de novas divisões do texto legal base; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

VIII – homogeneização terminológica do texto; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de

assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados; (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos; (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

III – revogado. (Redação dada pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 2º A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 3º Observado o disposto no inciso II do *caput*, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

§ 4º (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº. 107, de 26.4.2001)

Art. 15. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

#### *Seção II*

#### DA CONSOLIDAÇÃO DE OUTROS ATOS NORMATIVOS

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

#### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Brasília, 26 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Iris Rezende*



## FUNÇÃO FISCALIZADORA DA CÂMARA MUNICIPAL E CONTROLE PARLAMENTAR

Vergílio Mariano de Lima

### 1. O princípio da independência dos Poderes

O **princípio da independência dos poderes** é um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro. Diz o art. 2º da Constituição Federal que são *poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*.

Essa independência, porém, não é absoluta. “Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”<sup>1</sup>.

A função legislativa da Câmara, por exemplo, não é exclusiva dela. O Prefeito tanto pode provocar a iniciativa das leis como pode vetá-las.

Dentro desse contexto de controle recíproco, o Executivo controla o Legislativo através do seu poder de veto. O Legislativo controla o Executivo pela fiscalização, pela própria função de legislar, pelo julgamento de suas contas, pelo julgamento do Prefeito nas infrações político-administrativas etc. O Legislativo controla o Judiciário limitando sua autoridade pela lei. A própria Constituição estabelece tais limites. O Judiciário controla os dois Poderes, nas ações de inconstitucionalidade e no julgamento dos casos concretos.

### 2. O controle parlamentar

Interessa-nos, nesta oportunidade, o controle do Legislativo sobre o Executivo, ou seja, o chamado controle parlamentar, que pode ser exercido (1) *a priori*, ou seja, prévia ou preventivamente, (2) concomitantemente e, também, (3) *a posteriori*, ou seja, através da análise das contas municipais, depois de emitido o parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado, que é o chamado Controle Externo.

Na qualidade de representantes do povo que são, cabe aos Vereadores o poder-dever de fiscalizar os atos do Executivo. Essa função fiscalizadora não está abaixo nem acima da função legislativa. Aquela é tão importante quanto esta. Poder Legislativo que não fiscaliza, não pode ser tido como tal. Quando eleitos, assumem os Vereadores não só o poder mas, também e, acima de tudo, o dever de, em nome do povo, exercer o controle da administração pública.

#### 2.1. Do controle prévio

No nosso sistema de controle da administração pública não existe, dentre as inúmeras formas de controle, o chamado controle prévio. No entanto, no exercício de suas funções legislativas, a Câmara, muitas vezes, estará exercendo o que podemos chamar de *controle prévio*. Quando a Câmara delibera, por exemplo, sobre o plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, abertura de créditos, ela está exercendo o controle prévio da gestão administrativa e orçamentária. Na elaboração desses três instrumentos, a Câmara Municipal está, também, participando do planejamento, da definição de prioridades e dos investimentos por determinado período.

##### 2.1.1. O Plano Plurianual

Quando a Câmara aprecia o plano plurianual, ela está participando de um planejamento do governo pelo período de quatro anos, através do qual estabelecerá as metas e objetivos para as despesas de capital e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, §1º). O Plano Plurianual deve ser encaminhado à Câmara até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano da gestão administrativa, devendo ser devolvido para a sanção até o encerramento

<sup>1</sup> José Afonso da Silva, no seu Curso de Direito Constitucional Positivo, 8ª Ed. revista, pág. 101.

da primeira sessão legislativa. A vigência de cada plano plurianual, portanto, inicia no segundo ano da gestão em curso e termina no final do primeiro ano da gestão seguinte.

Infelizmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal não dispôs sobre regras de elaboração do PPA, a exemplo do que fez com a lei de diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual. Enquanto não for editada nova lei complementar estabelecendo critérios para a elaboração do PPA, esse importante instrumento do planejamento continuará a mercê das possibilidades de criação de cada ente federado.

### 2.1.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração para o ano seguinte e orientará a elaboração da lei Orçamentária anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária. Deve ser encaminhada à Câmara até 15 de abril e devolvida para a sanção até 30 de junho de cada ano.

Antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era elaborada ao sabor e à imaginação dos técnicos de cada município. Normalmente, as LDOs traziam em seu texto apenas as metas a serem executadas pelos Municípios, sem qualquer preocupação com os detalhamentos de cada projeto/atividade a ser executado e suas implicações financeiras.

A LRF trouxe uma série de exigências que tornam a LDO muito mais clara e com objetivos expressamente definidos. Segundo a LRF, a LDO deverá<sup>2</sup>:

a) Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas e condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

b) Conterá o Anexo de Metas Fiscais (Plano Trienal), que:

- fixará metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida para o exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes;
- fará avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- conterá demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

- apresentará a evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

- fará a avaliação financeira e atuarial de todos os fundos e programas estatais de natureza atuarial;

- fará o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

c) Conter o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas, informando as providências, caso se concretizem. Exemplo disso é a possibilidade de aumento das despesas de pessoal por força de possível decisão desfavorável à Prefeitura em processo movido por parcela do funcionalismo reivindicando reajuste salarial não concedido, em suposto desrespeito à lei salarial em vigor.

d) Determinará a forma de utilização e o montante, definido com base na receita corrente líquida, dos pagamentos de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

e) Determinará as despesas que não serão objeto de limitação, respeitados os limites para essas despesas definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>2</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal – Guia de Orientação para as Prefeituras – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, de Amir Antonio Khair, pp. 20 e ss.

### **1.3. O Orçamento Anual**

O Orçamento anual, que deve estar de acordo com o Plano Plurianual e com a LDO, podendo a Câmara emendar, acrescentar despesas, desde que anulando outras, não podendo a anulação incidir sobre as dotações destinadas para o pessoal e seus encargos e para os serviços da dívida. Não pode aumentar o montante das receitas e das despesas, mas pode reduzir estas. As correções de erros ou omissões podem ser feitas. Os dispositivos do corpo do projeto de lei podem ser modificados ou suprimidos. As emendas ao orçamento devem estar compatíveis com o Plano Plurianual e com a LDO.

Por outro lado, têm muitos Prefeitos que, tendo a Câmara emendado substancialmente o projeto orçamentário, resolve sancionar a proposta originária, ou seja, sem as emendas. Na prática o que aconteceu? Ele não só vetou como inseriu outros dispositivos que não estavam no projeto devolvido para a sanção. Neste caso, não cabe mandado de segurança nem ação de inconstitucionalidade. Como deve a Câmara proceder? Deve aguardar os quinze dias que o Prefeito tem para sancionar ou vetar o projeto originariamente encaminhado por ele à Câmara, após o que o Presidente da Edilidade deve promulgar a lei na forma por ela aprovada.

#### **1.3.1. Da rejeição do orçamento pela Câmara**

Pode a Câmara rejeitar, pura e simplesmente, a proposta orçamentária? Pode. Mas não deve.

Pode porque a Constituição Federal, no § 8º do art. 166 prevê essa possibilidade e dá as soluções.

Não deve, porque a situação se torna muito complicada para o Executivo.

Existem casos, porém, que a medida extrema se torna até conveniente. Quando, por exemplo, o Executivo elabora um orçamento superfaturado e não aceita rever a proposta. Esgotadas todas as vias políticas e administrativas possíveis, não há outra solução se não rejeitar-se o orçamento, diante da teimosia do Executivo. Não que a medida possa se constituir em retaliação do Legislativo, mas para se preservar o Município de um possível déficit orçamentário e financeiro. Embora a receita orçamentária seja fictícia, o Executivo tem tudo para gastar mais do que tem, de fato, para gastar.

Não recomendo, contudo, a rejeição pura e simples da proposta orçamentária, mesmo porque, constitucionalmente, pode a Câmara proceder às alterações que achar necessárias. Se o Legislativo não tem recursos técnicos disponíveis para tanto, o problema é outro.

#### **1.4. A abertura de créditos adicionais**

Não se recomenda que as Câmaras autorizem previamente a abertura de créditos no orçamento anual, especialmente em índices elevados. Se o fizer, pode o Executivo ter paralelamente um outro orçamento. Vamos supor que a Câmara resolva dirigir mais recursos para a saúde e educação. Se o Prefeito tem autorização para suplementar o orçamento em níveis elevados, pode reverter toda a alteração feita pela Câmara.

Já nas aberturas de crédito no curso do exercício orçamentário, através de leis específicas, deve a Câmara exigir que o Executivo aponte os recursos e não simplesmente diga que os recursos são aqueles de que fala o art. 43 da Lei 4.320/64. Quando se tratar da anulação de dotações, que as aponte. Se for superávit ou excesso de arrecadação, que os demonstre.

#### **1.5. Outros casos de controle prévio**

Podemos inserir, também, como casos de controle prévio, os atos do Executivo que exigem autorização prévia, como as alienações, aquisições e a utilização de bens imóveis e as concessões de serviços públicos. Em todos esses casos, devem ser observadas as disposições da Lei Orgânica do

Município, da lei das licitações (8.666/93) e da lei das concessões de serviços públicos (8.987/95), conforme o caso.

### **1.5.1. Da alienação de bens imóveis**

No que se refere à alienação de bens, devemos separá-los em duas categorias: bens imóveis e bens móveis.

Para a alienação de bens imóveis, impõem-se as seguintes exigências: a) interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, autorização legislativa e licitação, dispensada esta nos casos de doação em pagamento, doação, permuta, investidura, venda a outro órgão de governo e na alienação destinada a conjuntos habitacionais de interesse social.

Merece maiores comentários a questão do interesse público. Conforme disposições da Lei Federal 8666/93, em todas as modalidades de alienação de bens exige-se interesse público. A expressão interesse público tem o significado de interesse geral e não o interesse restrito a uma determinada parcela da população. Por exemplo: quando se doa um bem imóvel a determinada associação de interesse privado (clubes sociais, sindicatos, associações de classe, igrejas etc.), não há aí interesse público porquanto a doação interessa, apenas, à entidade beneficiada, a não ser que a atividade a ser exercida tenha um interesse social, coletivo, vale dizer, que interesse a todos, indistintamente, como a construção de um albergue, asilo, creche, enfim, instituições de natureza assistencial ou filantrópica.

Com relação à doação de bens para igrejas para a construção de templos de culto, tal prática é inconstitucional, eis que a Carta Federal veda expressamente que se subvençionem igrejas ou cultos religiosos. A doação se configura como uma subvenção indireta, vindo daí, portanto, a sua inconstitucionalidade em relação às igrejas.

Pela Lei 8.666/93 (art. 17, I, "b" e "c"), a doação de imóvel só é permitida para outro órgão ou entidade da administração pública e a permuta só pode ocorrer quando o imóvel a ser permutado seja o único que atenda às necessidades da administração. Tais dispositivos estão com sua eficácia suspensa no que tange a tais exigências, por não serem aplicáveis aos Municípios, devendo ser observada a legislação local, podendo ser a própria Lei Orgânica ou lei específica dispendo sobre a administração dos bens públicos.

Assim, o Município pode fazer a doação e a permuta de bens imóveis nos termos da legislação local, desde que haja interesse público, avaliação prévia e autorização legislativa.

### **1.5.2. Das categorias de bens imóveis.**

Segundo a legislação civil, os bens públicos são divididos nas seguintes categorias:

a) bens de uso comum do povo: são os bens imóveis que pertencem ao domínio público, podendo ser usados por todos indistintamente, sem quaisquer formalidades, sendo exemplos deles as ruas, as praças, os rios.

b) bens de uso especial: são aqueles bens reservados aos serviços ou aos equipamentos públicos, como escolas, hospitais, quadras de esportes, Prefeituras, Câmaras de Vereadores.

c) bens dominiais: são aqueles bens sem destinação específica, pertencentes ao patrimônio disponível do poder público.

Apenas estes últimos é que podem ser alienados (doados, vendidos ou permutados). Os bens de uso comum do povo e os de uso especial não podem ser objetos de alienação enquanto tiverem tais destinações. Assim estando, tais bens estão afetados a uma destinação específica.

Para que possam ser alienados, os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo hão de ser desafetados destas categorias, ocorrendo aí o fenômeno da desafetação, que só pode ser feita por lei.

Assim, quando a Câmara for deliberar sobre um projeto de lei de alienação de imóvel, deve certificar-se à qual categoria pertence o imóvel a ser alienado. Existindo a afetação, o mesmo projeto de lei que autoriza a doação pode fazer a desafetação, como a seguir se exemplifica:

“Art. ... - Ficam desafetados da categoria de bem (de uso comum do povo ou de bem especial) os imóveis tais e tais para a categoria de bem dominial.”

### **1.5.2. Da aquisição de bens imóveis**

Toda aquisição de bem imóvel depende de autorização legislativa e licitação, podendo esta ser dispensada apenas quando o imóvel, sendo destinado ao atendimento de finalidades essenciais da administração, por suas necessidades de instalação e localização, seja o único que satisfaça às necessidades do serviço ou da obra pública. A aquisição por permuta dispensa a licitação.

Assim, a Câmara Municipal, quando autorizar a compra de um bem imóvel, este não pode ser especificado no projeto de lei autorizatório, a não ser que o Executivo já tenha feito o processo de licitação. Aliás, não se configurando a hipótese de dispensa de licitação, esta há que preceder a autorização legislativa.

### **1.5.3. Da alienação e aquisição de bens móveis**

A aquisição e alienação de bens móveis hão de observar as disposições da Lei Federal 8.666/93. Tanto em um como noutro caso, não se exige autorização legislativa, a não ser que a própria legislação local o determine. Pela lei das licitações, a venda de bens móveis depende de avaliação prévia e licitação, permitido o leilão, enquanto para a aquisição de bens só se exige licitação, variando suas modalidades de acordo com o valor do bem, podendo ser dispensada se o valor do objeto a ser adquirido esteja dentro dos limites de dispensa do processo licitatório.

### **1.5.4. O uso dos bens públicos municipais por terceiros**

O uso de bens públicos municipais pode ser atribuído a particulares, nas condições convencionadas pelas partes (poder público e usuário) ou nas condições ditadas unilateralmente pela administração. São modalidades de utilização de bens públicos por terceiros a autorização de uso, a permissão de uso, a cessão de uso, a concessão de uso e concessão de direito real de uso. Essas figuras consagradas pela doutrina devem ser regulamentadas em lei local, respeitadas as normas de licitação, quando for o caso. Normalmente, as concessões de uso e as concessões de direito real de uso dependem de autorização legislativa. Os demais se enquadram mais como ato tipicamente administrativo e discricionário do Poder Executivo.

## **2. O controle concomitante ou por acompanhamento**

O controle por acompanhamento é aquele exercido pela Câmara no curso da legislatura ou da gestão administrativa. Esse controle pode se dar de diversas formas, podendo ser através de pedidos de informações, pelas próprias comissões permanentes, pelas Comissões Especiais de Inquérito, pela convocação de Secretários ou Assessores.

### **2.1. Dos pedidos de Informações**

Os pedidos de informações devem ser dirigidos ao Executivo através de requerimento escrito, aprovado pelo Plenário da Câmara Municipal. Os pedidos devem ser específicos, não podendo ser generalizados de tal forma que impossibilite ao Executivo respondê-los. Por exemplo: quando o Vereador tem dúvidas sobre determinado processo licitatório, ele deve especificar qual processo é este e não pedir todas as licitações; se são várias as licitações, que se especifiquem uma a uma.

Se o pedido for especificado e o Prefeito não responde, pode-se recorrer ao Judiciário, através de Mandado de Segurança. Se o pedido for generalizado de tal forma que a resposta possa causar

mais prejuízo do que o caso investigado, certamente a decisão do Judiciário não será favorável à Câmara. Os pedidos de informações, portanto, devem estar dentro dos limites da razoabilidade.

Muitas vezes o Vereador encaminha ao Prefeito pedidos de informações sem passar pelo Plenário. Neste caso, não está o Prefeito obrigado a responder, a não ser que o pedido seja dirigido como cidadão, na forma do disposto no art. 5º, XXXIII e XXXIV da Constituição Federal.

## **2.2. As comissões permanentes**

### **2.2.1. Finalidades**

As Comissões Permanentes da Câmara ou as chamadas Comissões Técnicas são uma subdivisão do Plenário em órgãos menores destinadas a analisar previamente as proposições da Câmara. Elas têm sua origem fundamentada na necessidade de especializar determinados membros da Edilidade nos mais variados assuntos que lhe são submetidos à apreciação. Cada Comissão, portanto, tem a sua especialidade.

Normalmente, possuem as Câmaras Municipais uma comissão específica para analisar a constitucionalidade, a legalidade ou a técnica legislativa dos projetos de lei. Varia sua denominação, sendo chamadas, geralmente, de Comissão de Legislação e Redação, Justiça e Redação, Constituição e Justiça etc.

As demais comissões são de mérito, vale dizer, analisam a oportunidade, a conveniência, o custo-benefício, o interesse público, enfim, a questão substancial dos projetos.

## **2.2. Composição das Comissões Permanentes**

Na composição das comissões, na grande maioria das Câmaras, se adota o sistema de eleição. Pela nossa experiência, esta não é a melhor prática, uma vez que, na composição desses colegiados, deve se observar a proporcionalidade partidária.

Penso que o melhor sistema é o adotado pelo Congresso Nacional, onde as lideranças partidárias, depois de estabelecida a representação dos partidos em cada comissão, indicam os Vereadores que irão integrar cada comissão. Feita a indicação, o Presidente nomeia os indicados.

Aqui cabe ressaltar que o sistema de eleição - embora possa parecer contraditório, vem de uma prática autoritária dos partidos majoritários, especialmente na triste época do bipartidarismo. O partido que tinha a maioria fazia o que bem entendia tanto na composição da Mesa como na das Comissões. O partido majoritário preenchia todos os cargos da Mesa ou das Comissões, cabendo ao partido da minoria apenas esperar. Hoje, com o pleno restabelecimento democrático e o pluripartidarismo, essa prática não se admite. As minorias têm o pleno direito de estar representada nos órgãos que compõem a estrutura legislativa.

A eleição das comissões só é recomendada se não houver acordo. mesmo assim, porém, esta eleição há de respeitar a representação proporcional dos partidos políticos com assento no corpo legislativo.

Por fim, mais uma observação sobre uma prática ultrapassada que se verifica em alguns legislativos municipais: na mesma eleição que se elegem os membros das Comissões, elegem-se, também, o Presidente, o Relator ou o Secretário.

Ora, quem escolhe os membros que vão ocupar os cargos no âmbito da Comissão é a própria comissão. Aliás, não existe eleição para o Relator de forma que ele ocupe esse cargo permanentemente. O Relator é escolhido pelo Presidente da Comissão para relatar cada matéria submetida à análise desse órgão técnico. Para cada matéria pode ter relator diferente.

### **2.2.1. Do cálculo da proporcionalidade partidária**

A fórmula para o cálculo do quociente de cada partido para a formação da comissão é a seguinte:

**nº de membros do partido x nº de membros da Comissão: nº dos membros da Câmara**

Supondo-se uma Câmara de nove Vereadores, com a seguinte composição partidária: 04 do PMDB, 03 do PFL e 02 do PT. O número de membros de cada comissão seria de três Vereadores. Neste caso, o cálculo da proporcionalidade dar-se-ia da seguinte forma:

$$\text{PMDB} = 4 \times 3 : 9 = 1,33$$

$$\text{PFL} = 3 \times 3 : 9 = 1,00$$

$$\text{PT} = 2 \times 3 : 9 = 0,66$$

Assim, teremos:

O PMDB teria assegurada uma vaga e mais 0,33 de sobra; o PFL teria uma vaga exata e o PT, uma vaga. A terceira vaga é assegurada ao PT porque o décimo de sobra do PMDB (0,33) é menor do que a fração 0,66 que coube ao PT.

Pensam muitos que a expressão “*respeitada a proporcionalidade tanto quanto possível*” significa dizer que, diante de situações político-partidárias antagônicas, só foi possível se obter esta ou aquela composição. Disso não se trata, absolutamente. O **tanto quanto possível** deve ser entendido do ponto de vista matemático e não circunstancial. Por exemplo: numa comissão de três membros, só podem estar representados no máximo três partidos, numa Câmara em que haja cinco representações partidárias. Não é possível se colocar todos os cinco.

Daí vem a conclusão que fizemos anteriormente de que é muito mais vantajoso, do ponto de vista democrático, se fazer uma composição sem disputas. É direito, é direito. Não há o que discutir.

#### **O MESMO RACIOCÍNIO VALE PARA A COMPOSIÇÃO DA MESA EXECUTIVA.**

A questão é séria, é uma exigência não só constitucional, mas do próprio regime democrático, do qual decorre o pluripartidarismo em que os direitos das minorias devem ser plenamente assegurados. A jurisprudência tem sido tranqüila a respeito do assunto.

No Paraná, tivemos a felicidade de ver confirmada sentença de 1º grau em Mandado de Segurança que patrocinamos para exigir de uma Câmara Municipal o respeito à proporcionalidade partidária na composição de sua Mesa Diretora. Salvo engano, foi a primeira decisão nessa matéria em nosso Estado.

Portanto, se, na eleição da Mesa, de Comissões, sejam elas permanentes ou de inquérito, não for observado o princípio da proporcionalidade partidária, cabe Mandado de Segurança, que deve ser impetrado até 120 dias a contar do ato irregular.

#### **2.2.3. Competência das Comissões Permanentes**

Infelizmente, os Legislativos Municipais não têm conferido às Comissões o relevante papel que lhes cabe, seja na atividade legislativa ou na função de controle ou fiscalização da administração pública.

Uma das mais importantes tarefas das comissões permanentes é a análise prévia, ou seja, antes do Plenário, dos projetos de lei submetidos à Câmara Municipal. Esta análise pode ser jurídica ou de mérito. A análise jurídica, vale dizer, a constitucionalidade, legalidade e juridicidade de uma proposição legislativa é feita, preliminarmente, por uma comissão específica, geralmente denominada de Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Legislação e Redação Final ou Comissão de Constituição e Justiça. A denominação varia de lugar para lugar.

Já quanto ao mérito, um projeto de lei pode passar por várias comissões, dependendo das matérias de que trata. Se num mesmo projeto, por exemplo, tem assuntos afetos à saúde, ao meio ambiente e às finanças, a proposição deve passar por todas as comissões a que as várias matérias lhe digam respeito, conforme as suas especialidades.

Às comissões permanentes, cabe, também, a função de fiscalização e controle da administração pública. No exercício de suas atribuições, podem convocar Secretários e assessores da administração, podem promover audiências públicas com autoridades e comunidade, bem como requisitar informações e documentos do Executivo, tudo por sua própria iniciativa, sem que haja necessidade de intervenção do Plenário da Câmara.

Nos assuntos de sua competência submetidos à sua análise podem as Comissões, por intermédio do Presidente da Câmara, solicitar ao Prefeito informações referentes às matérias analisadas. Podem, também, requerer ao Presidente a convocação de Secretários ou Assessores para prestarem esclarecimentos.

Essa é uma prática das mais recomendáveis no âmbito das Comissões. Podem, também, esses órgãos técnicos promover audiências com outras autoridades e com a comunidade organizada para debater as matérias submetidas à sua apreciação.

## **2.3. AS COMISSÕES ESPECIAIS DE INQUÉRITO**

### **2.3.1. Dos objetivos**

Tem as CEIs municipais a finalidade de investigar determinados fatos da administração Municipal e dos órgãos da administração descentralizada.

*“A finalidade da comissão será o inquérito, o que pressupõe haver indícios de fato passível de ser considerado irregular e que, por isso, precisa ser investigado, inquirido, para, se for o caso, responsabilizar seus autores e, assim, restabelecer a ordem violada”.*

Enganam-se aqueles que vêem as CEIs como um instrumento destinado a punir, julgar ou condenar alguém. Este, absolutamente, não é o caráter das Comissões Especiais de Inquérito.

Sobre este equívoco entendimento quanto aos poderes das CEIs, assim esclareceu o Senador Amir Lando, relator da CPI que investigou as atividades do Sr. Paulo César Farias:

*“Julgar e punir foge à competência da CPI. Este é o mais notável equívoco que tem causado graves danos ao conceito, à reputação e respeitabilidade do Congresso Nacional, como órgão do Poder Legislativo Federal. A idéia de que uma Comissão Parlamentar de Inquérito é uma entidade de caráter punitivo, dotada, para tanto, de força e poder para proferir sentenças condenatórias que ela mesma se incumba de executar ou de fazer executar, mandando os culpados para a cadeia, é uma imagem passada talvez involuntariamente pela imprensa e que não corresponde à realidade.”*

### **2.3.2. Aspectos formais da criação das CEIs**

A criação das CEIs deve ser requerida através de requerimento assinado por um terço dos Vereadores, sendo sua instituição automática e obrigatória por parte do Presidente da Câmara, independentemente de deliberação do Plenário, salvo se requerida por quorum inferior àquele.

O requerimento deve prever expressamente o fato a ser investigado, o tempo de sua duração e o número de membros que irão compor o órgão colegiado.

Recebido o requerimento, o Presidente estabelecerá o número de vagas que cada partido com assento na Casa terá direito, respeitada a proporcionalidade partidária, calculando-se na mesma forma já explicada para as Comissões Permanentes.

Estabelecida a representação proporcional, o Presidente comunicará aos líderes de bancadas para que indique o representante do respectivo partido.

Feito isso, o Presidente baixará um ato administrativo constituindo a CEI e designando os seus membros, estabelecendo, também, o fato objeto da investigação e o prazo de duração da Comissão, nos termos do requerimento que deu origem à CEI. Este ato deve ser publicado no órgão oficial de divulgação dos atos municipais.

Na lição do sempre lembrado Hely Lopes Meireles:

*“A comissão de inquérito tem amplo poder investigatório no âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificação em órgãos da Prefeitura ou da Câmara, bem como em qualquer entidade descentralizada do Município, desde que tais exames se realizem na própria repartição, sem retirada de seus livros e documentos, os quais podem ser copiados ou fotocopiados pelos membros auxiliares da Comissão.”*

Quando o Executivo, portanto, não permitir o ingresso de CEI às repartições públicas, quando não enviar a ela os documentos solicitados ou quando não permitir comparecimento de



servidores para prestar depoimentos como testemunhas, o remédio é o Mandado de Segurança. Quando testemunhas estranhas ao quadro municipal, mas que possam contribuir para o esclarecimento da questão investigada, se recusarem a comparecer, cabe à Câmara requerer em Juízo o seu comparecimento.

Se as CEIs locais não têm poder coercitivo para obrigar o comparecimento de testemunha, deve ter, no mínimo, o poder de solicitar tal medida em Juízo.

#### 2.3.4. Do direito de defesa dos indiciados

Vem sendo amplamente debatido, atualmente, se os indiciados (as pessoas sobre as quais pesam os indícios de irregularidades) têm direito à defesa nos processos de comissões de inquérito.

Há duas correntes doutrinárias e Jurisprudenciais sobre a questão: uma que entende se deva assegurar amplo direito de defesa aos investigados e outras entendem que não.

A tese da ampla defesa defendida pela primeira corrente tem sua base de sustentação nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição, que tratam, respectivamente, do devido processo legal e das garantias do contraditório e de ampla defesa aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral.

A tese, embora atraente do ponto de vista ideológico porquanto mais próxima está e mais se coaduna com o regime democrático, o mesmo não se pode dizer do ponto de vista jurídico, uma vez que os trabalhos das CEIs decorrem da função fiscalizadora do Legislativo sobre a administração pública. Uma das formas do exercício dessa fiscalização é a investigação. E investigar não significa emitir juízo, isto é, não é o mesmo que julgar.

*“A faculdade investigativa compreende um meio e não um fim em si mesmo, desde que a investigação serve com o objetivo de alcançar algo: nunca se esgota nela própria (...). Trata-se de um meio, não de um remédio. Não é um fim em si mesma, é o meio para alcançar o melhor exercício das funções constitucionais (...) O remédio virá como consequência da informação obtida através da investigação. Primeiro, investigar, depois atuar.”*

Dentro deste raciocínio, não cabe às CEIs, como já se falou alhures, condenar, julgar ou punir quem quer que seja. Das suas conclusões é que virão as consequências, que podem ser o encaminhamento ao Ministério Público, caso as irregularidades apuradas sejam caracterizadas como ilícito civil ou penal, a criação de Comissão Processante para apurar infrações político-administrativas, admitindo-se a hipótese, ou o seu encaminhamento ao Prefeito Municipal, para as providências cabíveis, tratando-se de irregularidades praticadas por servidor público.

Diante do que foi exposto - sem embargo de que a questão mereceria estudos mais aprofundados do ponto de vista acadêmico, o que se ressalva, - ficamos com a segunda tese de que, na investigação a cargo das comissões de inquérito, não cabe a exigência do contraditório e o direito de defesa.

Na pergunta: Deve a Câmara garantir aos responsáveis pelos atos investigados o contraditório e a ampla defesa?

A recomendação seria no sentido positivo, do ponto de vista prático e dos resultados. Explica-se:

1º) a garantia do contraditório e da ampla defesa em nada prejudicará a investigação, pelo contrário, virá contribuir para a formação da convicção dos Vereadores, além de ser relevante do ponto de vista democrático;

2º) trata-se de questão de segurança: garantindo-se o contraditório e a ampla defesa, os trabalhos investigatórios das CEIs, respeitadas todas as suas demais formalidades, não correm o risco de ser suspensos ou anulados pelo Poder Judiciário. De contrário, esse risco é sempre possível, eis que a tese é por demais respeitada nos meios forenses.

Diante dessa cautela, sendo objeto da investigação a administração municipal, o Prefeito deve ser cientificado de todos os trabalhos da CEI, desde a sua instalação até a sua conclusão. Ressalte-se que o Chefe do Executivo não pode ser convocado e, muito menos, obrigado a comparecer perante o órgão. Querendo, porém, pode fazê-lo por sua iniciativa, seja acompanhando os trabalhos pessoalmente ou por procurador, seja para prestar depoimentos e apresentar defesa.

### 2.3.5. Das conclusões das CEIs

Encerrados os trabalhos investigatórios, cabe ao relator da comissão elaborar o relatório, devendo o mesmo ser submetido aos demais membros do colegiado. Aprovado na Comissão, o Relatório deve ser encaminhado ao Presidente da Câmara, que determinará sua leitura em plenário.

Da mesma forma que não é obrigatória a deliberação do Plenário para a criação da CEI, quando requerida por um terço dos Vereadores, as suas conclusões, também, independem de deliberação da Câmara. Se assim fosse, não teriam as CEIs nenhuma soberania em suas decisões. De que adiantariam os trabalhos das comissões de inquérito quando a maioria da Câmara lhe for hostil? Um relatório que contrariasse a vontade dessa maioria, logicamente, jamais passaria no Plenário.

Essa conclusão segundo a qual não cabe ao Plenário deliberar sobre as conclusões das CEIs não decorre simplesmente por força de retórica, mas sim do próprio texto constitucional (§ 3º do art. 58) que diz que suas conclusões serão encaminhadas, se for o caso, ou seja, se houver ilícito civil ou penal a apurar, ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

O Relatório das comissões especiais de inquérito poderão apontar as seguintes conclusões:

- apuração, por procedimento próprio (Comissão Processante), de infrações político administrativas de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, nos termos da Lei Orgânica local;
- ofício ao Prefeito municipal, acompanhado do relatório, se as irregularidades se referirem a atos praticados por agentes e servidores públicos da esfera do Poder Executivo;
- encaminhamento do processo, quando as investigações concluírem pela não comprovação das irregularidades dos fatos investigados, ou pela não determinação de sua autoria.

### 2.3.6. Rotina dos trabalhos da CEI

- Apresentação de requerimento por um terço de Vereadores. Neste caso, a constituição da CEI é automática, devendo ser deliberado pelo Plenário apenas se a proposição for assinada por *quorum* inferior àquele;
- Constituição da CEI, por ato próprio do Presidente, designando os Vereadores que vão integrá-la, respeitada a proporcionalidade partidária. O ato deverá especificar o fato a ser investigado e o prazo de duração dos trabalhos conforme o requerimento aprovado;
- Publicação do ato no órgão oficial de divulgação dos atos municipais;
- Instalação da Comissão para a escolha do Presidente e do Relator, registrando-se em ata própria da Comissão. Na mesma sessão de instalação, poderá a Comissão estabelecer o roteiro de funcionamento da CEI: definição dos documentos a serem requisitados das repartições competentes, convocação de servidores e intimação de testemunhas, comparecimento da CEI nas repartições a serem investigadas, horário e data das audiências;
- Comunicação ao Prefeito ou a outros investigados da instalação da Comissão, encaminhando-lhes os documentos e a rotina dos trabalhos para que, querendo, possam acompanhar os trabalhos pessoalmente ou por procurador;
- As comunicações externas devem ser requeridas pelo presidente da Comissão ao Presidente da Câmara;
- Se o Prefeito se recusar a cumprir as diligências requeridas pela CEI, cabe Mandado de Segurança ou ação de busca e apreensão, neste caso, tratando-se de documentos;

- O Prefeito não pode ser convocado, a não ser que se disponha a comparecer espontaneamente para depor e apresentar provas em sua defesa;
- As peças do processo devem ser numeradas e rubricadas pelos membros da CEI, devendo ser reunidas num só processado;
- Os depoimentos das testemunhas e dos investigados devem ser datilografados e por eles assinados depois de lidos pessoalmente ou em sua presença;
- As conclusões devem ser expressas em relatório concluindo pela procedência das irregularidades ou pelo arquivamento, se improcedentes;
- Se procedentes as irregularidades, a Comissão apontará as providências a serem tomadas, devendo o Relatório ser encaminhado ao Ministério Público caso se configurem em ilícitos civil ou criminal.

### **2.3.7. Considerações Finais**

A Comissão Especial de Inquérito é um instrumento eficaz do controle e de fiscalização da administração pública, quando bem utilizado.

Normalmente, os Prefeitos municipais se insurgem contra essa modalidade de fiscalização, alegando tratar-se, sempre, de perseguição política. Pode até ser, eventualmente, mas na maioria das vezes as irregularidades são procedentes.

Dentro desse contexto, os prefeitos municipais se valem de todos os meios, jurídicos e não jurídicos, morais ou não morais para evitar ou frustrar a investigação. Exercem pressões corpo-a-corpo contra os vereadores, não encaminham as informações, não permitem a presença de servidores para prestarem depoimentos, deixam de repassar os recursos para a Câmara e por aí a fora.

Bem por isso, que as CEIs devem ser usadas e conduzidas com seriedade e nos casos em que tal modalidade de fiscalização mereça, efetivamente, ser exercida. Deve a Câmara, seguir, portanto, todas as formalidades legais e regimentais pertinentes sob pena de ver frustrado seu objetivo. Se a condução dos trabalhos da CEI estão ocorrendo dentro das normas legais e regimentais aplicáveis e o Prefeito não cumpre com os seus deveres perante o colegiado, tal situação pode ser resolvida pelo Poder Judiciário, que é o guardião das relações entre os dois poderes.

### **2.4. A convocação de Secretários**

Dentro de sua função de controle da administração pública, pode a Câmara Municipal, por seus vereadores individualmente ou por suas comissões, convocar Secretários Municipais ou outros servidores ocupantes de funções equivalentes. No primeiro caso, ou seja, por Vereadores, individualmente, a convocação deve ser feita a requerimento aprovado pelo Plenário, enquanto no segundo, isto é, através de Comissões, pode ser feita a requerimento da Comissão ao Presidente da Câmara Municipal. Em ambos os casos, a solicitação do comparecimento do Secretário ou de servidores ocupantes de cargos semelhantes será dirigida pelo Presidente da Câmara ao Prefeito Municipal.

A Câmara não tem poderes para convocar o Prefeito Municipal, seja em que situação for. Pode convidá-lo, quando o caso recomendar, não sendo o chefe do Executivo obrigado a comparecer.

## **3. O controle externo**

Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, *“O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”*.

É o que podemos chamar de controle *a posteriori*, vale dizer, ocorre após o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

Anualmente, deve o Prefeito Municipal prestar as contas de sua responsabilidade ao Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado. Esse controle deve levar em conta os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão dos recursos públicos. Assim, não basta que o ato seja legal, vale dizer, dentro das formalidades legais exigidas, mas há de ser, também, legítimo e economicamente viável. A legitimidade pressupõe que a ação administrativa seja necessária e atenda ao interesse público. Exemplo: um município com uma população de 10.000 habitantes constrói um estádio para 15.000 pessoas. A construção desse estádio pode ter seguido todas as determinações legais, mas não tem legitimidade, porquanto contraria o interesse público.

De nada adiantaria à Câmara municipal ter a função de aprovar ou rejeitar as contas do Município se não fez um acompanhamento dos atos da administração pública na época oportuna, evitando assim o que Mayr Godoy chama de fato consumado'. Daí a importância do controle por acompanhamento, através de pedidos de informações, de Comissões Permanentes ou de Inquérito ou da convocação de secretários Municipais.

Normalmente, os Regimentos Internos das Câmaras Municipais estabelecem o seguinte rito para o julgamento das contas:

- recebimento das Contas pela Secretaria, devendo ser protocolado;
- leitura do processo (instruções da DCM, do Parecer Prévio e da Resolução) e sua distribuição, por cópia, aos Vereadores;
- encaminhamento à comissão permanente competente;
- durante o prazo para a comissão emitir seu parecer os vereadores poderão apresentar questionamentos perante o órgão;
- dentro do prazo regimental, a comissão deverá elaborar seu parecer contra ou a favor do parecer do Tribunal de Contas, apontando, se for contrário, as razões da sua contrariedade;
- se o parecer da comissão for contrário à aprovação das contas, deve-se assegurar direito de defesa ao Prefeito Municipal ou ao Presidente da Câmara, conforme o caso;
- juntamente com o parecer, a Comissão apresenta o projeto de resolução ou de decreto legislativo (conforme o RI dispuser), de acordo com o seu parecer, ou seja, pela rejeição ou pela aprovação das contas;

## O VEREADOR

*Vergílio Mariano de Lima*

### PRERROGATIVAS

**Inviolabilidade do mandato.** Nos termos do inciso VIII do artigo 29 da Constituição Federal, o Vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município. A inviolabilidade é um instituto que protege o Vereador dos crimes contra a honra, ou seja, o vereador, no exercício do mandato não comete crimes de difamação, calúnia e injúria quando emite opiniões e votos da Tribuna da Câmara e na circunscrição do município.

Cumprir alertar que parte da doutrina e da jurisprudência tem entendido que o Vereador só é protegido pelo instituto da inviolabilidade apenas quando expressa opiniões na defesa do interesse público local, o que significa dizer que essa proteção não abrange as expressões ofensivas a pessoas em suas relações particulares, mesmo que emitidas na Câmara Municipal. Vale dizer: as palavras proferidas devem ter relação com o exercício do mandato.

Embora o Vereador desfrute dessa também chamada imunidade material, nada impede que ele seja processado. É durante o processo que o Juiz vai avaliar se o crime está ou não protegido pela inviolabilidade e a iniciativa processual não depende de autorização da Câmara, a exemplo do que ocorre com os deputados e senadores. Estes sim têm, também, o que se chama de imunidade processual.

Não obstante seja o Vereador inviolável em suas expressões, isto não quer dizer que ele não possa ser processado e julgado pelos seus próprios pares quando comete excessos que possam ferir o decoro parlamentar ou que possam ser configurados como abuso de prerrogativa. Sobre o assunto, falaremos mais adiante.

**Prisão Especial.** Nos termos do inciso II do art. 295 do Código de Processo Penal, o Vereador tem direito a prisão especial, entendida esta como sendo o *“o recolhimento do acusado em quartel ou recinto separado dos demais presos, podendo ser a própria cela dos presídios comuns, desde que ocupada individualmente pelo detento com direito a essa situação”* (Hely Lopes Meirelles, no seu Direito Municipal Brasileiro, 6a. Ed., pág. 452).

**Subsídios.** Antes de 1975, apenas as Câmaras Municipais das capitais e das cidades com população acima de duzentos mil habitantes podiam remunerar os seus vereadores. A partir daí, a remuneração foi estendida a todos os Vereadores do País. A remuneração consistia, então, de um percentual sobre a dos deputados estaduais, proporcionalmente ao número de habitantes.

Nos termos da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, os subsídios dos vereadores devem ser fixados numa legislatura para a seguinte. Fixada, não pode mais ser alterada. Não basta que seja de uma legislatura para a seguinte. A exigência constitucional é no sentido de que a fixação se dê antes das eleições para a nova legislatura, resguardando assim o princípio da impessoalidade e da moralidade. Sabedores dos que foram eleitos, podem os Vereadores cometer excessos tanto para mais como para menos. No primeiro caso, se a maioria se reeleger e no segundo, se a maioria não for reeleita.

O subsídio tem como limite constitucional a) o subsídio do prefeito (EC nº 41) b) cinco por cento da receita (a despesa anual a esse título não pode exceder a esse limite) e c) percentuais sobre o subsídio do deputado estadual, conforme a população do Município. Os subsídios compõem o cálculo do limite com despesas com pessoal, nos termos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Incompatibilidades e impedimentos.** Conforme o disposto no inciso IX do art. 29 da CF, aos Vereadores são aplicáveis, no que couber, as mesmas incompatibilidades e proibições atribuídas aos parlamentares estaduais e federais. São elas:

1. Não podem os Vereadores, **desde a expedição do diploma:**

a) firmar ou manter contrato com o Município e seus órgãos descentralizados, salvo se o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

Não pode o Vereador, depois de diplomado, firmar ou manter qualquer relação contratual com a administração pública municipal. Se já mantinha antes o contrato, deve rescindi-lo. Só pode o Vereador contar com a administração nos contratos de cláusulas uniformes, ou seja, aquelas cláusulas contratuais impostas pela administração, unilateralmente. São os chamados contratos de adesão.

Há juristas importantes, como Adilson de Abreu Dallari, que entendem que todo contrato decorrente de processo licitatório pode ser configurado como de cláusula uniforme, eis que todos participam do certame em condições de igualdade. As exigências, as condições, os critérios são iguais para todos. A tese é atraente, mas a realidade, infelizmente, do ponto de vista ético, não é essa.

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de confiança, na administração pública.

Não pode o Vereador, depois da diplomação, investir-se em qualquer cargo, função ou emprego remunerado na administração municipal. Exercer função não remunerada, pelo menos até a posse, pode.

Outra é a situação do servidor efetivo ou estável que veio a eleger-se Vereador, isto é, ele já era servidor. Neste caso, pode exercer as duas funções, desde que haja compatibilidade de horário, e receber ambas as remunerações. Se não houver compatibilidade, deverá afastar-se do cargo que ocupa na administração, podendo optar por uma ou outra das remunerações.

**2. Desde a posse, não pode o Vereador:**

**a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze favor decorrente de contrato com o município ou nela exercer função remunerada.**

Desde a posse não pode o Vereador ser proprietário, controlador (deter a maioria das ações) de empresa que mantenha contrato com o Município.

Esta proibição está ligada à questão ética. o Vereador que mantém negócio com a administração pública, além de não ter a necessária independência, pode usar o mandato em troca de favores para a sua empresa, praticando aí o que ficou conhecido como é dando que se recebe", tão em voga, ainda e infelizmente, no Congresso Nacional.

**b) ocupar cargo ou função de confiança nos órgãos da administração pública.**

Como já se falou acima, o Vereador não pode vir a ocupar cargo de confiança na administração municipal, a não ser que venha a se licenciar do mandato de Vereador.

Essa proibição diz respeito à independência que deve haver entre os Poderes. Como é que o Vereador vai ter independência com relação ao Executivo, se ele ocupa função de confiança na administração pública. É impossível.

**c) patrocinar causa em que seja interessada a administração municipal.**

Aqui a norma é dirigida ao Vereador advogado. Nesta situação, não pode ele advogar contra o município. Se o fizer, tanto pode ter problemas com a OAB como com o legislativo. o Estatuto da ordem dos Advogados é mais rigoroso quanto ao advogado que ocupa cargo na mesa dos legislativos. neste caso, a incompatibilidade é total, não podendo, simplesmente, exercer a advocacia.

**d) ser titular de mais um cargo ou mandato público eletivo.**

O texto é claro e dispensa comentários. Esclareça-se, no entanto, que a proibição diz respeito a mandato eletivo popular, não abrangendo eleições para outras situações, como associações, direções de colégios, sindicatos, etc.

**PERDA DE MANDATO**

No que se refere à perda do mandato, tem entendido a jurisprudência que os casos de perda de mandato de Vereador são, no que couber, aqueles previstos para os parlamentares federais e estaduais. Eles estão previstos no art. 55 da Constituição Federal, repetidos literalmente na Constituição do Estado.

Seguindo a orientação jurisprudencial, perderá o mandato o Vereador:

**a) quando infringir as proibições acima comentadas.**

Quando o Vereador incidir naquelas proibições, a perda de mandato será decidida pela Câmara Municipal, por voto secreto e maioria absoluta da Câmara, mediante processo em que seja assegurada ao Vereador ampla defesa.

**b) cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar.**

O que vem a ser *decoro parlamentar*?

A palavra *decoro* vem do latim *decorum*, tem o sentido de **decência, dignidade moral, honradez, brio, beleza moral**. Segundo a doutrina, “*conduta decorosa ou com decoro é o procedimento conforme a padrões de elevado grau de moralidade. A “contrário senso”, falta de decoro é o procedimento humano que contraria os normais padrões ético-jurídicos, vigentes em determinado lugar e época. Decoro é conduta irrepreensível, que se rotula, na prática, com expressão **pessoa de ilibada reputação**. Decoro parlamentar é a conduta do congressista conforme os parâmetros morais e jurídicos, que vigoram, tem determinada época e no grupo social em que vive”* (Cretella Junior, no Comentários a CF/88, Vol. V. 2a. Ed., pág. 2.660).

Dentro desses conceitos podemos afirmar que é dever do Vereador se portar de acordo com os padrões normais da sociedade em que vive. Essa conduta não se limita na sua convivência dentro da Câmara ou em suas sessões, mas se estende para o comportamento cotidiano do Vereador na comunidade que representa.

A Constituição Federal exemplifica como tipo indecoroso o abuso de prerrogativas ou a percepção de vantagens indevidas. São apenas dois exemplos. A falta de decoro não deve ser taxativamente prevista no Regimento Interno, dada a amplitude do significado. Uma determinada atitude pode ser indecorosa para uns e pode não ser para outros. É um conceito eminentemente subjetivo.

O mais antigo caso de cassação de mandato por falta de decoro foi aquele em que determinado deputado andou tirando fotos de cuecas, se não me engano, na Câmara dos Deputados. Recentemente, um outro deputado foi cassado porque teria fornecido uma carteira funcional a um de seus auxiliares. Nas verdade, este caso dizia respeito ao envolvimento do parlamentar em tráfico de drogas, como se noticiou na imprensa. Como não foi provado o seu envolvimento no crime, cassaram-no por falta de decoro parlamentar.

Este é o mais perigoso motivo de cassação, porque a valoração dos motivos é muito subjetiva, vai de cada um que está julgando. É perigoso porquanto o Judiciário não pode ingressar nesse campo, ou seja, o Juiz não vai emitir Juízo de valor no sentido de que o Vereador incorreu ou não em falta de decoro.

A perda de mandato, neste caso, é decidida pela Câmara Municipal.

**c) que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada.**

Sessão legislativa é o ano legislativo, que é dividido em dois períodos. A contagem das faltas diz respeito ao ano todo. Neste caso, a perda do mandato será declarada pela Mesa da Câmara.

**d) que perder ou tiver suspensos os direitos políticos.**

A Constituição Federal enumera em seu art. 15 os casos em que se pode decretar a perda ou suspensão dos direitos políticos. No caso dos Vereadores, as hipóteses mais comuns são a condenação criminal transitada em julgado e a prática de improbidade administrativa.

No primeiro caso, a sentença condenatória há que prever expressamente a pena acessória de suspensão dos direitos políticos, devendo a Mesa declarar a perda do mandato.

No segundo, por improbidade administrativa, a condenação pela improbidade deverá ter origem na Justiça, nos termos da Lei 8.429/93. Condenado o Vereador, a Mesa deve declarar a perda do seu mandato.

**e) quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos *nesta Constituição*.**

Os casos de perda de mandato pela Justiça Eleitoral são os constantes do § 10 do art. 14 da Constituição: abuso do poder econômico, corrupção ou fraude nas eleições. Neste caso, a Mesa declarará a perda do mandato.

**f) que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.**

Aqui, é o caso que, embora o Juiz ou Tribunal não tenha decretado a perda ou a suspensão dos direitos políticos, a Câmara pode cassar o mandato do Vereador condenado. Quando a sentença estabelece a pena acessória de perda dos direitos políticos, a declaração é de competência da Mesa.



## REVISÃO DAS LEIS ORGÂNICAS

*Vergílio Mariano de Lima*

### 1. Introdução

Muitas Câmaras Municipais não se deram conta, ainda, da necessidade da reformulação da Lei Orgânica Municipal, não só frente às reformas constitucionais ocorridas nos últimos anos, mas também com relação a outras matérias cujo entendimento, com a evolução das interpretações dos estudiosos do direito e dos Tribunais, passou a ser diferente do entendimento que se tinha no início da década de noventa, quando as leis orgânicas foram elaboradas.

No que tange às reformas constitucionais, muitas das emendas constitucionais até hoje promulgadas repercutem diretamente nas Leis Orgânicas: Emendas Constitucionais nºs 3, 14, 16, 19, 20, 25, 26, 29, 32, 34 e Emenda de Revisão nº 6.

As principais alterações ocorreram no âmbito da administração pública, dos servidores públicos e do sistema de previdência dos servidores públicos em todos os níveis da Federação. Outras alterações importantes foram introduzidas na Constituição Federal de 88, como na questão dos subsídios dos agentes políticos, na regulamentação dos limites das despesas das Câmaras Municipais, nas disposições relativas às leis orçamentárias e nas disposições tributárias que deram origem ao Estatuto da Cidade, estas últimas matérias dando novo enfoque às questões urbanísticas e autorizando a instituição do chamado IPTU progressivo.

Quanto às outras matérias de cunho infraconstitucional, destaquem-se os entendimentos mais atualizados sobre a tipificação das infrações político-administrativas do Prefeito e seu processo de julgamento que, segundo o entendimento da maioria dos tribunais e da unanimidade da doutrina, devem estar contidos nas leis orgânicas. O Tribunal de Justiça do Paraná, por exemplo, vem manifestando, reiteradamente, este entendimento, o que significa dizer que, se a Câmara proceder à cassação do mandato do Prefeito com base nas tipificações e no processo estabelecido pelo antigo Decreto-Lei 201, a cassação do Prefeito poderá ser anulada.

Outras normas importantes, como das CPIs, por exemplo, merecem tratamento mais aprofundado pelas LOMs, sob pena de se colocar em risco o seu funcionamento, já que as normas das leis orgânicas e dos regimentos internos são extremamente frágeis e tornam os seus trabalhos sensivelmente vulneráveis.

Um fato marcante merece ser registrado: com exceção dos Municípios do Rio Grande do Sul e da Bahia, a elaboração das leis orgânicas próprias foi um acontecimento novo na história da federação brasileira. Muitos erros se cometeram lá nos idos de 1990, quando as leis orgânicas foram elaboradas. Muitos modelos foram distribuídos e cada município foi copiando um do outro. Assim, os erros se repetiram em todas as leis orgânicas.

Não seria exagero afirmar que cerca de dois terços dos textos da maioria das leis orgânicas municipais estão incompatíveis com o atual sistema jurídico.

Por isso é imperioso que as leis orgânicas passem por uma revisão completa, não só com relação às reformas constitucionais mas também com relação aos erros que se cometeram no passado.

Quanto aos Regimentos Internos, na maioria das Câmaras, eles estão totalmente ultrapassados em relação ao atual sistema constitucional. Há regimentos internos que, por serem tão antigos, guardam, ainda, em seus textos os instrumentos do regime autoritário de 64, como o abominável decurso de prazo na aprovação de projetos de lei, proibição do Vereador de exercer a iniciativa de projetos de lei que criem ou aumentem despesas ou qualquer matéria de natureza financeira, inclusive a tributária.

Urge, portanto, que os Vereadores e, especialmente, os Presidentes das Câmaras se conscientizem da importância da reformulação das leis orgânicas e dos Regimentos Internos, adequando-os à realidade do atual sistema democrático-constitucional.

## **2. As repercussões das emendas constitucionais nas Leis Orgânicas**

Das Emendas até agora promulgadas, nem todas trazem repercussão direta nas leis orgânicas. Só repercutem nas leis orgânicas as chamadas *Regras de Extensão Normativa*, que são aquelas regras dirigidas aos órgãos da União mas que a própria Constituição manda aplicar no âmbito local, como por exemplo, o inciso IX do art. 29 da CF (impedimentos e incompatibilidades dos Vereadores iguais às dos parlamentares estaduais e federais e fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União (art. 75).

Repercutem, também, diretamente nas leis orgânicas as chamadas *Regras de Subordinação Normativa*, que são aquelas regras que são dirigidas indistintamente à União, aos Estados e aos Municípios. São exemplos claros os arts. 37, 39 e 40 da Constituição, que tratam da administração pública e dos servidores públicos, de observância obrigatória para todos os entes da federação.

Estas regras são de reprodução obrigatória tanto nas Constituições Estaduais como nas Leis Orgânicas, não podendo os entes da federação inová-las em praticamente nada, a não ser quanto ao seu direcionamento.

Na revisão das leis orgânicas, devem ser levadas em conta as seguintes **Emendas Constitucionais**:

### **Emenda Constitucional nº 1:**

Esta Emenda tratou dos subsídios dos Vereadores, mas já está prejudicada pelas Emendas 19 e 25.

### **Emenda Constitucional nº 3:**

“Art. 150. ....

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Art. 156. ....

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

**COMENTÁRIO:** Desta Emenda, repercutem na LOM a alteração feita ao art. 150, §§ 6º e 7º; no art. 156 e seus incisos, retirando dos Municípios a competência para instituir o imposto sobre combustíveis; no art. 167, IV, prejudicado pela Emenda nº 29.

### **Emenda Constitucional de Revisão nº 2:**

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

Art. 2.º É acrescentada a expressão ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo ao § 2.º do art. 50, que passa a vigorar com a redação seguinte:

Art. 50. ....

§ 2.º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado; ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

**COMENTÁRIO:** Tais disposições referentes à convocação dos Ministros e requisição de informações não se enquadram entre aquelas regras de **extensão normativa** nem de **subordinação normativa**, ou seja, não são de observância obrigatória. A LOM, no entanto, pode adotá-las, com as necessárias adaptações. Só não pode estender aos Secretários Municipais os crimes de responsabilidade, por ser matéria de direito penal.

#### **Emenda Constitucional de Revisão nº 6:**

Art. 55. ....

§ 4.º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

**COMENTÁRIO:** Trata a Emenda da suspensão dos efeitos da renúncia de deputado ou senador já submetido a processo disciplinar. Embora a norma não seja de observância obrigatória para os Vereadores, deve ser aplicada a estes, dado o seu conteúdo moralizador.

#### **Emenda Constitucional nº 14:**

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; "

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

"Art.211.....

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, **os Estados e os Municípios** definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

**COMENTÁRIO:** As alterações feitas no art. 208 e 211 repercute no capítulo ou seção referente à educação na LOM.

#### **Emenda Constitucional nº 15:**

Criação de Municípios embora não seja norma de reprodução obrigatória, já que o assunto é de competência da União e do Estado, muitas leis orgânicas falam sobre a matéria. Nestas, o correspondente artigo deve ser revisado, com as devidas adaptações.

#### **Emenda Constitucional nº 16:**

Art. 1º O §5º do art. 14, ao caput do art. 28, o inciso II do art. 29, o caput do art. 77 e o art. 82 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 14.....

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Art. 29.....

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

**COMENTÁRIO:** Trata da reeleição do Prefeito e de nova data para as eleições municipais. Como a matéria é de competência afeta à Constituição Federal, não deve ser reproduzido na LOM. Muitas LOM, proíbem a reeleição. Neste caso, o dispositivo da LOM deve ser suprimido, por ser matéria eleitoral, ou adaptado conforme a Emenda.

#### **Emenda Constitucional nº 19:**

Esta emenda alterou profundamente diversas matérias, como os subsídios dos agentes políticos, as normas de administração pública e regime jurídico dos servidores públicos. Quanto aos subsídios dos Vereadores, as alterações devem ser compatibilizadas com a EC nº 25. Também devem ser reproduzidas nas LOM as alterações ocorridas nos artigos 37, 38 39, 41; art. 51, IV; art. 57, § 7º; art. 70, parágrafo único; art. 169, §§ 1º a 6º; art. 206, V; art. 241, todos da CF/88. **VEJAMOS OS DISPOSITIVOS ALTERADOS:**

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, **assim como aos estrangeiros**, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, **de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, **do Prefeito Municipal; (alteração feita pela EC nº 41)**

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação **de quaisquer espécies remuneratórias** para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, **ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;**

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, **observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:**

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos **ou empregos privativos profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;**

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e **sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;**

.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e **autorizada a instituição de empresa pública**, de sociedade de economia mista e de fundação, **cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;**

.....

XXII - a administração tributária do Município, atividade essencial ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuará de forma integrada com as administrações tributárias do Estado e da União, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio; **(inciso introduzido ao art. 37 da CF pela EC nº 42).**

**§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:**

**I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;**

**II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;**

**III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.**

.....

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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

....."

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (foi extinto o regime jurídico único)**

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

**(acabou com a isonomia)**

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. **(foram retirados os incisos VI (irredutibilidade de salário, salvo por acordo ou convenção coletiva e XXIII e adicionais por periculosidade e insalubridade).**

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após **três anos de efetivo exercício** os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

**III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.**

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, **com remuneração proporcional ao tempo de serviço**, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

**§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."**

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, **e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, **e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57. ....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70. ....

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, **pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária."

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios** não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

**§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.**  
**NÃO VAI PARA A LOM**

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** adotarão as seguintes providências:



I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.; **(ACABOU COM O RJU)**

....."

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

#### **Emenda Constitucional nº 20:**

A Emenda Constitucional nº 20 trata da reforma da previdência de 1998, que repercute no capítulo ou seção da LOM que trata "Dos Servidores Públicos". Devem ser reproduzidos nas LOM o § 10 do art. 37, o art. 40, seus incisos e §§, que são disposições permanentes. As regras desta Emenda que não foram incorporadas ao Texto da Constituição, não precisam ser reproduzidas na LOM. **As alterações produzidas pela EC nº 20 devem ser adaptadas à LOM, levando-se em conta, também, as alterações feitas no regime de previdência dos servidores públicos pela EC nº 41.**

#### **Emenda Constitucional nº 25:**

Tal Emenda introduz novos critérios e limites para a fixação dos subsídios dos Vereadores e estabelece limites para os gastos das Câmaras Municipais. É claro que não é necessário transcrever o texto da Emenda na LOM. Ao tratar dos subsídios dos Vereadores, a revisão da LOM deve observar aquelas normas.

#### **Emenda Constitucional nº 29:**

Essa Emenda altera o inciso IV do art. 167 da CF, excepcionando da vedação de vinculação, além das destinadas à educação, as receitas destinadas, também, à saúde, à administração tributária **(EC Nº 42)** do Município e estabelece alíquotas mínimas para gastos com o setor de saúde. A emenda trata, também, da possibilidade de o IPTU ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel, alterando o § 1º do art. 156 da CF/88.

#### **Emenda Constitucional nº 32:**



Ao alterar o inciso X do art. 48 e o inciso VI do art. 84 abre possibilidade do Poder Executivo extinguir cargos vagos, por decreto. Pela mesma via, pode o Poder Executivo dispor sobre a organização da administração pública, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. A Emenda regulamenta, também, a edição de Medidas Provisórias. Sempre desaconselhei a adoção de medidas provisórias no âmbito municipal porque, no Município, não há circunstâncias que as justifiquem, uma vez que a Câmara pode ser convocada de um dia para o outro. Em vez de regulamentar a medida provisória, adaptando-a à EC nº 32, é melhor suprimir a medida provisória do processo legislativo municipal.

**Emenda Constitucional nº 34:**

Esta Emenda muda o inciso XVI, alínea “c” da CF/88, permitindo a acumulação de cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde. A permissão era para dois cargos de médico. Agora, enfermeiros, dentistas, bioquímicos etc. podem acumular dois cargos.

**Emenda Constitucional nº 35:**

As normas desta Emenda da inviolabilidade dos parlamentares federais.

**Emenda Constitucional nº 39:**

Cria a chamada Contribuição para o Custeio de Iluminação Pública.

**Emenda Constitucional n.º 41:**

Dispõe sobre o novo sistema de previdência dos servidores públicos. SÓ DEVEM IR PARA A LOM AS NORMAS PERMANENTES DESTA EMENDA DISPOSTAS NO ART. 40 DA CF.

**Emenda Constitucional n.º 42:**

Trata da reforma tributária. Vão refletir na LOM o inciso XXII, acrescido ao art. 37 da CF e também altera o inciso IV do art. 167. ESTAS ALTERAÇÕES VIERAM PARA VALORIZAR, ESTRUTURAR E MODERNIZAR OS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.

O NOVO INCISO XXII DO ART. 37 DA CF/88 TRAZ AS SEGUINTE IMPLICAÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS:

1. Os cargos na administração tributária só podem ser exercidos por servidores efetivos e com carreira específica;
2. A administração pública deve assegurar recursos prioritários para o setor tributário, inclusive podendo vincular a receita para essa finalidade;
3. somente pessoa jurídica de direito público pode exercer as competências da administração tributária, a não ser a mera arrecadação;
4. Os servidores da administração tributária ganharam o “status” de ocupantes de Carreira de Estado;
5. Os fiscais de tributos municipais devem ter garantias suficientes para não ficar a mercê dos aspectos políticos que envolvem a administração pública;
6. Os cargos de confiança devem ser ocupados por servidores do quadro efetivo;
7. Os proventos de aposentadoria desses servidores devem se integrais.

Estas são, pois, as alterações que devem ser feitas nas leis orgânicas municipais em decorrência das alterações constitucionais.

**Emenda Constitucional n.º 58:**

Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.

### 3. Normas infraconstitucionais que repercutem na LOM

Quando lei federal dispõe sobre normas dirigidas aos Municípios, é porque a Constituição outorgou à União tal competência. No máximo, caberá à lei ordinária – e não à lei orgânica – suplementá-las, quando for o caso.

Pelo menos uma das leis federais que tratam de assuntos de interesse local merece ter algum tratamento por parte da Lei Orgânica: é a Lei 10.250 – o chamado ESTATUTO DA CIDADE. Pelo menos as diretrizes gerais de política urbana estabelecidas no seu art. 2º devem ser reproduzidas nas LOM.

### 4. Matérias que devem constar nas leis orgânicas municipais em função de novos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais

- Tipificação das infrações político-administrativas do Prefeito e seu processo de julgamento
- Normas gerais de funcionamento das CPIs
- Direito de defesa do Prefeito em caso de rejeição das contas
- Fixação do número de Vereadores. O número de Vereadores deve ser fixado expressamente na LOM, não podendo a matéria ser tratada em decreto legislativo ou em resolução, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.
- A proibição pela LOM de nomeação de parentes dos agentes políticos e de ocupantes de cargos de confiança para cargos em comissão tem sido declarada constitucional pelos Tribunais.

### 5. Exemplos de equívocos encontrados nas LOM

- **Processo Legislativo** - Iniciativa reservada ao Executivo em matéria financeira, tributária e de projetos que geram aumento da despesa ou redução da receita: **ERRADO**.
- **Orçamentos** - em caso de não aprovação ou não devolução para sanção:
  - adota-se o orçamento do ano anterior, com correção – **ERRADO**;
  - o Prefeito promulga a sua proposta como lei – **ERRADO**;
  - não se justifica a rejeição;
  - solução: § 8º do art. 166 da CF/88.
- **Processo Legislativo**:
  - decurso de prazo para aprovação de projetos de lei: **ERRADO**;
  - manutenção de veto por decurso de prazo: **ERRADO**;
  - prevalência do parecer do TC por decurso de prazo: **ERRADO**.
- **Comissão Parlamentar de Inquérito**:
  - O Vereador que assina o requerimento não pode integrar a CPI: **ERRADO – DEVE INTEGRAR**;
  - Aprovação do Plenário quando requerida por um terço dos Vereadores: **ERRADO – direito das minorias**;
  - criação por resolução: **ERRADO – basta o requerimento**;
  - provas contundentes: **ERRADO – a CPI levanta provas**;
  - aprovação do relatório pelo Plenário: **ERRADO – a CPI é soberana**;
  - condenação, tipificação criminal, punição: **ERRADO: a CPI não pune nem condena quem quer que seja**.
- Criação de órgãos (conselhos) na LOM: **ERRADO – criação de órgãos é da iniciativa exclusiva do Prefeito**.
- Direitos dos servidores além dos constitucionais – **ERRADO – matéria sobre servidores é da iniciativa exclusiva do Prefeito**.
- Direitos previdenciários aos agentes políticos e seus dependentes – **ERRADO – Regras do RGPS**.
- Afastamento do Prefeito por menos de 15 dias - licença da Câmara – **ERRADO**, conforme reiteradas decisões judiciais.

- Duração do mandato da Mesa – mandato de um ano e reeleição – Conflitos jurisprudenciais – O Supremo Tribunal Federal entende que os Estados e Municípios têm autonomia na matéria.
- Cassação do Vereador – maioria de 2/3 – **ERRADO** – **deve ser por maioria absoluta, a exemplo dos parlamentares federais.**
- Matéria eleitoral – condições de elegibilidade dos agentes políticos – **ERRADO** – **matéria afeta à competência da União.**
- Fixação ou alteração da remuneração dos servidores da Câmara e dos subsídios dos Vereadores por resolução – **ERRADO** – deve ser por lei, conforme inciso X do art. 37 da CF/88.
- Convocação do Prefeito pela Câmara – **ERRADO** – **ofensa ao princípio da independência entre os Poderes.**
- **Processo legislativo:** Maioria absoluta e de 2/3 para quase tudo: **ERRADO**. A regra é maioria simples, sendo a maioria qualificada exceção.
- Posse do Prefeito perante o Juiz – **ERRADO** - a LOM não pode fixar competência para a magistratura- competência estadual.
- Sucessão do Prefeito pelo Juiz de Direito: idem.
- Repartição das receitas federais e estaduais pela LOM – **ERRADO** – **competência da Constituição Federal.**

#### 6. Aspectos formais da Proposta de Emenda à Lei Orgânica

##### PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº XXXXX

**EMENTA:** *Altera dispositivos da Lei Orgânica do Município*

A CÂMARA MUNICIPAL DE.....APROVOU E SUA MESA EXECUTIVA PROMULGA A SEGUINTE

##### EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Art. 1º. A Lei Orgânica do Município de..... passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º. O Governo do Município é constituído pelos Poderes Executivo e Legislativo, independente e harmônico entre si.

Art. 9º. A Câmara é composta por 09 (nove) Vereadores.

.....

Art. 11. É da competência privativa da Câmara:.....

V – fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores;

VI – dispor sobre sua organização administrativa;

.....

IX – elaborar o seu Regimento Interno;

**OBS: QUANDO O INÍCIO DA FRASE FOR POR VERBO, A ALTERAÇÃO DEVE SEGUIR A REGRA. QUANDO FOR POR SUBSTANTIVO, O INÍCIO DEVERÁ SER POR SUBSTANTIVO.**

Art. 189. Lei disporá sobre a guarda municipal.”

Art. 2.º. A mesa da Câmara publicará a íntegra da Lei Orgânica do Município, incorporando, em seu texto, as alterações, acréscimos e supressões decorrentes desta Emenda.

Parágrafo único - Para cumprir o disposto no “caput” deste artigo, fica a mesa da Câmara autorizada a proceder à redação final do texto, em atendimento às exigências de:

I - correção gramatical, inclusive adotando-se a terminologia correta, conforme o caso;

II - técnica legislativa, incluindo autorização para:

a) redefinir Capítulos e Seções;

b) transformar, quando for o caso:

1. incisos em parágrafos ou vice-versa;

2. incisos em alíneas ou vice-versa.

Art. 3º. Esta Emenda à Lei Orgânica do Município entra em vigor na data de sua publicação.

**Sala das Sessões, em .....**