

The background is a photograph of a legislative chamber, possibly a parliament or congress, with rows of seats and a high ceiling. The entire image is overlaid with a green color filter. In the foreground, a microphone on a stand is positioned on a desk. To the right, there is a gavel resting on a wooden surface.

MANUAL

Vivências em Ações Legislativas

MARTHA SIMONE C. AMORIM SOARES
ROSANA MARIA NEVES GADELHA

MARTHA SIMONE CAVALCANTI AMORIM SOARES
ROSANA MARIA NEVES GADELHA

MANUAL

Vivências em Ações Legislativas



Campina Grande-PB | 2023



Universidade Estadual da Paraíba
Prof^a. Célia Regina Diniz | *Reitora*
Prof^a. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba
Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

Conselho Editorial

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)
Alberto Soares de Melo (UEPB)
Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)
José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)
José Luciano Albino Barbosa (UEPB)
Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)
Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa (*Diretor*)

Expediente EDUEPB

Design Gráfico e Editoração

Erick Ferreira Cabral
Jefferson Ricardo Lima A. Nunes
Leonardo Ramos Araujo

Revisão Linguística e Normalização

Antonio de Brito Freire
Elizete Amaral de Medeiros

Assessoria Técnica

Carlos Alberto de Araujo Nacre
Thaise Cabral Arruda
Walter Vasconcelos

Divulgação

Danielle Correia Gomes

Comunicação

Efigênio Moura

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

G124m Gadelha, Rosana Maria Neves.
Manual : vivências em ações legislativas / Rosana Maria
Neves Gadelha e Martha Simone Cavalcanti Amorim Soares.
– Campina Grande : EDUEPB, 2023.
280 p. : il. ; 15 x 21 cm ; 2,2 MB.

ISBN: 978-85-7879-811-6 (E-book)

ISBN: 978-85-7879-816-1 (Impresso)

1. Poder legislativo. 2. Ciência política. 3. Gestão
municipal. I. Soares, Martha Simone Cavalcanti Amorim. II.
Título.

21. ed. CDD 328.1

Ficha catalográfica elaborada por Ana Patrícia Silva Moura – CRB-15/945

Copyright © **EDUEPB**

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CTN	Código Tributário Nacional
CTM	Código Tributário Municipal
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de Comunicação.
Inc.	Inciso
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITBI	Imposto de Transmissão Inter Vivos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MRPR	Manual de Redação da Presidência da República
PPA	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral.

*Aos que sabem a importância da política
e não são passivos (as).
Quanto maior o desinteresse,
menor a cidadania, a justiça e o direito.
O “apolitismo” compromete
os caminhos conquistados.
Não podemos controlar o futuro,
só temos o agora.*

À Deus, fonte de vida.

Agradecemos,

a professora *Maria do Socorro Barbosa e Silva*,
Pró-Reitora de Extensão da Universidade Estadual da
Paraíba (UEPB), e a toda equipe pelo apoio a nossa ação
extensionista.

Aos Deputados *Raniery Paulino e Jullys Roberto*,
por acreditarem no nosso projeto
e nos ajudarem nos investimentos.

Do mesmo modo agradecemos,

a *Félix de Sousa Araújo Sobrinho*.
Consultor e ex-Secretário Legislativo da Assembleia do
Estado da Paraíba, pelo diálogo, pelas sugestões
e pela apresentação deste Manual.

Este trabalho é resultado das atividades desenvolvidas no
âmbito das Vivências em Ações Legislativas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO, 15

INTRODUÇÃO, 19

O MUNICÍPIO NO ESTADO BRASILEIRO, 23

Conceitos e Diferenciações, 29

O Federalismo no Brasil, 37

A Preponderância dos Interesses, 43

A Fiscalização, 52

O Patrimônio, 54

A Repartição de Competências, 56

Competência Legislativa, 64

A Competência do Município no CTB, 68

Competência Tributária, 77

A Lei de Responsabilidade Fiscal, 85

Competência Administrativa, 89

Autonomia, 92

A Lei Orgânica do Município, 100

O Plano Diretor, 104

Orçamento Público, 113

Ciclo Orçamentário, 116

Plano Plurianual, 119

Lei de Diretrizes Orçamentária, 124

Lei Orçamentária Anual, 128

Controle Externo e Interno, 138

O Nepotismo, 149

O Poder Local, 156

O (A) VEREADOR (A), 161

Requisitos para ser Vereador (a), 164

O Mandato, 167

Perda do Mandato, 170

Remuneração de Vereador (a), 175

Acumulação de cargos ou funções, 179

Previdência, 180

A CÂMARA DE VEREADORES (AS), 183

O Funcionamento, 185

Das Sessões Legislativas, 188

Das Comissões, 194

Das Frentes Parlamentares, 203

O TRABALHO LEGISLATIVO, 205

Os Atos Normativos, 208

Espécies Normativas 215

**A problemática das Leis autorizativas
e as que geram despesas, 223**

A iniciativa de matérias tributárias, 228

Técnicas Legislativas, 233

A internet e a Informação, 253

A Desinformação, 263

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 273

SOBRE AS AUTORAS, 275

APRESENTAÇÃO

Este livro, escrito por estudiosas das questões que envolvem a gestão do Município, a atuação da Câmara de Vereadores e a interatividade com a cidadania, representa enorme contribuição ao aperfeiçoamento das ações municipalistas e das atividades parlamentares, notadamente às suas funções essenciais de fiscalização e produção de normas jurídicas.

O presente trabalho versa sobre a autonomia municipal, as competências privativas, comuns e concorrentes face às demais unidades federativas, enfatizando a organização dos serviços públicos de interesse local, a instituição e arrecadação de seus tributos e a aplicação de suas rendas, ressaltando a importância e o alcance do Estatuto da Cidade como instrumento normativo a disciplinar a implementação das diversas políticas públicas, em especial, através da institucionalização do seu Plano Diretor, instrumento básico de gestão cuja elaboração deve ser precedida de ampla participação popular.

Reserva-se neste verdadeiro Manual de Orientação para Prefeitos e Vereadores especial destaque para as normas gerais que envolvem a feitura do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA), enfatizando o respeito aos princípios da unidade, universalidade,

anualidade, exclusividade, legalidade, publicidade e equilíbrio, previstos em dispositivos constitucionais e na Lei nº 4.320/64 que estabelece regras gerais para a elaboração e controle dos orçamentos públicos.

A Câmara de Vereadores, enquanto caixa de ressonância das aspirações da comunidade é didaticamente apresentada através das suas funções institucionais de fiscalização, assessoramento de administração e, ainda, mediante a sua atribuição de legislar, notadamente, na participação e controle das políticas públicas e no acompanhamento da aplicação dos recursos municipais.

As normas estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual aplicáveis ao Parlamento e ao processo legislativo, bem como, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores disciplinam o seu funcionamento, e a presente publicação explica detalhadamente a realização das sessões ordinárias, extraordinárias, especiais, solenes e itinerantes, as reuniões e audiências públicas das Comissões Permanentes e Temporárias e, ainda, das Frentes Parlamentares, com realce especial sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Todas as espécies normativas previstas no arcabouço constitucional e incorporadas à Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno têm a sua tramitação devidamente explicada, com roteiro de suas diversas fases processuais, inclusive, através da apresentação de modelos, explicitando as orientações advindas do Manual de Redação da Presidência da República.

A experiência das autoras do presente livro, na condição de gestoras e no exercício das suas atividades acadêmicas e de magistério e, ainda, vinculadas ao assessoramento parlamentar, demonstra à evidência insofismável preocupação com o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, a transparência das ações do Poder Executivo e da Câmara de Vereadores,

a participação popular no controle das políticas públicas, inclusive, no âmbito do processo legislativo.

Desta forma, o trabalho apresentado vem preencher, ao lado dos manuais e instruções dos órgãos de controle, uma lacuna em nosso Estado, de publicações que contribuam para uma melhor orientação de prefeitos, vereadores e dos agentes públicos em geral, no tocante à governança administrativa e legislativa municipal.

Félix de Sousa Araújo Sobrinho

*Consultor e ex-Secretário Legislativo
da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.*

INTRODUÇÃO

Publicamos o nosso primeiro livro com o título “O Município, o Vereador e o Poder Local” pela editora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a partir de ideias que surgiram da nossa convivência com alguns Vereadores e Vereadoras que buscavam com certa frequência consultas para um melhor desempenho, dentro das suas problemáticas locais.

Transitando no meio político, acadêmico e comunitário, verificamos que havia muitas pessoas interessadas em conhecer o Município, as formas de ação parlamentar e as técnicas legislativas de modo simples, livre dos rebuscados.

Assim, reunimos as matérias de interesse e nos dedicamos a oferecer a interpretação sistemática do conjunto doutrinário. No entanto, a dinâmica social, as redes de relações diferentes e desiguais, o avanço tecnológico e as mudanças na legislação exigiram a atualização do material que havíamos organizado.

Nesse contexto, resolvemos organizar um novo trabalho, direto e acessível como o primeiro, voltado para a atuação parlamentar, o fortalecimento do modo de agir tanto nas Câmaras Municipais quanto em órgãos dos demais entes federativos.

Além disso, buscamos a atualização com o cuidado de não dificultar a leitura daqueles e daquelas que tem pouco contato com a matéria ou nenhum acesso ao Poder Legislativo.

Excluímos conteúdos em desuso e incluímos matérias atuais, estabelecendo diferenciações e provocando reflexões, como fazemos nas nossas Vivências em Ações Legislativas. Por isso o nome dado a esse segundo manual, ou melhor, a mais uma semente plantada na esperança de germinar através das atuações.

As Vivências representam para nós uma troca de saberes intensa, dando e recebendo, com inspiração na oração de São Francisco. Oferecemos os nossos conhecimentos técnicos-científicos e recebemos as experiências, os saberes populares, os desafios cotidianos relatados.

Os diálogos e debates com Vereadores(as), Assessores(as) e Servidores(as) das Casas Legislativas representam muito na construção do bem coletivo, sobretudo porque estimulamos a leitura amíúde da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Constituição do Estado e da Lei Orgânica Municipal, três instrumentos que regem a nossa vida, garantem direitos e definem deveres para o exercício da cidadania em plenitude.

Durante a leitura, vocês perceberão que utilizamos a abreviatura CRFB ou Constituição/1988, ao invés de CF, porque nos alinhamos aos que defendem que a Constituição não é apenas federal. O seu texto envolve todos os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é suprema, regula a criação de outras normas e dá validade a todo o ordenamento jurídico do nosso país.

Ainda, reforçamos, por onde andamos, a importância de buscar o conhecimento efetivo do que se denomina de *Poder Local*, a partir de um conjunto de leis, normas, regras e princípios que regem a vida em sociedade.

De tal modo, a interpretação desse conjunto traz grandes benefícios, não somente para o Vereador ou a Vereadora, mas para o indivíduo.

Neste trabalho, nos esforçamos para utilizar os gêneros “o (a) Vereador (a)”, buscando evitar qualquer prenúncio discriminatório e sem perder de vista o sinal de integração proposto pelos movimentos - realizados diariamente por pessoas de muita coragem -, que lutam pela consecução de direitos, sobretudo dos que vivem sob o jugo da pobreza e da discriminação.

Também, destacamos, especialmente, o Trabalho Legislativo do (a) Vereador (a), sugerindo, reiteradamente, a leitura do Regimento Interno e do Manual de Redação da Presidência da República, a fim de que as comunicações oficiais e os atos normativos tenham clareza, coerência, concisão, enfim cumpram com os atributos.

Para aqueles (as) que têm aspiração em candidatar-se e ainda não tiveram a oportunidade de frequentar a Câmara Municipal ou não convivem com o meio legislativo, esperamos atingi-los (as) ampliando as Vivências. Por enquanto, fica essa contribuição tendo como inspiração a ideia de que *“o livro é um mestre que fala...”*.¹

1 “O livro é um mestre que fala, mas que não responde”. Platão.

O MUNICÍPIO NO ESTADO BRASILEIRO

O Brasil possui *26 Estados e um Distrito Federal*. Assim, são 27 Unidades da Federação com *5.568 Municípios*, somando-se a esses *Brasília (Distrito Federal) e Fernando de Noronha (Distrito Estadual em Pernambuco)*. Por isso, diz-se que são *5.570 municípios brasileiros*².

O Município brasileiro mais populoso é São Paulo e provavelmente continuará sendo em função da sua característica de “coração econômico” da América do Sul, sediando operações de várias empresas mundiais. É considerada a capital comercial do Brasil, com ampla conectividade aérea, produção de serviços, tecnologia e mídia, dominação industrial, investimentos estrangeiros diretos, dentre outros atributos.

Os dados indicam que não há como superar o maior *centro urbano* do país, a grande *metrópole nacional*³.

2 IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 17.09.2021.

3 O *município* de São Paulo possui 11.451.245 pessoas segundo o Censo de 2022. O *Estado* de São Paulo é o mais populoso, 44,4 milhões de habitantes distribuídos em 645 cidades. A parcela paulista representa 21,8% dos habitantes do país.

Diz-se *centro urbano*, o que tem importância e está estruturado, ativo comercial e financeiramente com diferentes níveis de concentração de pessoas, equipamentos e atividades.

Já *metrópole*, é a cidade principal do Estado e que concentra expressivo número de empresas, sedes de órgãos públicos, atividades econômicas, além de um maior número de pessoas. Por isso, atraem a população de muitas outras cidades em busca de bens e serviços.

O art. 2º da Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – define que é o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

Nesse contexto, há estados em que as suas capitais não são consideradas metrópoles, mas fazem parte da *hierarquia urbana*.

Como se verifica, no Brasil a hierarquia urbana é considerada a partir da classificação proposta pelo IBGE, uma organização pública importante, vinculada ao governo federal, que retrata o país a partir do levantamento criterioso de dados sobre o território brasileiro e sua população.

Do mesmo modo, vê-se que a *hierarquia urbana mundial* está relacionada com a rede complexa de interdependência entre as cidades que compõem uma Nação.

Para o IBGE, *metrópole* atualmente são os 17 principais centros urbanos brasileiros, dos quais todas as cidades existentes no país recebem influência direta.

Por conseguinte, as maiores cidades e que apresentam melhores infraestruturas e condições econômicas, são assim classificadas⁴:

1. *Grande Metrópole Nacional* (São Paulo);

1.1. *Metrópole Nacional* (Rio de Janeiro e Brasília)⁵;

1.2. *Metrópole* ⁶.

Em seguida, vem as *Capitais Regionais*, que são as que exercem influência numa região, nas pequenas e médias cidades do país. Dividem-se em: Capitais Regionais *A*, Capitais Regionais *B* e Capitais Regionais *C*. Logo, a primeira (*A*) é a mais influente.

Na hierarquia urbana, observa-se que o número de habitantes e o nível de influência das cidades é levado em conta. Assim, na

4 “A pesquisa Regiões de Influência das Cidades - REGIC define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados. É nessa pesquisa em que se identificam, por exemplo, as metrópoles e capitais regionais brasileiras e qual o alcance espacial da influência delas.

A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades. A oferta diferenciada de bens e serviços entre as cidades faz com que populações se desloquem a centros urbanos bem equipados para adquirirem serviços de saúde e educação ou buscar um aeroporto, por exemplo. **Conhecer os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens, serviços e gestão é um importante instrumento para se realizar escolhas locais, tais como decidir a localização de uma universidade, de um hospital ou decidir a localização de uma filial de empresa**”. (Destaque nosso). Dados disponíveis em Regiões de Influência das Cidades - REGIC | IBGE.

5 Rio de Janeiro possui 6,2 milhões de habitantes e Brasília 2,8 milhões (IBGE/2022)

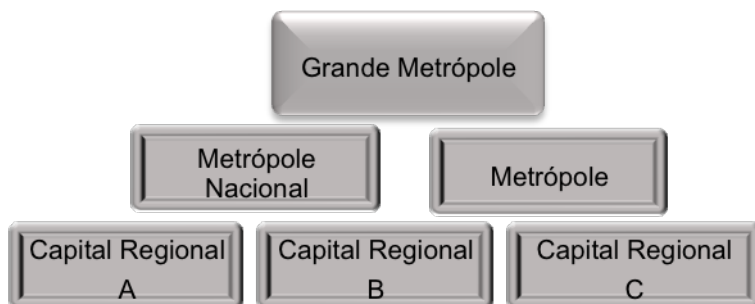
6 A Metrópole mais populosa é Fortaleza (CE) com 2,4 milhões de pessoas (CENSO 2022). Campinas (SP) é a única Cidade que não é Capital Estadual a ser classificada como Metrópole. Dados extraídos da PORTARIA Nº PR-268, de 26 de agosto de 2021.

classe A, estão cidades como Natal (RN), João Pessoa (PB), São Luís (MA), Maceió (AL) etc.

Já na categoria B, as cidades brasileiras, geralmente, estão no interior dos Estados (a exemplo de Juiz de Fora/MG), exceto as Capitais Estaduais Palmas (TO) e Porto Velho (RO).

Por fim, na classe C, estão centros urbanos cuja média é de 300 mil habitantes.

É importante perceber, que as Capitais Regionais são aquelas que influenciam na economia das outras cidades próximas. Comumente, são as grandes e médias cidades, cuja característica é a alta concentração de atividades de gestão, no entanto são menores em comparação com as metrópoles. No Brasil há 97 capitais regionais, segundo o IBGE.



Após essa classificação, vem os *Centros urbanos sub-regionais*, que são aqueles que exercem menor influência que as Capitais Regionais, mas apresentam maior complexidade na gestão e no número de habitantes.

Os Centros urbanos sub-regionais apresentam subdivisões, quais sejam: *Centro sub-regional A*; *Centro sub-regional B*.

Um pouco mais abaixo vem os *Centros de Zona*. São médias cidades que polarizam um número de cidades vizinhas e atraem a

população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade. Também se subdividem em: *Centros de Zona A e Centros de Zona B*.

E por último estão os *Centros Locais*, cujas pequenas cidades exercem apenas influência local. Eles representam a grande maioria do país⁷.



As estimativas da população dos Municípios, na última década, mostraram um aumento na quantidade de grandes municípios no Brasil. No Censo de 2010, somente 38 municípios tinham população superior a 500 mil habitantes. Já no Censo de 2022, são 41 os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes, o que representa 58,8 milhões de pessoas. Na faixa entre 100 a 500 mil habitantes são 278 municípios (somados representam 56,7 milhões de moradores). O Brasil tem 203.062.512 habitantes.

⁷ Segundo o Censo 2022/IBGE, são 3.861 municípios com até 20 mil habitantes (69% das cidades), concentrando apenas 9,47% dos habitantes .



O IBGE ainda registra que mais da metade da população brasileira⁸ está concentrada em apenas 319 municípios. Outro dado interessante, é que 84,8 milhões de habitantes estão na região Sudeste, o que representa 41,8%

da população total do país.

Isso é preocupante, porque há uma discussão no Brasil sobre a extinção de pequenos municípios, cuja origem é o rateio dos fundos de participação⁹.



É importante ressaltar que, as estimativas populacionais municipais são utilizadas como parâmetros pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para o cálculo do Fundo de Participação de Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) e servem de referência para vários indicadores sociais, econômicos e demográficos¹⁰.

Diante disso, vê-se que a hierarquia urbana mostra a estrutura vertical de poderes, formada por uma rede de ligações e influências entre as cidades, ou seja, a cidade grande exerce influência econômica e social sobre as médias e pequenas.

Aliás, observa-se que a *sociedade em rede*¹¹ vem acentuando essa lógica. A interligação da economia mundial tem sido feita através das inovações tecnológicas, à exemplo da rede mundial

8 Censo 2022 indica que cerca de 44,8% dos municípios brasileiros tem até 10 mil habitantes, mas apenas 12,8 milhões de pessoas vivem em cidades desse porte (6,3%).

9 Os fundos de participação são os recursos arrecadados de impostos (art. 157 e seguintes da CRFB) e tinham como fundamento a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios (art.161, II, CRFB).

10 Esta divulgação anual obedece ao art. 102 da Lei nº 8.443/1992 e à Lei complementar nº 143/2013.

11 *Sociedade em rede* é uma expressão que apareceu no século XX (anos 70) como título de um estudo do sociólogo *Manuel Castells* sobre o impacto das tecnologias.

de computadores (internet); a fibra ótica; dentre outras tecnologias que tem provocado mudanças sociais, culturais e políticas, sobretudo decorrentes do acesso a transmissão de conhecimentos e informações que trafegam em tempo real, para qualquer lugar do planeta.

Os perigos serão ressaltados neste trabalho, já que os novos padrões comportamentais vêm produzindo muitos efeitos (positivos e negativos) provocados pela tecnologia.

Nesse contexto, eis que o *Município* também passa por esse processo de reformulação ou modificação porque abriga exatamente a sociedade em rede, ou seja, aquela que está a exigir governança digital; nova paisagem urbana; o fim da inercia institucional, dentre outros interesses.

Assim, tendo em vista esses aspectos, se faz necessário cumprir uma sequência lógica destinada àqueles(as) que tem pouco contato com essa matéria, já que o Município faz parte do Estado e está localizado em um País. Por conta disso, sofre consequências federativas.

Antes, porém, registre-se que os dados relativos à população acima apresentados estão em transição (anualmente são alterados), mas servem de parâmetro e contribuem para a compreensão da conjuntura territorial do Estado Brasileiro, auxiliando nas reflexões que se seguem.

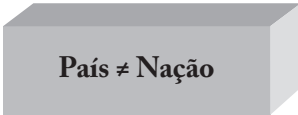
Conceitos e Diferenciações

Inicialmente, é necessário lembrar a diferença entre *País e Nação*. O dicionário garante que Nação é “o Estado que se governa por leis próprias, é o conjunto de habitantes, é o governo”. Já País, “é a região, terra, pátria” (Olinto, A. 2005, p. 357 e 378). A Nação

está relacionada com a história de um povo, a cultura, o idioma, os costumes.

Desse modo, é possível se afirmar que Nação é a totalidade da população e de suas forças produtivas, e que País é uma designação geográfica. Em vista disto, se conclui que o País é constituído de Nação, Território e Estado.

Assim sendo, Território é o espaço onde uma Nação exerce seu poder.



País ≠ Nação

Na prática, veja-se que o Brasil é um Estado Soberano que está localizado em um País na América do Sul. É composto por Estados-membros (Paraíba, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro etc.), cada um com a sua autonomia.

A palavra Estado vem do latim “*status*” e significa situação, condição. Quando se diz que o Brasil é um Estado, trata-se da “corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. Essa definição foi preconizada por Georg Jellinek, no início século XX e se mostra mais abrangente, segundo Paulo Bonavides (2008, p. 70).

Por esse alcance, ressalta-se o que pontua Luiz Carlos Bresser-Pereira:

“Existe, entretanto, grande confusão em torno da palavra ‘estado’. Para uns o estado é uma organização com poder de legislar e tributar, para outros é também o sistema constitucional-legal, e para outros ainda, confunde-se com o estado-nação ou país. A primeira acepção,

reduzida, é aquela que faz parte da linguagem corrente; a terceira, é empregada especialmente na literatura sobre relações internacionais. A segunda – o estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante – é aquela que me parece mais correta” (Bresser-Pereira, L.C. 2018).¹²

O professor acrescenta que, Estado é a organização ou aparelho formado de políticos, burocratas e militares que tem o poder de legislar e tributar, e a própria ordem jurídica que é fruto dessa atividade¹³.

Pedro Lenza citando Dalmo de Abreu Dalari (2018, p.78), define que Estado é a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Para ele, “nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado”, quais sejam:

Elementos do Estado { Soberania
Povo
Território
Finalidade

Apesar disso, Machado Paupério (1987, p.37) acrescenta como elementos do Estado contemporâneo *o povo, o território, o ordenamento jurídico e a soberania*.

Em realidade, o conceito de “Estado” se amplia e toma muitos sentidos, mas no campo do direito positivo brasileiro, Sílvio de Salvo Venosa (2004, p. 226) define que “Estado é a pessoa jurídica

12 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Nação, Estado e Estado-Nação. Disponível em: Microsoft Word - 08.21.Nação.Estado.Estado-Nação-Março18.doc (bresserpereira.org.br). Acesso em 28.12.2021.

13 Id.

de direito público interno por excelência; é a nação politicamente organizada”.

O Código Civil brasileiro caracteriza o Estado como pessoa jurídica de direito público interno (art. 40 e 41). Por conseguinte, o Estado é um ente com personalidade jurídica própria, ou seja, é um sujeito capaz de adquirir direitos e obrigações na ordem jurídica, se relacionando interna e externamente.

Quando se trata da relação interna, versa sobre a autonomia administrativa, financeira e política; a capacidade de autoadministração, autogoverno, auto-organização, autolegislação. É a relação da União com os Estados-membros e com os Municípios.

Externamente, trata-se da soberania do País, isto é, a União representando internacionalmente a República Federativa do Brasil.

Veja-se que, soberania é diferente de autonomia. A primeira está ligada ao controle do seu território, isto é, uma Nação que não se subordina ao comado de outro Estado. A segunda, autonomia, é a capacidade do autogoverno, é a autoadministração. Mais adiante ampliaremos esse assunto.

Soberania ≠ Autonomia

A Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (2019, p. 15).

Assim, na organização e **estrutura do Estado brasileiro** vê-se:

- a. **Forma de Governo:** *República*, do latim *res pública* (*coisa pública*). No mundo, há outra forma de governo que pode estruturar um Estado: a Monarquia, onde há um rei ou

rainha e a sua família real. Atualmente não existe no Brasil, mas já tivemos no período de 1822 a 1889.

- b. **Sistema de Governo:** *presidencialismo*. O outro sistema é o parlamentarismo (exercido por um primeiro ministro). Lembre-se que a Constituição/1988 estabeleceu a realização de um *plebiscito* para que os eleitores votassem sobre qual sistema de governo deveria ser adotado no Brasil: monarquia parlamentar ou República; parlamentarismo ou presidencialismo. No ano de 1993 foi realizado e venceram a República e o presidencialismo.
- c. **Forma de Estado:** *Federação* (mais adiante será abordado).

No Estado há os *níveis de poder político público e de administração*, todos dotados de estrutura e atividade administrativa próprias e independentes entre si. Nesse contexto, se diz que:

- 1. **União** é um ente político, soberano, que compõe a República Federativa do Brasil, dotado de uma administração federal chefiada pelo Presidente da República (Poder Executivo), que tem autoridade política e administrativa.

Pedro Lenza (2018, p. 495) registra que a União “...possui dupla personalidade, pois assume um papel internamente e outro internacionalmente”.

- 2. **Estados-membros** são entes políticos com administração estadual chefiados pelos governadores (Chefes do Poder Executivo), que têm autoridade política e administrativa. Como já aludido, são 26 no Brasil.
- 3. **Distrito Federal** é um ente político, cuja capital federal é Brasília. Não possui natureza nem de Estado-Membro nem de Município. Brasília é a sede do governo federal e sede do governo do Distrito Federal, que também possui

autoridade política e administrativa, mas registre-se que ela não é cidade porque não é município.

- 4. Municípios** são entes políticos com administração municipal própria, chefiados pelos Prefeitos (Chefes do Poder Executivo) que tem autoridade política e administrativa. Como já citado, são 5.570 no Brasil.

Ressalta-se que o Município é uma expressão que vem do latim “*municipium*”, sendo um território dotado de personalidade jurídica, composto de órgãos administrativos e políticos. Logo, *munícipe* é o cidadão do município.

É indispensável não confundir *Município e Cidade*. Saber fazer a diferença é o melhor caminho. O Município “é uma circunscrição administrativa autônoma do Estado, governada por um Prefeito e uma Câmara de Vereadores” (Houais, 2001, p. 305). Já a Cidade é a sede do município ou “a concentração populacional importante, cujos moradores desenvolvem suas atividades basicamente dentro dela e não no campo”.¹⁴



Também, é importante diferenciar os pequenos espaços rurais existentes dentro da Cidade, que não podem ser denominados de zona rural. No Município deve haver uma lei delimitando o perímetro rural e o urbano. Quando inexistente essa lei, o IBGE cria

14 Id, p. 92.

um perímetro urbano, para fins censitários, ou seja, só para dar o resultado do censo¹⁵.

Além disso, há uma diferença entre *Distrito e Vila*. O primeiro é uma espécie de divisão administrativa de um Município, isto é, um pequeno povoado próximo a Cidade. Já a *Vila* é um conjunto de casas habitadas por um aglomerado de pessoas, podendo estar localizada na Cidade ou no Distrito.



A partir de 2016, o IBGE passou a classificar os **Subdistritos** na Divisão Territorial Brasileira (DTB), ou seja, dentro da hierarquia administrativa as quais essas unidades estão subordinadas. A instituição conceitua os subdistritos como “unidades geográficas que dividem integralmente o território do Distrito ou do Município”.

Ainda, quanto aos Distritos, diz o IBGE que consistem em unidades administrativas internas ao Município e que as Constituições estaduais podem disciplinar a criação deles, adicionando critérios de alteração ou supressão. As unidades são cadastradas no banco de dados da instituição quando encaminhadas pelo poder público municipal¹⁶.

Logo, o Município é composto de Cidade, Distritos e Subdistritos.

Para Hely Lopes Mirelles (1999, p.696) o Município brasileiro “é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecido”.

15 IBGE cuida de pesquisar dados e informações do país, sendo o responsável por uma base operacional geográfica denominada *Censo Demográfico*.

16 16 IBGE: em 2021 totalizaram 10.649 distritos municipais, aumentando para 10.670 em 2022. O número de subdistritos era 683 em 2021 diminuindo em 2022 para 643. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/noticias/3644>.

→ Sendo assim, antes de entrar nessa discussão sobre a posição do Município no federalismo brasileiro, é importante minudenciar e destacar as *formas de Estado* para melhor compreensão, quais sejam:

Estado Unitário – Há único centro de poder atuando sobre todo o território nacional. Assim, o poder não se reparte.

Atualmente, a rigidez do Estado Unitário é questionada (a exemplo de países da Europa, como a França), porque existe certa descentralização do poder. Essa é, aliás, uma discussão extensa que faz surgir novas categorias de Estado Unitário, como o da Itália que teria um Estado *Regional* com descentralização administrativa e legislativa.

Federação – Diferente do Estado Unitário, a sua característica é a repartição do poder entre um ente central e vários entes regionais, entretanto, frise-se que os Estados-membros não são soberanos, embora autônomos. Mais adiante detalhamos.

A palavra federação vem do latim “*foedus*”, que significa pacto, aliança. Nasceu nos Estados Unidos da América (1787), com as 13 antigas colônias britânicas se unindo para se protegerem das ameaças externas e das tentativas de recolonização da Grã-Bretanha.

De tal modo, com a declaração da independência (1776) os Estados firmaram um tratado, mas com o direito de retirada (pacto confederativo), mantendo a soberania.

Ocorre que, diante da continuidade dos iminentes ataques britânicos os Estados revisaram as condições das alianças e formaram as bases da federação. Por isso, denomina-se de *centrípetas* a federação dos Estados Unidos da América, porque foi formada de fora para dentro. Cada Estado cedeu uma parte de sua soberania para um órgão central, responsável pela unificação norte-americana.

Mais à frente trataremos das *características da Federação do Brasil*, visando compreender as realidades locais, sobretudo o que vem ocorrendo no âmbito da repartição dos recursos.

Confederação - Além da repartição do poder, o pacto de constituição fixa que os Estados-membros terão plenos poderes, inclusive de soberania e dissolução do vínculo existente. Ela é concebida como um tratado entre estados independentes, que decidem se unir, mas mantendo sua soberania e o direito à secessão (direito de retirada, de separação), como os Estados Unidos da América inicialmente adotou. Depois é que reformularam e passaram a ser uma federação.

Deste modo, há uma pluralidade de entes soberanos que podem, a qualquer momento, quebrarem todos os acordos existentes e voltarem à condição de plena independência. Hoje em dia, não existe nenhuma confederação em vigor.

Formas de Estado

São os diversos modelos que o Estado pode adotar com base nos seus elementos constitutivos:
território, povo e poder

O Estado pode ser:

- *Unitário*
- *Federação*
- *Confederação*

O Federalismo no Brasil

A primeira Constituição brasileira, Imperial de 1824, definiu o país como *Estado Unitário*, ou seja, com um centro de poder. Tínhamos unidades administrativas (províncias), porém não havia previsão constitucional para delegar poderes legislativos,

afinal estávamos ligados a Portugal, sob o modelo de organização centralizada.

Somente em 1834 (ainda no período das regências¹⁷), diante das dificuldades de comunicação provocadas pela extensão do nosso território; a ausência de estradas; dentre outros problemas, é que foi constituído um Ato Adicional (Lei nº 16, de 12/08/1834) dotando as províncias de *Assembleias Legislativas Provinciais*, com a finalidade de controlar os tributos e os gastos locais, cujos deputados teriam mandato de 2 anos e os governos provinciais podiam criar impostos, contratar e demitir funcionários.

Ainda convém lembrar, que essa “descentralização” foi provocada sobretudo pela falta do Monarca. Apenas na Constituição de 24 de fevereiro de 1891, o Brasil resolveu copiar o modelo norte-americano e passar a ser um Estado Federal. Contudo, a mudança não foi planejada, ocorreu sem a devida adaptação às características socioeconômicas regionais, aliás, ela surgiu através do Decreto nº 1, de 5/11/1889, sendo consolidada na Constituição de 1891.

O movimento de formação da Federação foi conturbado, de modo que as províncias foram transformadas em Estados e dotadas de ampla autonomia, inclusive para elaborarem suas próprias Constituições, contraírem empréstimos no exterior e formarem as suas forças policiais. Por isso, se diz que o movimento foi *centrí-fugo* ou descentralizador.

Nota-se, que a desigualdade regional e as diferenças de receita tributária disponível per capita está na base do federalismo

17 Período Regencial ocorreu de 1831 a 1840. Foi uma fase intermediária entre o 1º e o 2º reinado. Ficou-se esperando que o Príncipe (D. Pedro II) atingisse a maioridade, depois que D. Pedro I abdicou ao Trono. Foi uma época de grande disputa de poder e instabilidade política no Brasil, dando origem a uma série de conflitos: Revolução Farroupilha (Rio Grande do Sul); Sabinada (Província da Bahia); Balaiada (Província do Maranhão), dentre outros.

brasileiro. Houve uma dinâmica econômica que engendrou o poder de cada região e deu lugar a um arranjo político próprio.

Na década de 1930, a federação brasileira enfrentou sérias dificuldades econômicas, inclusive havendo uma guerra civil. Os entes federados não se entendiam e um movimento de revolta armado ocorreu, tirando do poder o presidente Washington Luiz, através de um Golpe de Estado. Getúlio Vargas assumiu à presidência da República com o apoio de chefes militares.

Em 1934, entramos em uma nova ordem constitucional que aparentava ser mais progressista, entretanto não escondia disposições conservadoras. O modelo existente foi alterado e, com inspiração na Constituição de Weimar¹⁸, iniciou-se a *federação assimétrica* que, para alguns, perdura até hoje no Brasil. De tal modo, promoveu-se uma grande centralização em torno da União, retirando-se muitas competências dos estados.



Sobre essa questão da assimetria, Pedro Lenza (2018, p.483) afirma que “no Brasil há certo “*erro de simetria*” pelo fato de o constituinte tratar de modo idêntico os Estados, como se verifica na representação no Parlamento (cada Estado, não importa o seu tamanho, o seu desenvolvimento, elege o número fixo de 3 senadores, cada qual com dois suplentes – art. 46, §§ 1º e 3º)”.

Para ele, o constituinte deveria ter considerado a dimensão territorial, o desenvolvimento econômico, a cultura etc., tratando dessa forma, de modo assimétrico os entes federativos¹⁹.

↳ É necessário observar que, no Brasil o órgão representativo dos Estados-membros permanece o Senado.

18 A Constituição do Império Alemão (1919) exerceu grande influência sobre a evolução das instituições políticas no Ocidente. A democracia social ganhou contornos maiores aos que já haviam sido traçados na Constituição Mexicana de 1917.

19 Id., p. 483

Nas demais Constituições brasileiras posteriores, essa tendência centralizadora da União foi se acentuando, aliás Pedro Lenza registra o entendimento de autores segundo o qual “nas Constituições de 1937 e 1967, bem como durante a vigência da Emenda nº 1/69 tivemos no Brasil somente uma “Federação de fachada”²⁰.

A despeito disso, a Constituição de 1988 - em seu Título III, Da organização do Estado - avançou um pouco, mas ainda existe certo unitarismo no país, decorrente da concentração de competências na União.

Em realidade, o federalismo clássico (que não é o caso do Brasil) é formado por duas esferas de poder distintas, a União e o Estados, que são autônomos e hierarquicamente independentes.

Assim, é por meio da junção dos Estados-membros que se forma a União (pessoa jurídica de direito público interno) e o Estado Federal (pessoa jurídica de direito público internacional). As divisões geográficas - dentro desse federalismo clássico - se constituem, apenas, em unidades administrativas, não dotadas de autonomia e competências exclusivas.

Ocorre que, esse padrão não foi seguido pelo Brasil na Constituição da República de 1988. De forma inovadora, o Município foi erguido à categoria de ente federativo lhe sendo atribuídas competências somente concebíveis a Estados-membros, em um federalismo clássico. De tal modo, foi instituído no Brasil um *federalismo de três níveis*: União, Estados e Municípios.

Hely Lopes Meirelles (2006, p.46) acrescenta que o “Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrecente de nossa Federação: União - Estados - Municípios”. (grifamos)

20 Ibid., p. 486

Eis que essa ordem diminuta, sutil, quando comparada às outras, instiga a discussão sobre a *repartição das receitas*, do dinheiro que constitucionalmente tem como critério a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes federativos.



Trata-se de um comando incluído no texto da Constituição de 1988, no entanto percebe-se que a situação fiscal de grande parte dos municípios brasileiros é de penúria.

O debate no Brasil sobre o Município ser ou não parte integrante da federação periodicamente reaparece e tem como base constitucionalistas conceituados, a exemplo de José Afonso da Silva (1999, p.475) que entende que no Brasil não há uma federação de Municípios, mas de Estados. Para ele, “se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros”.

Há quem vá mais longe nessa discussão. Kildare Gonçalves citando Aires Barreto (2009, p. 1027) indaga *como pode o Município ser ente federativo se não tem representação no Congresso?*

Observa-se, assim, que a posição do Município dentro da República Federativa do Brasil não é plenamente aceita pela doutrina.

José Nilo de Castro (2010, p. 27) sustenta que não há federação de Municípios porque além de não ter representação no Senado Federal (composto por representantes dos Estados-membros), eles não podem propor emendas à Constituição, nem possuem Poder Judiciário municipal. Ele assegura que “é o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais”, que não forma a Federação, embora seja dela parte integrante, mas sem autonomia federativa.

Além desses argumentos, que negam a natureza federativa do Município, diz-se que os poderes locais



não têm participação na formação da vontade federal, não elegem representantes e ainda, que os Municípios não podem demandar diretamente junto à Suprema Corte.

Portanto, a tese é a de que o Município é apenas uma “*circunscrição territorial meramente administrativa*”, como o padrão existente em outras federações.

Todavia, repetimos o que preceitua o art. 1º da Constituição de 1988. *A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal.*

↳ Também o art. 18 da Carta Constitucional estabelece que *o Município faz parte da organização político-administrativa do Brasil*, assim como a União, os Estados e o Distrito Federal, sendo todos *autônomos*.

Em realidade, *o Município é também definido como pessoa jurídica de direito público interno*, conforme dispõe o art. 41, III do Código Civil²¹, sendo representado no âmbito do Poder Executivo pelo (a) Prefeito (a) e Vice-prefeito (a). Já na esfera do Poder Legislativo a representação se dá através dos (as) Vereadores (as) que compõem a Câmara Municipal e que são os (as) agentes políticos (as), eleitos (as) conjuntamente para uma legislatura.

Destarte, se o Município é dotado de autonomia, com governo e legislação própria, com competências e rendas constitucionalmente definidas e capacidade de auto-organização, é um ente federativo.

21 Código Civil. Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I – a União;

II – os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III – os Municípios;

IV – as autarquias;

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V – as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Na lógica definida pela Constituição de 1988, cuja característica é a *descentralização de poder*, Kildare Gonçalves Ribeiro citando Ferreira Filho (2009, p. 1027), acentua a existência de três ordens de poder: “a *ordem total* (União), as *ordens regionais* (Estados-Membros) e as *ordens locais* (Municípios)”. Para o autor, “a ordem total ao mesmo tempo em que prevê e reconhece os Estados, dando-lhes competências e rendas, prevê e reconhece os Municípios, entidades intraestaduais, conferindo-lhes competências e rendas”.

Esse *federalismo*, que não é o clássico, mas o *trino* (que não corresponde ao federalismo dual dos norte-americanos) reconhece o Município como parte integrante da federação. Tanto assim, que o STF já firmou entendimento de que o Município é componente da estrutura federativa.²²

Logo, embora a matéria mereça profunda reflexão, pode-se dizer que o Município compõe o arcabouço federativo brasileiro, com capacidade de autodeterminação e competências repartidas conforme a Constituição de 1988.

Em verdade, é inegável que o federalismo brasileiro possui uma disposição colidente, pois eleva o Município à categoria de ente federativo, porém faz com que a União tenha uma série de competências centralizadoras, deixando os Municípios com forte dependência.

A Preponderância dos Interesses

O texto constitucional de 1988 definiu o *princípio da preponderância dos interesses*, em que as matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local, de

22 ADIN 3549-5, rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 31.10.2007. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo480.htm>. Acesso jun.2021

competência do Município. O Distrito Federal, conforme art. 32, §1º da Constituição/1988, acumula matérias de interesse regional e local.

Ocorre que, caracterizar o que é interesse nacional, regional e local tem sido cotidianamente desafiador, porque não se trata apenas de questão jurídica, mas sociológica e política.

A Constituição de 1988 adota a técnica de **repartição de competência** enumerando, expressamente, os poderes da União (arts. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30). Aos Estados, estão reservadas as competências que não são vedadas no texto constitucional – competência remanescente (art. 25, §1º) e atribuindo ao Distrito Federal competências dos Estados e dos Municípios – competência cumulativa (art. 32, §1º), com exceção do art. 22, inciso XVII. Além disso, estabelece competências comuns (art.23) e concorrentes (art.24).

Como se vê, o modelo posto na Constituição da República de 1988 é bastante complexo, embaralha a repartição de competências e dificulta a harmonização da organização estatal.



Logo, é preocupante muitas questões no Brasil, notadamente as relacionadas a promoção do bem-estar da população e a melhoria do ambiente de negócios, que dependem do equilíbrio sustentável das contas públicas municipais. Nesse cenário, há certa dependência de reformas estruturais a serem propostas pela União, que incluam as cidades.

André Ramos Tavares (2006, p. 972) ao tratar dos fundamentos para um terceiro nível federativo afirma que “[...] quanto mais descentralizado o exercício do poder do Estado, maiores as

chances de participação política do cidadão e, por consequência, mais elevado o nível democrático que se pode alcançar.” Mas será que o Brasil tem um nível alto?

Há uma problemática que envolve essa questão, tendo em vista que a repartição dos recursos é reclamada pela maioria dos (as) Prefeitos (as) do país. Inconformados (as), desde o ano de 1997 realizam a *Marcha Nacional de Prefeitos em Brasília*, para discutir com o Governo Federal os repasses dos impostos, formas de captação de recursos junto aos Ministérios, dentre outras dificuldades.²³

Realmente, quem está mais perto da população e convive cotidianamente com os problemas locais é o (a) Prefeito (a), Vice-Prefeito (a) e Vereadores (as).



Por conseguinte, são mais pressionados para executar os serviços públicos com brevidade e atender as crescentes demandas.

Aliás, quando se pensa no atendimento das demandas, verifica-se que a proximidade de muitas cidades brasileiras embaralha essa dinâmica. Não há como impedir ou limitar o uso de determinados serviços públicos pela população que não pertence ao município. Por exemplo: vê-se, cotidianamente, pessoas de um determinado município buscando atendimento médico ou hospitalar em outro município, maior ou vizinho. Também, constata-se comumente o deslocamento de pessoas em busca de cursos universitários ou técnicos profissionalizantes, acesso à cultura, ao esporte e lazer.

É interessante refletir sobre a valorização das escalas decisórias locais e os processos das práticas cooperativas, ou seja, a *cooperação intermunicipal* que ocorre no cotidiano. Dois ou mais municípios

23 A Marcha Nacional de Prefeitos é realizada anualmente pela Confederação Nacional de Municípios com apoio da Frente Nacional de Prefeitos. Disponível em www.marcha.cnm.org.br

atuando para maximizar os recursos, enfrentar os problemas e beneficiar a população.

Nesse contexto, há uma pergunta recorrente quanto ao *Município ser a mesma coisa que Região Metropolitana*.

Como já demonstrado, a resposta é **não**. A Constituição do Brasil define que as **Regiões Metropolitanas** são as “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, estas somente se darão mediante aprovação de lei complementar estadual.²⁴

Pedro Lenza, citando José Afonso da Silva (2018, p. 519), conceitua Região Metropolitana como sendo “um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo”.

Esse Município-polo acaba tendo a sobrecarga da oferta dos serviços públicos, porque há inevitavelmente uma procura sucessiva pela população da circunvizinhança.

É importante registrar, que *as Regiões Metropolitanas não se constituem em ente político e administrativo*, diferentemente do que ocorre com o Município, o Estado e a União. Por esse motivo, não têm formalmente representantes nem representados. No entanto, é nelas que em geral se concentram os mais graves problemas urbanos.

Segundo o IBGE, o Brasil tem 74 Regiões Metropolitanas, 5 Aglomerações Urbanas e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides).²⁵

24 Art. 25, § 3º, da Constituição da República de 1988.

25 O IBGE estima que São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Fortaleza, Salvador e Belo Horizonte são as maiores cidades do país. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> e <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/>

Trata-se de consequência da **urbanização**. Aliás, o artigo 25, § 3º da Constituição/1988 estabelece que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

José Afonso da Silva, citado por Pedro Lenza (2018, p. 529), lembra que nas *microrregiões* “formam-se grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativo comuns, cujas sedes não sejam unidades por continuidade urbana”.

Isso quer dizer que, nos municípios que tem sedes fazendo continuidade urbana há o fenômeno da **conurbação**, ou seja, os núcleos urbanos são contínuos e compõem a Área Metropolitana.

O Estatuto da Metrópole - Lei nº 13.089/2015 alterada pela Lei nº 13.683/2018 - distingue Região Metropolitana de Área Metropolitana. Observa-se que a diferença está na expansão.

Art.2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
(...)

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbado pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.

Nesse contexto, acentua-se a compreensão de que Microrregião é diferente de Região Metropolitana e, por sua vez, também é diferente de Aglomeração Urbana.

Região Metropolitana ≠ Aglomeração Urbana ≠ Microrregião.

O Estatuto da Metrópole (Lei n  13.089/2015) define que “aglomera o urbana   a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”.

Logo, tanto a Região Metropolitana quanto a Aglomera o Urbana e a Microrregião podem ter interesses comuns e criar um plano de desenvolvimento, respeitando as características de cada Município.

Assim, como se observa, os estados brasileiros têm autonomia para a cria o dessas entidades regionais destinadas ao planejamento integrado municipal.

Ocorre que, esse tipo de integra o enfrenta dificuldades. Observamos que as políticas locais são dissonantes e uma fusão administrativa para tratar de interesses comuns   complicada. O planejamento e a gestão integrados ficam distantes da realidade.

Por outro lado, no Brasil, existem as **associa es de municípios em consórcios**²⁶ que objetivam encontrar solu es para os problemas que ultrapassam as limita es da a o puramente municipal.

26 Art. 241, CRFB: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de coopera o entre os Entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e

São vários os exemplos de associativismo temático, mas os *resíduos sólidos*, a *saúde* e os *transportes* são os setores que mais agregam o planejamento e a gestão intermunicipal.

O art. 2º, inciso I, do Decreto 6.017/2007, se ocupou de conceituar consórcio público como sendo:

“[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

Portanto, os consórcios públicos intermunicipais são aqueles arranjos formados entre Municípios, sendo possível a participação dos Estados e da União.

A área de atuação do consórcio público corresponde a soma dos territórios dos Entes envolvidos, conforme descrito no art. 2º, II, alíneas a b e c, Decreto 6.017/2007, independente da União figurar como consorciada²⁷.

bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998)

- 27 Os consórcios só podem ser constituídos entre Municípios (intermunicipais) ou entre Estados, ou entre Município(s), Estado(s) e/ou Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas. Nos termos do § 2º do art. 1º da Lei 11.107/2005 e do art. 36 do Decreto 6.017/2007, a União somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os Estados em cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados.

A Lei 11.107/2005 conferiu personalidade jurídica aos consórcios públicos ao disciplinar que essa figura constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, § 1º).

Logo, o consórcio público constitui pessoa jurídica distinta dos Entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)²⁸.

Consórcio Público

(art. 6º, incisos II e II da Lei 11.107/2005) Tanto os consórcios de direito público quanto os de direito privado integram a Administração Indireta de todos os entes federados consorciados.

Consórcio com Personalidade Jurídica de Direito Público:

- Quando constituir associação pública;
- Tem natureza jurídica de autarquia;
- Usufrui de prerrogativas como a impenhorabilidade de bens, processo especial de execução, dentre outros.

Consórcio com Personalidade Jurídica de Direito Privado.


- Mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.
- Tem natureza jurídica de associação civil ou fundação.
- A lei 11.107/2005 derroga parcialmente o direito privado ao estabelecer no art. 6º, §2º, que nessa formatação deverão ser observadas normas de direito público quanto a licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

28 O art. 14 da Lei 11.107/2005, prevê que a União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Contudo, há problemas quanto a condução de governos municipais nesse sentido. Geralmente, a renúncia de parcela do poder em favor de uma gestão integrada é complexa. Desde a constituição formal de um consórcio público é preciso observar a legislação (constitucional e infraconstitucional), bem como o Protocolo de Intenções, o Estatuto Social, os Contratos de Rateio, Contratos de Programa e outras avenças que se consolidam ao longo do consórcio.

Essa é uma questão que precisa avançar mais no Brasil, a fim de que as regiões obtenham desenvolvimento sustentável.

A realidade é que, apesar de se tratar de uma alternativa de fortalecimento dos entes da federação e de um avanço na gestão pública, há fatores que enfraquecem os consórcios públicos porque em regra dependem da vontade política dos gestores e, muitas vezes, as desavenças político-partidárias atrapalham as pactuações e as alianças intermunicipais.

 Nos consórcios, é preciso que exista uma intensa articulação política para alinhar os objetivos e interesses comuns, fortalecendo as relações federativas.

É certo que, no quadro da insuficiência de recursos disponíveis nos municípios para o cumprimento de suas funções, sobretudo infraestrutura e serviços urbanos, os consórcios são capazes de sanar as incertezas e promover o desenvolvimento.

Consórcio é o compartilhamento de responsabilidades, preservando a autonomia dos entes.

Há a cooperação entre municípios com a adoção de soluções conjuntas.

A Fiscalização

Quanto a matéria relativa à **fiscalização do Município**, esta é de competência da Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Município, onde houver.

Diz o art. 31 da Constituição de 1988:

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

Em verdade, o texto da Constituição/1988 manteve apenas os Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, vedando a criação de outros²⁹ no âmbito municipal, muito embora seja possível a criação pelo Estado (Conselhos de Contas), com o intuito de desafogar os serviços que vêm sendo realizados pelos Tribunais de Contas Estaduais na apreciação e julgamento das contas exclusivas dos municípios integrantes do seu território.³⁰

O **Tribunal de Contas** é uma instituição brasileira que auxilia o Poder Legislativo, com previsão expressa no texto constitucional, possuindo atribuições próprias definidas nos artigos 71 a 75.

Dentre as suas funções encontra-se a de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados e Municípios. Assim, as entidades da administração direta e indireta obrigam-se a prestar contas ao Tribunal de Contas,

29 Art.31, §4º. CRFB – Há a previsão da matéria, vedando a iniciativa dos legisladores municipais.

30 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seu art. 20 §4º acrescenta 0,4% ao limite de despesa com Pessoal pelo Poder Legislativo, quando da criação do Tribunal de Contas dos Municípios.

devendo observar os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essa atividade é denominada de **controle externo**.

Tribunal de Contas não tem função
jurisdicional.

Não pode declarar a
inconstitucionalidade de lei.

Com efeito, ressalta-se que o controle externo das contas do(a) Prefeito(a) é realizado pela Câmara Municipal auxiliada pelo Tribunal de Contas, que emitirá *parecer técnico prévio com natureza opinativa* (RE 729.744, Pleno STF, j. 10.08.2016). Contudo, a Corte do STF definiu que *o parecer prévio do Tribunal de Contas somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos(as) Vereadores(as)*.

Tribunal de Contas da União

- *Regras previstas na Constituição/1988 (art.71);*
- *Composição: 9 Ministros;*
- *Tem a atribuição de apreciar as contas do Presidente da República (mas quem julga é o Congresso Nacional);*
- *Julga administrativamente as contas dos Ministros e administradores do Poder Público Federal;*
- *Realiza inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 71, II)*

Tribunal de Contas do Estado

- *Regras previstas na Constituição do Estado;*
- *Composição: 7 Conselheiros;*
- *Aprecia as contas do Governador e de Prefeitos;*

- *Julga as contas dos Secretários e demais administradores do Poder Público Estadual e do Poder Público Municipal;*
- *Realiza inspeções e auditorias no Legislativo, Executivo e Judiciário;*
- *Por se tratar de decisão administrativa, o entendimento firmado pelo TCE pode ser discutido no Judiciário (art. 5º, XXXV)*

O Patrimônio

Quanto ao **patrimônio público municipal**, é formado por *bens públicos municipais* de toda natureza e espécie. São coisas corpóreas ou incorpóreas; móveis, imóveis e semoventes³¹; créditos, débitos, valores, direitos, ações e outros que pertencem a qualquer título ao Município.

Os bens públicos *municipais* se constituem em:

- ***Bens de uso comum do povo*** (estradas municipais, ruas, parques, praças, logradouros públicos);
- ***Bens de uso especial***, que são os destinados à Administração, como os edifícios das repartições públicas, os terrenos e equipamentos destinados ao serviço público, veículos, mercados e outras serventias da mesma espécie; e
- ***Bens dominicais***, aqueles sobre os quais o Município exerce o direito de proprietário e são considerados como bens patrimoniais

31 *Semoventes* é um termo utilizado pelo Direito que se aplica aos animais de rebanho (bovinos, ovinos, suínos, caprinos, equinos etc.) e que constituem patrimônio, podendo ser objeto de transações. Tem essa classificação porque não são móveis, nem imóveis. O termo significa “aquele que anda ou se move por si”.

disponíveis³², ou seja, por exclusão são os bens que não são de uso comum do povo e nem de uso especial. O seu elemento de caracterização é a ausência de afetação³³.

Os bens públicos são inalienáveis, ou seja, em regra não podem ser vendidos ou transferidos a outro(s), mas há características no regime jurídico que precisam ser anotadas, são elas:

a. Alienabilidade condicionada: os bens públicos para serem alienados devem preencher requisitos estabelecidos em lei, que são: *prova da desafetação do bem; autorização legislativa específica* (em se tratando de bens imóveis, e um procedimento administrativo, quando se tratar de bens móveis); *avaliação prévia feita pela administração pública; procedimento licitatório* (para os bens imóveis, a concorrência; para os móveis, o leilão).

Importante ressaltar, que a administração pública ao invés de alienar pode atribuir a particulares a gestão do bem público através de instrumentos: ***autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso e cessão de uso.***

32 Código Civil – Lei 10.406/2002. Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

33 Segundo o Código Civil, com exceção dos bens dominicais, todos os demais bens públicos são incorporados ao patrimônio público para uma destinação. Essa destinação especial é chamada de **afetação**. A retirada dessa destinação, com a inclusão do bem dentre os chamados dominicais, corresponde à **desafetação**.

Essas formas de uso dos bens públicos se sujeitam a regras específicas, como por exemplo a realização de *licitação* para a celebração de contrato administrativo visando permitir o uso ou conceder o uso.

Já no caso da autorização de uso, trata-se de um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a administração pública consente *temporariamente* que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente ao seu próprio interesse.

Continuando as características do regime jurídico dos bens públicos temos:

b. Impenhorabilidade: os bens públicos são impenhoráveis, mas o Código de Processo Civil (arts. 730 e 731), prevê um procedimento especial para execução contra a Fazenda Pública, que se faz mediante precatórios (art. 100, da CRFB).

c. Imprescritibilidade: os bens públicos, móveis ou imóveis, não podem ser adquiridos pelo particular por usucapião, independentemente da categoria a que pertencem.

d. Não-onerabilidade: é consequência da impenhorabilidade, já que se o bem não pode ser penhorado, também não pode ser dado em garantia para débitos da Administração Pública.

A Repartição de Competências

Define-se, sinteticamente, a competência do Município como sendo o poder e o dever de fazer algo. No dicionário de Houaiss (2001, p.100), a palavra *competência* quer dizer o mesmo que capacitação, aptidão; autoridade (para realizar uma função).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2000, p. 110), diz que a competência pública se constitui muito mais em dever-poder do que poder-dever, cuja primeira expressão descreve melhor as

naturezas para o atendimento de certas finalidades públicas consagradas em lei; isto é, para que os agentes possam cumprir o dever legal de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade.

Assim, o autor conceitua competência como sendo “o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos” (Mello, 2000, p. 110)

Nesse contexto, a competência é uma obrigação a que União, Estados e Municípios estão sujeitos. Ocorre que, o sistema de *repartição de competências* tem gerado uma série de incertezas, sobretudo diante da necessidade de se ter uma articulação constante das medidas a serem adotadas pela administração pública.

Veja-se no caso da pandemia do novo coronavírus, cuja competência do Município para dispor sobre assuntos de seu peculiar interesse ficou confusa por um período, principalmente em relação as atividades locais, já que as especificidades econômicas e sociais sofreram reverses. O clima de instabilidade se instalou no País.

De sorte que, a jurisprudência vem consolidando a distribuição de competências visando estabelecer uma atuação harmônica entre as unidades federativas, caso contrário a autonomia municipal continuaria pouco preservada.

Do teor constitucional, extrai-se as seguintes competências:

- Competência geral da União (art. 21, I a XXV);
- Competência legislativa privativa da União (art. 22, I a XXIX);
- Competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII, parágrafo único);
- Competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XVI, §§ 1º a 4º) e
- Competência dos Municípios (art. 30, I a IX)

Observa-se que, enquanto algumas *competências são exclusivas* de cada ente federativo, outras lhes são *comuns*, ou seja, *podem ser exercidas por qualquer ente da federação*, tais como:

- Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência;
- Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- Proteger o meio ambiente; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Tratando-se especificamente de Município, as competências em regra podem ser assim resumidas:

- ***Alimentos*** – *Feiras livres, matadouros, mercados etc.*
- ***Esportes, Cultura e Lazer*** – *recreação, eventos, etc.*
- ***Plano Diretor e Uso do solo*** – *vias urbanas, estacionamentos, licença ambiental etc.*
- ***Serviços públicos*** – *Limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo etc.*
- ***Espaços públicos*** – *Praças, jardins, espaços de propaganda etc.*

Por conseguinte, vê-se que as competências podem ser **Legislativas e Não Legislativas**. Isso significa que cada ente federativo deve disciplinar as matérias de suas respectivas competências, por meio de leis e atos normativos.

No art. 30, I e II da Constituição/1988 está estabelecida a **competência do Município** para *legislar sobre assuntos de interesse*

local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber (grifamos e mais adiante abordaremos).

Já nos incisos III a IX do art. 30 (da Constituição/1988) há a **competência privativa do Município:**

(...) III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

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

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

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

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

Percebe-se assim, a limitação do Município, cuja competência é genérica. Por isso, entende-se como justo o movimento político que requer uma melhor distribuição de competências dos entes federados.

Nota-se que, Estados e Municípios, apesar de autônomos, têm força “contida” para resolver os problemas. O centro de tomada de decisões está concentrado em Brasília, no Distrito Federal. Não restam dúvidas de que a União concentra a maior parte das competências, ficando para os Municípios os interesses locais e para os Estados o **residual**, isto é, o resto daquilo que não lhe incumbe.

Diante dessa constatação, trazemos à colação a divisão conceitual:

Competência Comum:

Trata-se das matérias que podem ser desempenhadas por todos os Entes federativos.

Exemplo: a política ambiental (é de competência tanto da União, quanto dos Estados e Municípios); a política de educação para a segurança do trânsito; a construção de moradias etc.

Competência Concorrente

Em determinados temas, cabe a União estabelecer normas gerais e aos Estados e Municípios cabe suplementar, adaptando-as às particularidades regionais ou locais.

Pela Constituição/1988, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente**, entre outros casos, sobre direito financeiro e orçamento (art. 24, inc. I e II), sendo da União a competência para o estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º da CRFB), o que não exclui a *competência suplementar* dos Estados (art. 24, § 2º da CRFB).

A título de exemplificação, em se tratando da competência concorrente para *legislar sobre saúde pública* (art. 23, inciso II, CRFB), o Plenário do STF, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 - para o enfrentamento do

novo coronavírus - não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios³⁴.

Em vista disso, sobre o Orçamento, compete a União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente, mas à *União cabe estabelecer as normas gerais de direito financeiro*, de acordo com o § 9º do art. 165 da CRFB, elaborando uma lei complementar com o objetivo de dispor sobre “*o exercício financeiro; a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, e ainda estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos*”.

Para disciplinar a matéria, tem sido observada a *Lei nº 4.320/64*, que, apesar de anterior à Constituição de 1988, foi por esta recepcionada, estabelecendo, por conseguinte, normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

As normas gerais contidas nessa Lei (nº 4.320/64) servem de fundamento para que Estados e Municípios elaborem e executem o procedimento orçamentário, de forma a zelar pelo equilíbrio das contas públicas, não podendo fixar despesas em valores superiores às receitas previstas. Esses limites obrigam o Poder Executivo a definir prioridades na aplicação dos recursos estimados.

Lei 4.320/64

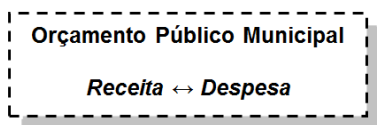
- *Direito Financeiro – Normas Gerais*
- *Orçamentos – Elaboração e Controle*
- *União, Estados, Distrito Federal e Municípios*

34 Vide Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 634. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>.

→ Ressalta-se que, no caso do Município, é da competência do (a) Prefeito (a) **adequar à lei orçamentária à disponibilidade de receita**, cabendo a Câmara Municipal apresentar emendas, dentro dos parâmetros constitucionais e da Lei Orgânica do Município.

Em realidade, no orçamento de um Município – que é constituído de despesa e receita – deve existir previsão de arrecadação de impostos, empréstimos, transferências ou dinheiro que os governos Estadual e Federal mandam para o Município. A isto se chama **receita**.

Já as **despesas** são o modo como o Município vai aplicar o que arrecadou. Todo final de ano, o (a) Prefeito (a) manda em forma de lei esse orçamento para a Câmara Municipal votar (aprovar ou reprovar). Entretanto, até o final de julho, as Câmaras têm o prazo para apreciar a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é a norma para fazer a Lei Orçamentária (LOA), na qual deve conter as regras e as prioridades na aplicação dos recursos públicos, cujo tema será abordado com maior profundidade mais adiante.



De acordo com a Constituição/1988, o **poder de instituir e cobrar tributos entre os entes da Federação** ocorre da seguinte forma:

- A **União arrecada**, privativamente, os impostos previstos no art. 153 (IR, II, IE, IPI, IOF, ITR, IGF); os empréstimos compulsórios (art. 148) e as contribuições especiais (art. 149,

caput), quais sejam: CIDE, contribuições sociais e contribuições previdenciárias³⁵.

- *Ainda, a União possui competência residual para instituir imposto e contribuições de seguridade social não abrangidas por sua competência privativa (arts. 154, I e 195, § 4º) e competência extraordinária para instituir impostos em caso de guerra externa (art. 154, II).
- Os **Estados** possuem a competência de arrecadação exclusiva dos impostos descritos no art. 155 (IPVA, ITCMD e ICMS)³⁶.
- Aos **Municípios** compete privativamente a arrecadação dos impostos estabelecidos no art. 156 (IPTU, ISSQN e ITBI) e a COSIP (art. 149-A).³⁷
- O **Distrito Federal** possui competência híbrida, cabendo-lhe a arrecadação de impostos estaduais, municipais e da COSIP (art. 32, I; 147 e 155, caput).

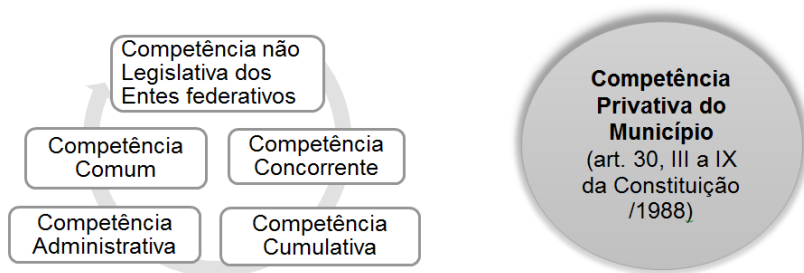
Nessa divisão está a base da garantia da autonomia financeira dos Entes federados, mas é importante ressaltar que, a *repartição de receitas tributárias* encontra previsão nos artigos 157 a 162

35 IR, II, IE, IPI, IOF, ITR, IGF – Imposto de Renda, Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto de Produtos Industrializados, Imposto de Operações Financeiras, Imposto Territorial Rural, Imposto sobre Grandes Fortunas. CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico.

36 IPVA, ITCMD e ICMS – Imposto de propriedade de veículos automotores; Imposto de transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; Imposto de circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

37 IPTU, ISSQN e ITBI – Imposto de propriedade predial e territorial urbana; Imposto sobre serviços de qualquer natureza; Imposto de transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição. COSIP - Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública.

do texto constitucional de 1988, cujo comentário será feito mais adiante.



Competência Legislativa

A competência legislativa dos Municípios pode ocorrer:

- De forma *expressa*, conforme define o art. 29, caput da CRFB, estabelecendo a capacidade de auto-organização mediante a elaboração de Lei Orgânica;
- *Legislando sobre assuntos de interesse local* (art. 30 I), ou seja, sobre o que acontece no dia a dia do Município;
- *Suplementando a legislação federal e estadual no que couber* (art. 30, II), isto é, adicionando à norma os interesses e peculiaridades locais.

Como já demonstrado, cabe à União ou ao Estado legislar com diretrizes gerais. Por conseguinte, cabe ao Município acrescentar, complementar a legislação.

No nosso entendimento, quando a Constituição/1988 trata de *interesse local* deixa um conceito aberto, que precisa ser mais bem definido em face da situação concreta, afinal cada localidade tem os seus interesses; tem uma sociedade que a constitui e é plural, não é una. Em cada município brasileiro há culturas diferenciadas,

identidades religiosas distintas, enfim problemas e necessidades variadas.

Apesar disso, o caminho legal está no sentido de que não há interesse local que não ressoe regional ou nacionalmente.

Sendo assim, o assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município porque ele é parte integrante da federação brasileira.

Hely Lopes Meirelles (2006, p. 122) assevera que existem matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais:

“(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”

É certo que, há assuntos que interessam a todo o País, mas que possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados Municípios. Assim, a competência municipal existirá sempre que determinadas situações exigirem uma norma específica.

O que precisa ficar claro é que a noção de **Sistema** não pode se perder, ou seja, a compatibilidade dos diversos diplomas legais com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Essa compatibilidade deve respeitar o princípio da supremacia constitucional que se dá através do **controle de constitucionalidade**. Logo, as leis e atos normativos precisam estar em consonância com o texto da Constituição/1988.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 319), o interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: “sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo”.

O autor alerta que a competência municipal ficará sob o foco de uma disputa com as demais pessoas de direito público, pois o mero interesse local não exclui o interesse estadual e mesmo nacional. Disso, é possível se concluir que o interesse local é mais expressivo do que o estadual e o nacional, só que na prática vê-se outras formas de consecução das ações.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2001, p. 59) diz que, por interesse local deve-se entender “aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”.

Mais uma vez, ressaltamos que o problema está no extenso rol de matérias de competência privativa da União e nas matérias sujeitas à atuação concorrente da União e dos Estados. Assim, não podendo a norma local tratar dessas matérias, o Município fica com competências restritas.

De sorte que, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversos julgados, vem definindo matérias de interesse local, de **competência exclusiva do Município**, à exemplo de legislar sobre a *questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância*³⁸, não havendo o dever de observância do modelo federal.

Também, sobre a *instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos*, como portas eletrônicas e câmeras filmadoras, além de *equipamentos de conforto*, como instalações

38 ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Carmen Lúcia.

sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro e tempo de espera em fila para atendimento.³⁹

Apesar disso, há julgados que ainda divergem. O Município poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse local. No entanto, a jurisprudência do STF pacificou o entendimento de que o Município tem competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial *nas vias públicas*, como supermercados, lojas⁴⁰, porém a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União⁴¹.

O fato é que essas questões não se encerram. Por isso, ressalta-se, entre as competências privativas do Município, aquelas que se referem ao interesse local e que se encontram detalhadas na ***Lei Orgânica Municipal: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos, captura de animais, estradas vicinais, estacionamentos etc.*** A doutrina e a jurisprudência asseguram que são atividades de *precípua interesse local*.



Apesar disso, ainda se vê em Assembleias Legislativas muitas proposições que alteram a competência municipal, até que o STF julgue a inconstitucionalidade das iniciativas.⁴²

De outra parte, também há proposições em Câmaras Municipais que ferem a competência do Estado e da União. À título de exemplificação, veja-se matérias relativas a *trânsito e transporte*, que são

39 AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

40 AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF: *É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.*

41 Súmula 19 STJ: *Compete à União Federal legislar sobre horário de funcionamento de agência bancária. Interesse nacional que sobrepõe ao do peculiar interesse local.*

42 Vide ADI 1221 que tratou de serviços funerários no Estado do Rio de Janeiro.

reservadas de forma privativa à União, consoante dispõe o artigo 22, inciso XI, da CRFB, entretanto há muitas contendas.

Em realidade, o Município não dispõe de competência legislativa em trânsito⁴³, transporte coletivo intermunicipal, serviço postal, dentre outros, mesmo quando realizadas no seu território. Pelos mesmos motivos acima identificados, não lhe cabe legislar e, menos ainda, prestar serviços de policiamento ostensivo de trânsito, cuja competência é das Polícias Militares.

Trata-se de matéria relativa à *preservação da ordem pública*, de que Estados-membros são competentes, seja em rodovias estaduais, municipais ou nas vias urbanas, com exceção da competência da União exercida pela Polícia Rodoviária Federal. Portanto, o policiamento ostensivo não é do Município, cuja participação ocorre no sentido de estabelecer as diretrizes, desde que em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito. Por isso, resolvemos ampliar a matéria, conforme abaixo se apresenta.

A Competência do Município no CTB

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB – Lei nº 9.503/97) trouxe uma inovação que vem sendo bastante discutida. Trata-se da *atribuição do poder de polícia administrativa de trânsito aos Municípios*, a partir da previsão contida no art. 24, incisos VI a IX, XX e XXI, que permite fiscalizar e vistoriar:

“Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

43 A Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o novo Código de Trânsito Brasileiro, é ordinária, portanto, imprópria para estabelecer regras pelo município.

(...) VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos; VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar; IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado; XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos⁷⁴⁴.

44 Código de Trânsito Brasileiro – CTB, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

É importante perceber no CTB, que órgãos e entidades de trânsito criados nos Municípios devem cumprir as exigências do CONTRAN, que estabelece normas e regulamentos a serem adotados (art. 91 e 333), bem como submeter suas atividades de trânsito ao acompanhamento e coordenação do Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN (art. 333, § 2º e art. 14, VIII).

De tal modo, o CTB estabelece que a competência municipal é condicionada e supervisionada pela União, além de acompanhada e coordenada pelo Estado-membro.

Considerando que o Município cumpre as exigências descritas no CTB e se habilite a fiscalizar e punir as infrações de circulação, estacionamento, parada, excesso de peso, dimensões e lotação (que lhe são permitidas nos incisos VI a VIII, do art. 24/CTB), esses atos todos - decorrentes do poder de polícia administrativa de trânsito -, se submetem aos parâmetros impostos pelo *poder de polícia de ordem pública*.

Isso quer dizer que, o “poder de polícia” dos Municípios é no sentido de *disciplinar o trânsito* em favor do interesse público. Aliás, é importante observar que os Municípios tinham tão somente poder de polícia especial, cabendo-lhes agora, obedecidas as condições acima referidas, exercer parte do poder de polícia de trânsito, para fiscalizar e punir essas infrações, conforme o CTB.

Em resumo: No sistema constitucional vigente, compete à União, privativamente, legislar sobre matéria de trânsito e dispor sobre as suas infrações.

Por oportuno, salienta-se que infração de trânsito é diferente de crime de trânsito. A primeira, tramita no âmbito administrativo (DETRAN). Já a segunda, é de interesse da polícia judiciária, ou seja, implica na abertura de um processo judicial criminal⁴⁵.

45 A Lei 9.503/97 – CTB em seu Capítulo XV prevê as infrações de trânsito (art. 161 a 255). Já o Capítulo XIX define os crimes de trânsito, aplicando-se as normas gerais do Código Penal e do Código de Processo Penal (art. 291).

Infração de trânsito
≠
Crime de trânsito

Outra questão recorrente, é relativa à dimensão do Trânsito intitulada corriqueiramente de “*Industria da Multa*”. Em realidade, é preciso verificar o que estabelece o art. 320 do CTB:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, **exclusivamente**, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito. (grifamos)

§ 1º O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (Lei nº 13.281/2016)

§ 2º O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo. (Lei nº 14.157/2021)

Art. 320-A. Os órgãos e as entidades do Sistema Nacional de Trânsito poderão integrar-se para a ampliação e o aprimoramento da fiscalização de trânsito, inclusive por meio do compartilhamento da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito. (Lei 13.281/2016)

Como se vê, trata-se da vinculação de receita proveniente das multas de trânsito com as atividades ligadas diretamente ao trânsito, de modo que o seu remanejamento para outras áreas de interesse governamental fica impedido.

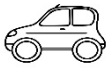
Portanto, a tese da “*Indústria da Multa*” é frágil porque o recurso oriundo da multa de trânsito haverá de ser revertido, *exclusivamente*, em benefício do trânsito, com exceção do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET), que tem seu percentual fixado em 5%.

Logo, as demais atividades de trânsito - sinalização, engenharia, policiamento, fiscalização e educação - terão seus percentuais determinados segundo a legislação de cada ente estatal.

Em relação ao policiamento ostensivo de trânsito, as multas de circulação; parada e estacionamento; excesso de peso; dimensões e lotação, aplicadas pela Polícia Militar no âmbito das vias municipais, se reverterão aos cofres do Município, embora a Polícia tenha direito a uma parte da receita, cuja destinação se dará através de repasse.

Diz o inciso III do art. 23/CTB, que compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal “executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados”. Nesse contexto, o §2º do art. 25/CTB garante que poderá ser celebrado um *convênio* com a Prefeitura Municipal, quando

não houver órgão de trânsito municipal, permitindo, inclusive o *consórcio* com outro ente federativo.



Enfim, os recursos arrecadados através de multas de trânsito são direcionados à própria fiscalização, prevenção e repressão de condutas perigosas.

Antes de adentrarmos na Competência Tributária, é importante observar a diferença de conceito na repartição da receita tributária, já aludida acima.

A *competência tributária* é a delimitação do poder de tributar do ente federativo, cujo conceito está ligado à competência legislativa. Veja-se os arts. 147 a 156 da CRFB, que tratam da atribuição de competência tributária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Já a *repartição de receitas* está ligada à distribuição do produto da arrecadação tributária. Trata-se de beneficiário da arrecadação, não podendo instituir, cobrar ou fiscalizar o tributo. A sua competência é a de verificar se a distribuição está sendo realizada. Dessa técnica cuidam os arts. 157 a 162 da Constituição da República/1988.

Sylvio Motta (2018, p. 1.086) sintetiza as **regras da repartição de receita** da seguinte forma:

“O art. 157 trata da repartição de parte da receita tributária **da União aos Estados ao Distrito Federal**, estatuinto que a estes pertencem:

- a. o produto de arrecadação do Imposto de Renda incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e fundações públicas;
- b. 20% do que a União arrecadar mediante a criação de impostos novos no uso de sua competência residual (se a União criar uma

contribuição de seguridade nova não incide esta regra, sendo o produto arrecadado exclusivamente seu);

- c. 30% do IOF incidente sobre o ouro ativo financeiro ou instrumento cambial, para o Estado onde ocorrer a operação de origem (ou o DF). Esta regra está prevista no art. 153, § 5º, da CF.

O art. 158, por sua vez, disciplina a partilha de parcela da receita tributária **da União e dos Estados para os Municípios e o DF**, estabelecendo que a estes pertencem:

- a. o produto da arrecadação do IR incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias e fundações públicas;
- b. 50% do ITR arrecadado pela União, relativamente aos imóveis situados em seus territórios (se os Municípios optarem por assumir a fiscalização e a cobrança do ITR, nos termos do art. 153, § 4º, III, terão direito a 100% do montante arrecadado);
- c. 50% do IPVA estadual, com relação aos veículos automotores licenciados em seus territórios (O DF não entra nesta regra, já que o produto do IPVA, neste caso, é integralmente seu);
- d. 25% do produto da arrecadação do ICMS estadual (3/4 deste percentual, no mínimo, serão repartidos na proporção do valor que o Município adicionar à mercadoria ou ao serviço sujeito ao ICMS, e 1/4, no máximo, de acordo com o que dispuser lei de cada Estado, ou da União, no caso de Município localizado em Território Federal). Essa regra também não se aplica ao DF, que auferirá 100% do ICMS de sua competência e não partilha este montante com nenhum ente federado;

- e. 70% do IOF federal incidente sobre ouro ativo financeiro ou instrumento cambial, para o Município onde ocorrer a operação de origem (como o DF enquadra-se nas duas regras relativas ao ouro nesta condição, se a operação de origem for em seu território ele receberá 100% do IOF arrecadado).

Temos, enfim, as regras de repartição previstas no art. 159*. Aqui a receita tributária não é partilhada diretamente com certa unidade federada (salvo no caso da CIDE-Combustíveis), mas é enviada a um fundo. Deste fundo, a receita é repartida entre as unidades federadas. As regras são as seguintes: do que a União arrecadar de IR e IPI, repassará 49%, da seguinte forma:

- a. 21,5% ao Fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal; (b) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; (c) 3% serão destinados a aplicação em programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cabendo ao semiárido do Nordeste metade dos recursos que a região receber; (d) 1% ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano (redação dada pela Emenda n o 55/2007) (e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decênio do mês de julho de cada ano (redação dada pela Emenda n o 84/14);
- b. 10% do que a União arrecadar de IPI repassará aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente às respectivas exportações de produtos industrializados (nenhuma unidade federada poderá receber mais de 20% desse montante, devendo o que exceder esse percentual ser repartido entre as demais unidades

federadas, mantido o mesmo critério de partilha). Do montante que receber, cada Estado repassará 25% aos Municípios localizados em seu território, observados os mesmos critérios de repartição do ICMS descritos no art. 158;

- c. 29% do montante que a União arrecadar com a CIDE-Combustíveis ela repassará aos Estados e ao Distrito Federal, e os Estados, por sua vez, repassarão 25% aos Municípios sediados em seus territórios.

O art. 160 da Constituição, em seu caput, proíbe a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. A proibição, todavia, não tem caráter absoluto, pois o próprio art. 160, em seu parágrafo único, na redação dada pela EC nº 29, de 2000, determina que a vedação não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (a) ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; e (b) ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III, da Constituição



*Ressalta-se que, tramita no Congresso Nacional alguns projetos para alteração das regras da repartição de receita, de modo que essa análise feita pelo autor provavelmente já sofreu modificação, quando da edição deste Manual. Por isso, recomenda-se a leitura *atualizada* dos artigos 157 a 162 da Constituição da República/1988.

Competência Tributária

Inicialmente, diz-se que tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda, ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Esse conceito está normatizado no Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172/66, art. 3º)

Machado Segundo (2018, p. 49) acentua que, “a regra é o tributo ser pago em dinheiro, não havendo direito subjetivo do contribuinte de pagá-lo *in natura* (com bens), ou *in labore* (com trabalho)”.

Assim, pode-se afirmar que “tributo” é gênero do qual se desmembram várias espécies, porque no ordenamento jurídico brasileiro existem diversos tipos de tributos, cada um com a sua especificidade correspondente.

O CTN, em seu art. 16, trata do **imposto**, que “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. (grifamos)

Isso significa que, uma vez instituído pelo ente federativo competente (União, Estado ou Município), não há obrigação de fornecer serviços ou qualquer outro benefício em contrapartida ao imposto pago pelo contribuinte.

Desse modo, diferentemente do que uma parte da população pensa, o Estado não se encontra compelido constitucionalmente a praticar alguma atividade em contrapartida à respectiva exigência, em que pese cobrar diversos impostos aos seus cidadãos.

Segundo Sabbag (2017, p. 449), a ideia é evitar “que a receita de impostos, por antecipação, fique comprometida, inviabilizando de apresentar proposta orçamentária apta à realização do programa de governos aprovado nas urnas”.

De outra parte, a respeito de **taxas**, o CTN diz que:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)

Ainda, o diploma legal acentua:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.



Como se vê, as taxas são tributos ligados à atuação estatal, ao contrário do que ocorre com os impostos, já que seu fato gerador é o exercício regular do poder de polícia ou a utilização de serviço público prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 311) aponta como exemplos do exercício do poder de polícia, que podem ser colhidos como fato gerador para a instituição de taxas, o seguinte: (a) expedição de passaporte; (b) fiscalização para fins de concessão de “alvará” sanitário a um restaurante; (c) fiscalização de veículos para fins de licenciamento pelo órgão de trânsito etc.

Já os serviços públicos, para fins de cobrança de taxas, [...] “significa que o contribuinte poderá ser compelido a pagar taxas não apenas quando houver utilizado efetivamente um serviço, mas também pelo simples fato de esse serviço, sendo de utilização compulsória, ser colocado à sua disposição. É o caso, por exemplo, do serviço de coleta de lixo. Tal serviço é de utilização compulsória (o cidadão não tem a opção de deixar seu lixo na rua, às moscas) e é posto à disposição do contribuinte. O caminhão de coleta passa em sua rua, quer ele tenha produzido lixo, quer não”.

Assim, as taxas podem decorrer da atividade de polícia ou da prestação de um serviço público que, neste caso, poderá ocorrer a cobrança do tributo independentemente de sua efetiva utilização, exigindo-se, simplesmente, que o serviço esteja à disposição do Contribuinte.

O artigo 145 da Constituição/1988 estabelece os tributos que poderão ser instituídos pelos entes federativos, quais sejam: *a) impostos; b) taxas; contribuição de melhoria decorrente de obra pública*. Também define que:

Art. 145. (...)

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo

a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Quando se trata de cobrança da **contribuição de melhoria**, vê-se no texto constitucional que somente ocorre quando concretizada uma obra pública, a qual ensejou a valorização imobiliária. Todavia, há limitações de valor na exação, isto é, o valor total da obra e o valor da valorização individual do imóvel do Contribuinte, segundo preceitua o CTN, *ex vi*:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

→ Registre-se, sinteticamente, que a matéria tributária se encontra prevista na Constituição de 1988 no Título VI, iniciando com os princípios gerais do direito tributário e encerrando na Seção VI, onde há as disposições subordinadas às repartições das receitas tributárias dos entes federativos.

Sylvio Motta (2018, p. 1.017) ressalta que “a Constituição/1988, em diversas hipóteses, atribui a competência para a instituição de

dado tributo a uma pessoa política, mas determina que parcela do montante arrecadado seja repartida com outros entes federados. É o caso do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) que, apesar de incluir-se na competência dos Estados (art. 155, III), os Municípios nele localizados têm direito a 50% do produto arrecadado, com relação aos veículos licenciados em seus respectivos territórios (art.158, III)”.

Para o autor, essa distribuição de parcela da arrecadação não implica qualquer enfraquecimento da competência legislativa dos Estados com relação à matéria, competindo-lhes com exclusividade regular todos os aspectos jurídicos do tributo (com exceção das suas alíquotas mínimas, que serão reguladas pelo Senado Federal, nos termos do art.155, §6º, I.)

O art. 155 da Constituição/1988 define os impostos que podem ser instituídos pelos Estados e Distrito Federal. Já o art. 156 trata dos impostos dos Municípios.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão “intervivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

Como se observa, a competência municipal no que se refere a tributos está limitada ao campo do ajuste aos princípios, regras gerais e outorgas de competências tributárias estabelecidas

pela Constituição/1988, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), a legislação federal complementar e a Constituição Estadual.

Desse modo, o que é da competência do Município são as definições de índices de impostos, taxas, contribuições para arrecadação, alíquotas e, dentro de limites, a concessão de isenções, incentivos e prazos.

Ainda, nos termos constitucionais, é importante ressaltar o art. 149-A advindo da Emenda Constitucional nº 39/2002, que concedeu às municipalidades uma inédita possibilidade de exercício de competência tributária - distinta de impostos, taxas e contribuições de melhoria -, podendo ser instituída uma Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública prestado⁴⁶.

Essa espécie tributária admite, após sua regular instituição⁴⁷, a cobrança em fatura de energia elétrica, não havendo, por conseguinte, qualquer ilegalidade na cobrança concomitante, isto é, conjunta com a cobrança do consumo de energia elétrica⁴⁸.

Sinteticamente, a nível municipal os principais tributos são os seguintes:

- *Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU – art. 156 §1º).*
- *Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS – art. 156, III).*

46 Art. 149-A. CRFB - Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº39/2002).

47 A instituição da Contribuição deve ser feita através de Lei Ordinária editada pelo Município.

48 A criação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública através da Emenda Constitucional nº 39/2002 adveio por consequência de uma consolidação de entendimento jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal. Vide Súmula nº 670.

- *Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI – art. 156, §2º).*
- *Taxa de Serviços: cobrança de determinados serviços prestados ao contribuinte (taxa de iluminação pública).*
- *Taxa pelo serviço de polícia: pagamento para licença de serviço.*
- *Contribuição de Melhoria: pagamento em decorrência de melhorias urbanas em determinada área, as quais valorizam os imóveis situados neste local.*
- *Contribuição Social de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais.*

Importante registrar, que a Constituição/1988 ao conferir aos Municípios autonomia política, econômica e financeira, possibilita a criação do **Código Tributário Municipal**, dispondo sobre matérias que envolvam obrigações tributárias acessórias dos contribuintes; fiscalização tributária; inscrição de crédito tributário em dívida ativa; providências para execução fiscal; o processo administrativo tributário, dentre outros assuntos destinados a organização tributária do Município.

Em realidade, até o ano de 1988 a maioria dos municípios brasileiros não dispunha de um CTM. Após a promulgação da Constituição da República, vários municípios passaram a elaborar as suas regras adequando às particularidades locais, levando-se em consideração as atividades econômicas, de modo a conceber um aumento da receita própria. Aliás, é por isso que a União e os Estados promovem tantas alterações nas suas legislações tributárias.

No entanto, diante da situação financeira de muitos municípios brasileiros se constata que o CTM não é uma realidade. A arrecadação precária de impostos e taxas, a ausência de uma política que desenvolva pelo menos uma atividade econômica relevante, faz com que a sobrevivência municipal se limite basicamente aos

repasses federais e estaduais. **Por isso, tratamos da hierarquia urbana no início deste Manual.**

De certo que a Constituição de 1988 permite assegurar mais recursos para o Município, isso é um fato, como também que a competência tributária foi ampliada e a parcela municipal das receitas de tributos - que lhe são devidos por meio de transferências intergovenamentais -, aumentou. No entanto, esse status de ente federativo autônomo é frágil, como já mencionado.

Na prática, a escolha das políticas públicas e a execução das prioridades (que deveriam ser definidas pela população de cada município), não ocorrem. Os recursos que o Município recebe por meio das transferências têm destinação pré-definida.



O fato é que a pressão social é grande e os municípios são compelidos a fornecer a maior parte dos serviços reclamados pelos cidadãos e cidadãs. Nesse cenário, somente com uma política administrativa e tributária consistente, de modo a atrair investidores e permitir a criação de programas de incentivo à produção, é que a autonomia de grande parte dos municípios brasileiros se efetivará. Do contrário, permanecerão os (as) Prefeitos (as) “correndo atrás” de recursos dos demais entes federativos e dos bancos⁴⁹. Aliás, para isso é preciso que o Município se enquadre nos limites e condições legais.

49 Estados, DF e Municípios podem contratar operações de crédito com instituições financeiras nacionais ou internacionais, devendo enviar ao Ministério da Fazenda, previamente à contratação, um Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), nos termos do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das Resoluções do Senado Federal 40/2001 e 43/2001.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada ***Lei de Responsabilidade Fiscal*** (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal -,⁵⁰ regula o exercício dessa competência e exige uma gestão fiscal rigorosa, de forma a *não ocorrer desequilíbrio entre receita e despesa*, além de uma série de atos do Poder Público objetivando dar maior transparência para a sociedade (divulgação de relatórios, acesso às contas, audiências públicas).

Em realidade, se trata de uma lei que *impõem o controle de gastos pelo Poder Público* (Legislativo, Executivo e Judiciário), obrigando que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas, sob pena de aplicação de multas e proibição de participação dos gestores no processo eleitoral.

A LRF diz que cada aumento de gasto precisa estar previsto em fonte de financiamento correlata, desde que observados os limites. Veja-se no caso de despesas com pessoal. A União só pode gastar até 50% da receita corrente líquida. Já Estados, Municípios e Distrito Federal, 60% (art.19). Caso a despesa chegue a 95% do limite estabelecido, são vedadas a concessão de vantagens, a criação de cargos, o pagamento de horas extras, dentre outros pontos (art.22, parágrafo único).

50 A Lei Complementar nº 101(denominada *Lei de Responsabilidade Fiscal*), estabelece normas a serem cumpridas não somente pelos Municípios brasileiros, como também pela União, Distrito Federal e Estados.

Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Limites de gastos com pessoal;
Limites para o endividamento público;
Definição de metas fiscais anuais;
Mecanismos de compensação para despesas permanentes;
Controle financeiro em ano de eleição.

Apesar dessa disposição, a LRF foi alterada pela **Lei Complementar nº 164/2018**, tendo sido retirada as restrições aos Municípios em caso de queda de arrecadação, isto é, *“queda da receita real superior a 10%, em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios, decorrente de concessão de isenções tributárias pela União e diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais”*.⁵¹

Por conseguinte, a despesa total com pessoal do Município pode desobedecer a esses limites, desde que haja queda de receita em razão desses motivos.

Também, a LRF foi alterada pela **Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)**, que determinou a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, DF, Estados e Municípios.

Assim, a LRF passou a vigorar acrescida dos artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C, ficando os entes da Federação obrigados a disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a despesa e receita, havendo, inclusive, a

51 Lei Complementar nº 164/2018, acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica.

definição de prazos para cumprimento das determinações referentes à transparência pública:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“Art. 73-A. **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar** ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.” (grifamos)

“Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes **prazos para o cumprimento das determinações** dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.”

“Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à **sanção** prevista no inciso I do § 3º do art. 23.” (grifamos)

Essa sanção referida no art. 73-C diz respeito ao recebimento de transferências voluntárias, obtenção de garantia direta ou indireta de outro ente, contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida imobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal. Elas serão aplicadas imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato dos titulares de Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) ou órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas (§4º do art.23, LRF)

É importante ressaltar que o art. 48 da LRF estabelece os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive através dos meios eletrônicos.

**Informações mínimas que devem constar
no Portal da Transparência dos entes da Federação,
de acordo com o art. 48 da LRF:**

- Os planos, orçamentos (PPA, LDO e LOA);
- Prestação de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos;
- informações sobre data, horário e local de realização das audiências públicas.

A Lei Complementar nº 178, de 2021, também alterou a LRF, estabelecendo um Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e um Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

Competência Administrativa

A competência administrativa consiste na capacidade que o Município tem de administrar concretamente e de forma autônoma seus bens e serviços.

Trata-se do ato de executar, isto é, de adquirir bens, conceder autorizações, concessões, prazos, utilizar poder de polícia etc., dentro dos parâmetros, princípios e das regras definidas em lei.

Tome-se como exemplo a compra de equipamentos para um determinado órgão da administração pública municipal. Para isto, necessário se faz a realização de *processo licitatório*, fundamentado primordialmente na *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*, denominada de nova lei de licitações que substituiu o texto da Lei 8.666/1993, alterando as regras dos sistemas de contratação por

órgãos da administração pública, autarquias e fundações de União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁵².

Assim, diz-se que **licitação** é um procedimento através do qual a administração pública contrata serviços, vende ou adquire produtos de forma vantajosa e menos onerosa.

A Nova Lei (14.133/2021), prevê cinco modalidades de licitação: **concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo**. Ela estabelece ainda a **permissão para seguro garantia, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas** e traz maleabilidades para as contratações do setor público.

Fases da Licitação:

- Preparatória
- Divulgação do edital;
- Apresentação das propostas (lances, na hipótese do pregão);
- Julgamento;
- Habilitação;
- Recurso e homologação

Na prática, a nova lei focaliza mais o resultado da compra pelo Poder Público do que o detalhamento feito ao longo do processo de licitação. Os novos critérios foram estabelecidos para julgamento das propostas licitatórias, quais sejam: **menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance (no caso de leilão) e maior retorno econômico**.

52 Os artigos 89 a 108 da Lei n.º 8.666/1993, que versam sobre Direito Penal, foram revogados na data em que foi publicada a nova Lei de Licitações e de Contratos Públicos (1/04/2021), em razão do seu artigo 193, inciso I. Diferentemente, os demais artigos da Lei n.º 8.666/1993, a Lei n.º 10.520/2002 e os artigos 1º a 47-A da Lei n.º 12.462/2011 serão revogados após o transcurso de dois anos contados a partir da data de publicação da nova Lei de Licitações e de Contratos Públicos, em razão do seu artigo 193, inciso II, ou seja, serão revogados em 4 de abril de 2023.

Como se trata de uma matéria extensa, que exigiria muitos capítulos deste trabalho, não ampliaremos o assunto, deixando apenas a ideia de que é preciso observar essa legislação federal, sobretudo quando o (a) Vereador (a) atuar na fiscalização do cumprimento dos princípios constitucionais da *legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade e eficiência*, definidos no art.37 da Constituição de 1988.

→ Não é demais registrar que, há a necessidade do (a) Vereador (a) acompanhar e fiscalizar os processos de licitação. Se, porventura, forem encontrados vícios, o encaminhamento deve ser feito ao Tribunal de Contas, a fim de que sejam adotadas as medidas cabíveis.

Na competência administrativa, outro exemplo que se pode citar, é referente à admissão de pessoal em geral, onde também se faz necessário o cumprimento de exigências constitucionais, notadamente a realização de *concurso público*, conforme dispõe o inciso II do art. 37, da Carta Magna.⁵³

Diz-se que o *concurso público* é o instrumento através do qual se seleciona de forma ampla e democrática as pessoas para ingresso em cargos públicos.

Assim, os concursos públicos são realizados obedecendo a critérios, principalmente os de impessoalidade, moralidade e igualdade de oportunidades para todos (as).

Caso existam concursos públicos eivados de vícios, o (a) Vereador (a) deve formular denúncia ao Ministério Público, a fim de que sejam interpostas as ações que objetivem anular o certame.

53 Art. 37, 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”.

Portanto, são atos e normas desta natureza que compreendem a competência administrativa.

Autonomia

Entende-se por *autonomia* “o direito ou a faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias; a liberdade ou independência moral ou intelectual; ou ainda a condição pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta”.⁵⁴

Sylvio Motta (2018, p. 20) define que autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada pelo próprio direito. Daí por que falar que os Estados-membros são autônomos, ou que os Municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição da República.

O autor acrescenta que, autonomia não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados na Constituição.

Eis a questão: Desde a Constituição do Império de 1824 os municípios integram o Estado Brasileiro, entretanto a sua autonomia nunca foi clara. Os arts. arts. 167 a 169 do documento imperial definiram a composição, constituição e competência das Câmaras Municipais⁵⁵, mas remeteu à lei complementar a aplicação de suas rendas.

54 AURÉLIO Novo - Século XXI, Dicionário da Língua Portuguesa. Versão 3.0 – Editora Nova Fronteira

55 “Art. 167. *Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.*”

Ocorre que, mesmo com a edição da Lei 1, de 1º de outubro de 1828, a autonomia não se deu de forma plena, uma vez que os municípios não dispunham de receitas próprias⁵⁶.

Na Constituição de 1891, Aliomar Baleeiro, citado por George Salomão Leite, (2021, p. 543), analisa acerca da autonomia municipal:

“Exceto a disposição sobre rendas que lhe deviam ser atribuídas e tiradas dos impostos estaduais, havia apenas o art. 68 que mandava assegurar aos Municípios a autonomia em tudo que respeitasse ao seu ‘peculiar interesse’.

Esse **dispositivo vago** trouxe muitas discussões, como se, por exemplo, o Estado podia estabelecer a nomeação dos Intendentes ou Prefeitos.

Debateu-se muito (Castro Nunes e outros) se o Município brasileiro continuava a tradição colonial ibérica, anterior à criação das províncias, ou se era apenas uma projeção dos Estados, como nos Estados Unidos”⁵⁷.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

56 Lei de 1º de outubro de 1828. “Dá nova fórmula ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm

57 Constituição de 1891. Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso dez/2021

Portanto, historicamente o Município sofre com a falta de rendas, o que compromete a sua autonomia.

Somente na Constituição da República de 1988 é que o Município se insere na estrutura federativa, sendo dotado de autonomia e capacidades mais específicas. Apesar disso, ainda há quem levante dúvidas por ser considerado uma entidade política de *terceiro grau*, conforme já mencionamos.

Mais uma vez frisamos, autonomia não se confunde com soberania. A primeira é poder derivado, enquanto a segunda é poder originário. A soberania é oriunda da Nação, do poder de representação internacional, enquanto a autonomia é conferida pela Constituição e pelos fatores reais do poder que a formam.

A República Federativa do Brasil é pessoa jurídica de Direito Público Internacional, enquanto a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios são pessoa jurídicas de Direito Público Interno. Portanto, é importante perceber que a União tanto pode atuar como ente federativo no plano interno, quanto no plano internacional representando a nossa República.

República é forma de governo (governo de muitos).

A **soberania** é atributo da República Federativa do Brasil.

União é um ente federativo que representa internamente o Governo e externamente a República.

Logo, no plano internacional, a soberania é exercida pela União, representante do Estado Brasileiro.

O Município, enquanto ente federativo não está dotado de soberania, mas de autonomia para se governar, administrar, legislar, organizar e tratar de assuntos de interesse local. Por isso, se diz que a *autonomia municipal* é a não subordinação do governo

municipal a qualquer autoridade estadual ou federal *no desempenho de suas atribuições*.

Além disso, também significa que as leis municipais - em assuntos de sua competência -, prevalecem sobre as leis estaduais e federais.

Alguns aspectos caracterizam a *autonomia municipal*, são eles:

- *Eleição direta para Prefeito (a), Vice-Prefeito (a) e Vereadores (as)*;
- *Organização dos serviços públicos de interesse local*;
- *Instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação das suas rendas*;
- *Competência para legislar sobre assunto de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber*.

Quando se diz que o Poder Municipal tem autonomia e que ele não se subordina a qualquer autoridade estadual ou federal na execução de suas competências, está se reconhecendo a força que possui através de temas que lhe cabem legislar (nas Câmaras Municipais) e que garantem a representação popular através do (a) Vereador (a).

Assim, o (a) Vereador (a) adquire *autonomia política* que, efetivamente, ocorre a partir do momento em que as leis são propostas. Essa é uma das funções principais do Legislativo.

É bem verdade que o (a) Vereador (a) não é o (a) único (a) responsável pela concepção das leis municipais. Há leis locais formuladas a partir das prerrogativas do (a) Prefeito (a) e outras advindas de iniciativa popular.

A Constituição de 1988 redefiniu algumas atribuições, antes sob total responsabilidade da União - como é o caso do SUS, da educação infantil e ensino fundamental, assistência social, cultura,

habitação e saneamento, repassando para Estados e Municípios os recursos -, assegurando a autonomia municipal (art.30).

Por isso é que se pode afirmar que as mudanças de redistribuição de recursos para as mãos dos Municípios promoveram a *descentralização* e aumentaram ainda mais a *responsabilidade do (a) Vereador (a)*, na medida em que fez crescer a necessidade de controle dos serviços prestados.



Logo, é dever do (a) Vereador (a) fiscalizar as ações administrativas do Poder Executivo, denunciando as irregularidades por ventura existentes, seja no âmbito do Ministério Público ou na imprensa, para a apuração devida e o conhecimento da população sobre o que está acontecendo.

Isso quer dizer que os desafios colocados para o (a) Vereador (a) precisam ser acompanhados pelo conjunto da população que, a cada dia, tem ampliado a sua participação democrática nos destinos do Município.

Assim, o **Poder Local** estabelece as regras de caráter coletivo para proteger a qualidade de vida da população, não devendo sofrer interferências do Estado ou da União referentes à sua adequação, seja no centro da cidade, nos bairros, vilas ou comunidades.

Essa é a regra, mas não se pode deixar de reconhecer as “influências” políticas que intervêm fortemente nas decisões locais. Mesmo diante dessa realidade, a *autonomia política* existe e se dá quando as normas locais são editadas. Portanto, elas prevalecem desde que versem sobre assuntos de sua competência.

É importante lembrar, que a autonomia dos Municípios, tal como estabelecida pela Constituição de 1988, jamais poderá **exceder os limites** e preceitos legais, sejam eles federais ou estaduais.

Em verdade, há competências municipais dentro do federalismo brasileiro que estabelece normas e regulamentos

operacionais, como por exemplo a **proibição de se gastar com servidores públicos além de 60% daquilo que o Município arrecada**. Esse dispositivo legal tem que ser cumprido⁵⁸.

Como observado, o Município tem a autonomia de arrecadar suas taxas e tributos, participando das frações dos tributos federais e estaduais que devem ser mensalmente transferidos. No entanto, há casos em que determinados valores são tardiamente repassados, o que dificulta a administração pública.

Efetivamente, existem dificuldades em Prefeituras Municipais no recebimento de determinada contrapartida do Estado e/ou da União. Aliás, em matéria de convênios celebrados, por vezes ocorre prejuízo para a administração, acarretando desgaste político junto ao povo e aos membros da Câmara de Vereadores.

→ O que fazer? Ingerências junto ao Poder Executivo e, arrastando-se o problema, formalizá-lo junto ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, a fim de que ambos identifiquem as soluções possíveis.

Ao mesmo tempo, na hipótese de atraso, cabe impetrar uma ação judicial no sentido de reivindicar o pagamento das parcelas financeiras devidas, inclusive, nessa hipótese, o (a) gestor (a) pode ficar mais bem protegido (a) das possíveis penalidades. Contudo, há um desgaste político de proporções difíceis de se calcular.

Constitucionalmente, não é correto afirmar que a União tenha mais autonomia que os Estados, ou que estes a detenham em maior grau que os Municípios. Todos a possuem dentro dos parâmetros estabelecidos no texto constitucional de 1988, entretanto há descompassos. Na prática, a União goza de um poder que lhe garante a permanência de agentes públicos em busca de ajuda em Brasília - DF.

58 Arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).



É corriqueiro escutar reclamações na imprensa, de que a União cria os programas, sobretudo na área social, mas no ano seguinte reduz a destinação dos recursos ou simplesmente não atualiza a tabela financeira. O problema fica para os (as) Prefeitos (as) que não podem cancelar os programas porque são federais e as normas têm que ser cumpridas.

Observa-se, por exemplo, as dificuldades financeiras quanto ao cumprimento da lei federal de isenção dos idosos acima de 65 anos⁵⁹. Os gestores municipais, através da Frente Nacional de Prefeitos, pedem que a União aporte recursos para custear o transporte coletivo.

Nessa vertente, é bom saber diferenciar *agentes políticos* de *agentes públicos* e prestar atenção na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 alterada pela Lei nº 14.230/2021).

O **agente político** é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da Constituição. São os Chefes de Poder Executivo, membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Ministros de Estado e Secretários nas Unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar porque há um regime próprio de responsabilização.

Já o **agente público**, encontra conceituação no art. 2º da Lei nº 8.429/1992 (que reputa ser “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades

59 Lei Federal nº 10.741/2003. Estatuto do Idoso.

mencionadas no artigo anterior. *Agente público é gênero, cuja espécie é agente político.*⁶⁰



É importante frisar, que os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, contra a administração de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, serão punidos na forma da Lei em referência.

Também, àquele que, mesmo não sendo agente público, concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, será punido.

Portanto, não há autonomia para se fazer o que quiser no Município. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios constitucionais no trato dos assuntos que lhe são afetos. Ocorrendo lesão ao patrimônio público, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Município => Autonomia Municipal => Capacidades:

- **Auto-organização:** competência para elaborar a Lei Orgânica;

60 O art. 2º da Lei nº 14.230/2021 considera “agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.”

- **Autogoverno:** possibilidade de eleger Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores;
- **Autoadministração:** prestação de serviços por meios próprios; capacidade para instituir e arrecadar tributos de sua competência;
- **Autolegislação:** competência para elaborar as leis municipais sobre assuntos de interesse local e suplementar a lei federal e estadual.

A Lei Orgânica do Município

O conjunto de normas que regem o Município chama-se *Lei Orgânica*. Nela estão as regras básicas para o funcionamento da administração pública municipal, devendo estar em consonância com as leis federais e estaduais.

Há quem a denomine de “Lei Maior do Município”, entretanto isso não é correto afirmar porque a Lei Maior será sempre a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, que em seu art. 29 atribui competência à Câmara Municipal para a sua elaboração.

“Art. 29. O Município **reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:(destacamos)

Existe ainda quem a denomine de “Constituição Municipal”, todavia é preferível entender que se trata de uma lei genérica,

elaborada no âmbito municipal para organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.

A Lei Orgânica, ao mesmo tempo em que deve obediência aos princípios e preceitos oriundos da Constituição da República e da Constituição Estadual de cumprimento obrigatório, figura no topo do sistema jurídico municipal.

Sendo assim, qualquer disposição sobre o Município, de maneira *específica* na Constituição do Estado, será inconstitucional. O Estado-membro não tem competência para dispor sobre a organização municipal, *exceto* quando regular assuntos **supramunicipais**, à exemplo das regiões metropolitanas, através de lei complementar estadual.

Ressalta-se que, o “fenômeno supramunicipal” ocorre quando as competências dos municípios se complementam, isto é, quando a malha urbana se conurba, integrando os territórios.

Sobre essa questão, já tratamos acima (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – art. 25, §3º da CRFB), mas é importante frisar que as competências sobre a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios *limitrofes* são difíceis, porque demandam situações novas. A isso dá-se o nome de **federalismo de integração**, ou seja, **a instituição de sistemas regionais, relacionamento intergovernamental e autonomias dos entes político-administrativos federados**.

Apesar disso, é preciso enfatizar que essa disposição constitucional não tem o condão de autorizar a criação de ente político-administrativo, entre o Estado e os Municípios, com poder de legislar sobre matéria regional.

Portanto, esse sistema tem **caráter administrativo e não político**. As suas normas (administrativas) não podem impor-se aos entes políticos que integram a região, como, por exemplo, aos

Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, cujos poderes são apenas administrativos.

As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, *em relação às funções públicas de interesse comum*, serão as oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município, no que couber, o poder de suplementá-las, conforme já mencionado.

Voltando à Lei Orgânica do Município, Roque Antonio Carrazza (2003, p. 56) assevera ser evidente que ela é dotada de maior positividade que as simples leis ordinárias municipais.

O autor diz que, em termos mais precisos, as leis ordinárias municipais encontram a validade e a legitimidade na lei orgânica do respectivo município. Estão em patamar inferior da chamada 'pirâmide jurídica'. Havendo, pois, um descompasso entre elas, prevalecerá a de maior hierarquia jurídica: a lei orgânica municipal.

Regra: A Lei Ordinária Municipal tem que estar em consonância com a Lei Orgânica do Município.

Afinal, quais são as matérias constantes na Lei Orgânica?

Existem preceitos a serem observados, tais como: eleição de prefeito (a) e vice-prefeito (a); a posse; duração de mandato; número de vereadores (as) do município; os subsídios, incluindo os de secretários (as) municipais, inviolabilidade de vereadores (as), dentre outros temas.

Na Lei Orgânica, a regra é **fazer a distinção das matérias de sua competência exclusiva, observadas as peculiaridades locais:** cuidar da cidade de forma planejada, do cidadão e da cidadã e, por conseguinte dos bairros, ruas, praças, parques, avenidas etc.

É a partir da Lei Orgânica que o (a) Prefeito (a) pode compartilhar a gestão pública com os (as) Vereadores (as) e com a sociedade, com dados capazes de promover o bem-estar. Nela estão contidas as formas de participação comunitária, os limites do exercício da função de vereador (a), a política tributária e a política urbana, dentre outras competências.

Desse modo, a Lei Orgânica contém em seu texto um conjunto das normas elaboradas e votadas pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) para organizar a vida das pessoas, determinando o que faz o (a) Prefeito (a) e o que fazem os (as) Vereadores (as) nas suas respectivas esferas de Poder.

Em realidade, tudo isso é possível porque a Constituição da República de 1988 prevê a autonomia financeira, administrativa e política dos municípios brasileiros.

Logo, é correto afirmar, que *a Lei Orgânica define a capacidade de auto-organização do Município, fornecendo a estrutura jurídico-política.*

Giovani da Silva Corralo (2008, p.135/136) observa que, usualmente, há a seguinte estruturação nas leis orgânicas:

- I. poder municipal: competências, direitos fundamentais, participação e controle social;
- II. organização e funcionalidade dos poderes Legislativo e Executivo;
- III. organização da administração municipal, o que abarca os servidores públicos, a organização administrativa, os bens e serviços municipais;
- IV. finanças municipais, que inclui preceitos tributários e orçamentários; V – planejamento, ordem econômica e social, a abarcar as mais diversas políticas públicas municipais.

É importante ressaltar, que a Lei Orgânica não pode adentrar em certas matérias reservadas ao campo da lei ordinária ou complementar, tampouco criar despesas públicas específicas.

Contudo, as matérias da sua órbita valem com força superior às demais normas jurídicas locais. Do contrário, deve haver o controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Para que o Município ofereça qualidade de vida para todos (as), o ideal é manter a Lei Orgânica atualizada por meio de emendas - apresentadas pelo Vereador(a) -, já que ela é um instrumento para fazer o Poder Público assumir obrigações de interesse local, em benefício da população.

O Plano Diretor

O Plano Diretor é uma espécie de intenção política de desenvolvimento urbano. É uma tarefa de competência dos Municípios, mas a Constituição/1988 determina que uma lei nacional preveja as normas gerais que serão utilizadas para exercer essa competência. Assim, diz o art. 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, **conforme diretrizes gerais fixadas em lei**, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (grifamos)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A lei a que o caput do art. 182 da Constituição/1988 se refere é intitulada de “**Estatuto da Cidade**” - **Lei nº 10.257/2001**. Ela regulamente também o art. 183 entretanto, vale ressaltar que, apesar de ser a norma de referência, ela não é a única que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano. Há a **Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)** e a **Lei nº 13.311/2016**, que contém regras para disciplinar a instalação e funcionamento de quiosques, trailers, feiras e bancas nas áreas públicas das cidades.

Portanto, como se observa, *cada Município deverá editar uma lei local*, chamada de “Plano Diretor”, na qual conterà em detalhes a política de desenvolvimento e de expansão urbana da cidade, respeitadas as normas gerais de caráter nacional acima referidas.

Assim, à luz da Constituição de 1988, pode-se afirmar que o Plano Diretor é o guia de orientação do crescimento dos municípios brasileiros. Todos os que tiverem mais de *20 mil habitantes* devem promover a sua elaboração, para que a cidade cresça de forma equilibrada, sustentável, sob pena do gestor público responder por improbidade administrativa.

Fundamento de validade do Plano Diretor: art. 182 CRFB/1988 e art. 39 a 42 da Lei Federal nº 10.257/2001

De outra parte, o **Estatuto da Cidade (EC)** -, Lei nº 10.257/2001 – é quem regulamenta a Política Urbana na atual Constituição da República (1988), estabelecendo no Capítulo III o Plano Diretor e especificando no art. 39 a mesma ideia:

“Art. 39 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, **respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º**. (destacamos)

E que diretrizes são essas? A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Também, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, dentre outros.



Logo, o Estatuto da Cidade (EC) estabelece que a cidade precisa de projetos prévios para se desenvolver de maneira planejada. Por isso a exigência de elaboração do Plano Diretor, na perspectiva de se evitar o uso desordenado do solo urbano.

Lamentavelmente, vê-se no Brasil muitas cidades sem planejamento, cuja política urbana foi desprezada. São ruas estreitas com muitos edifícios, casas sem calçadas invadindo

as vias, quiosques instalados em áreas públicas sem autorização municipal, irregularidades diversas sem qualquer tipo de fiscalização. Aliás, assiste-se a deslizamento de barreiras com destruição de estabelecimentos comerciais, residências, igrejas, enfim uma sucessão de acidentes.

Diz o art. 40 (EC) que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Ocorre, que no §2º (do art. 40) há a definição de que **o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo**. De tal modo, observa-se que essa ampla dimensão pode ser interpretada como inconstitucional, já que o Estatuto trata da política urbana e não da rural (Capítulo II da Constituição de 1988).

Tanto assim que, no art. 41 o Plano Diretor **é obrigatório para cidades:**

- a. com mais de vinte mil habitantes (art. 41, I);
- b. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (41, II);
- c. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, da CRFB (art. 41, III),
- d. integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV) e
- e. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional (art. 41, V);
- f. incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Art. 41, VI).

Desse modo, cidades com menos de 20 mil habitantes não estão obrigadas a sua aprovação, a não ser que se enquadre em um dos incisos II a V do artigo 41 do Estatuto da Cidade. O resultado disso é que a expansão municipal vai se dando de modo anêmico, sem planos, sem critérios urbanos.

Voltando a questão do vício de constitucionalidade do §2º do art. 40, entendemos que o rural deve estar contido no planejamento municipal, afinal as atividades realizadas no campo então interconectadas a cidade, na medida em que os interesses se complementam.

Segundo Moreira (2008, p. 8) “o Plano Diretor tem por finalidade orientar a atuação do poder público na construção participativa de iniciativas, para ampliar e reformular ofertas de serviços públicos essenciais, assegurando melhores condições de vida para a população”.

Nesse diapasão, o autor afirma que através do Plano Diretor se define a função social da propriedade e da cidade, cujo alcance se concretizará pela intervenção pública na redução das desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decididamente para a expansão da cidadania.



Também, é importante perceber que o Plano Diretor é um documento de alta responsabilidade, cujo conteúdo deve ser elaborado por técnicos habilitados, com a efetiva participação social, já que possui função político-social marcante.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 538), o Plano Diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Logo, ele se submete a princípios, notadamente os da legalidade e da moralidade.

Veja-se que o Estatuto da Cidade regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelecendo as diretrizes da política urbana, enquanto o art. 186 regula o meio rural.⁶¹

Muitas pessoas se confundem quanto ao regramento de matérias existentes na Lei Orgânica e no Plano Diretor. De tal modo, se destaca algumas diferenças importantes:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

- *É a norma pela qual se rege o município.*
- *Contém diretrizes políticas, administrativas, funcionais, tributárias, organizacionais.*

PLANO DIRETOR

- *É uma lei que disciplina a política urbana municipal e prevê o planejamento territorial da zona rural. Contém o desenvolvimento integrado das funções sociais.*
- *Orienta a atuação do Poder Público e da iniciativa privada na construção dos espaços.*

Sobre a Lei nº 13.311/2016, muitas perguntas nos chegam quanto à utilização de *uma área pública para instalar um quiosque, um trailer, uma banca de revistas etc.* É possível ficar explorando esta atividade economicamente?

61 **Art. 183.** “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.


Art. 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”

Sim. Diz o art. 2º da Lei, que o direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de revistas poderá ser outorgado a qualquer interessado(a) que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. Por conseguinte, o Município é quem estabelece os requisitos para a outorga.

Apesar disso, é preciso observar o art. 43 do Estatuto da Cidade, discutindo o tema por meio de gestão democrática, para que as exigências estabelecidas não extrapolem a justa distribuição dos benefícios e as obrigações decorrentes da urbanização. O Poder Público deve agir em prol do interesse coletivo. Essa é a regra!

Também, nos perguntam em caso de morte do titular de um quiosque, se essa outorga do município pode ser considerada como *herança*?

Não. O art. 2º, § 5º da Lei diz que a outorga e sua transferência não serão consideradas como herança, mas é permitida a *transferência* ao Cônjuge (ou companheiro), aos ascendentes e descendentes, pelo prazo restante da outorga, no caso de falecimento do titular ou de enfermidade física ou mental (art.2º, §2º).

 Outro instrumento definido no Plano Diretor é o *Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)*, necessário para que ocorra a concessão de licenças ou autorizações de construções; o funcionamento de estabelecimentos, empreendimentos ou atividades estabelecidas pelo próprio Plano Diretor ou por lei municipal dele decorrente.

Assim, faz-se a avaliação do impacto na paisagem, no patrimônio histórico, na ventilação, na iluminação, no trânsito, ou seja, em todo o entorno visando conciliar os interesses envolvidos, sobretudo os direitos da população a uma cidade sustentável (art. 36 a 38, Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, seção XII).

Ainda, é indispensável frisar que a elaboração do EIV não substitui o **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**, para controle preventivo de possíveis danos ambientais. A Lei nº 6.938/81, em seu art. 9º, inciso III, estabeleceu como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente a “avaliação dos impactos ambientais”.

Em realidade, a Constituição/1988 determinou em seu art. 225, §1º, IV, que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, **estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade; (destacamos).

Portanto, conforme expressa determinação constitucional, os estudos prévios de impacto ambiental devem ser exigidos.

O Decreto n. 88.351/83 (art. 18, § 1º) determinou ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que fixasse os critérios básicos e as diretrizes gerais para estudos de impacto ambiental, para fins de licenciamento de obras e atividades. A Resolução n. 1/1986 do CONAMA trata dessa matéria.

EIV: analisa impactos à qualidade de vida da vizinhança e da população que será afetada pelo empreendimento

EIA: analisa impactos ao meio físico, biótico, socioeconômico

RIMA: é o documento que reflete as conclusões do EIA

Entendemos que a *avaliação dos impactos* é uma exigência atual em razão de tudo aquilo que estamos atravessando. São chuvas excessivas em determinadas regiões, aridez extrema em outras, exaustão da flora, fauna, poluição do ar e do solo, enfim uma enorme degradação.

Lamentavelmente, assiste-se ao esgotamento de aglomerados urbanos, limitações na mobilidade, mudanças nas paisagens, águas servidas (esgotos) em locais impróprios.

A título de exemplificação, veja-se que o shopping que gera emprego, riqueza e movimenta a cidade, também é poluidor, provoca grandes congestionamentos no trânsito, sobretudo porque não possui vias adequadas para o acesso, além de estacionamentos suficientes para a demanda e/ou preços módicos para a população.

De igual modo veja-se o bar, que é ponto de encontro de jovens, mas produz poluição sonora insuportável para a vizinhança nas imediações. Conciliar as partes é imprescindível.

Logo, é preciso buscar padrões de qualidade de vida, analisar criteriosamente a incidência de determinados empreendimentos e atividades. Não restam dúvidas de que esse é um grande desafio para o gestor público e para Vereadores(as): *a compatibilização do desenvolvimento urbano e o meio ambiente*.

Uma saída pode ser a realização de audiências públicas. Provocar a participação popular no processo de tomada de decisão. Apesar de não haver previsão no Estatuto da Cidade, o município

pode adotar essa hipótese na regulamentação do EIV, identificando as atividades e empreendimentos que irão se sujeitar a esse processo democrático.



É importante prestar atenção também nos *prazos*. Há muitas críticas quanto a morosidade processual para a expedição de licenças urbanística e ambiental. A burocratização impede a eficácia dos instrumentos que foram criados pelo legislador para melhorar a vida da população. No entanto, práticas de gestão retrógradas impedem o objetivo da norma jurídica.

Toda essa dimensão do Plano Diretor demonstra a sua importância, especialmente para que os recursos públicos sejam melhor aplicados e direcionados em prol do bem comum. Deve sempre haver uma combinação entre o uso dos instrumentos urbanísticos com o Orçamento Público.

Plano Diretor é o instrumento de planejamento municipal.
(Estatuto da Cidade, art. 4º, III, a)

Orçamento Público

Constitui-se num instrumento de decisão política e planejamento. Nele há a estimativa do que o governo arrecada e como devem ser gastos os recursos obtidos com os impostos pagos pelos cidadãos e cidadãs.

Numa linguagem fácil, pode-se dizer que: com o dinheiro que o governo recebe de impostos, contribuições e taxas se faz a

estimativa das despesas que podem ser realizados todos os anos no Município.

Nesse sentido, o orçamento público municipal é um conjunto de documentos no qual anualmente o (a) Prefeito (a) envia para discussão e votação na Câmara de Vereadores, cujo resultado é a transformação em **Lei Orçamentária**. Assim, é ela que autoriza o (a) Prefeito (a) a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, fazer investimentos e pagar aos credores.

Por conseguinte, **na Lei Orçamentária são realizadas as estimativas de todas as receitas e fixadas às despesas do ano seguinte**, ou seja, o (a) Prefeito (a) e os (as) Secretários (as) Municipais tem que pensar adiantado, planejando o que deverá ser realizado no próximo ano.

Todos os órgãos que compõem a administração pública deverão demonstrar na Lei Orçamentária onde o governo municipal irá realizar os gastos. Do contrário, **não havendo previsão, os investimentos não podem ser realizados**. Por isso, se diz que aquilo que não está descrito na Lei Orçamentária não pode ser gasto, mesmo que seja para pagamento de dívidas, construção de escolas, creches, programas sociais etc. Nenhum governante pode aumentar despesas além das que estão previstas na Lei Orçamentária.

Mais do que um conjunto de documentos de receitas e despesas, **o orçamento é um programa de metas e objetivos**, de forma a garantir que não haja paralisação de obras e investimentos.

Importante ressaltar, que a Lei Orçamentária é apenas **autorizativa**. Isso quer dizer que o (a) Prefeito (a) não está obrigado a gastar ou investir todos os recursos previstos na dotação orçamentária.

Além disso, percebe-se que Vereadores(as) tem pouco interesse nas matérias orçamentárias, de modo que não basta que uma reivindicação popular seja incluída no orçamento do Município,

a realidade indica que ela terá que passar pela “vontade” do (a) Prefeito (a).

Igualmente, isso ocorre com o orçamento do Estado e da União, vez que existe Lei Orçamentária municipal, estadual e federal, cada uma em sua esfera de competência (Prefeito (a), Governador (a), Presidente (a)).

Quando se fala de gastos ou despesas, no Orçamento Público há dois tipos:

- **Despesas Obrigatórias:** são aquelas que representam um gasto vinculado a um determinado objetivo, ou seja, recursos já comprometidos com salários de servidores, aposentadorias, pensões, funcionamento de creches, repasses obrigatórios, juros e amortização de dívidas etc.
- **Despesas Discricionárias:** são aquelas onde o governo pode aplicar os recursos como achar conveniente (na verdade são tantas despesas obrigatórias atualmente que nada sobra para que o (a) Prefeito (a) aplique neste tipo de despesa).

A Lei nº 4.320/1964 estabelece as regras gerais para elaboração e controle do orçamento da União, Estados e Municípios. São os chamados “*princípios orçamentários*”, quais sejam:

1. **Unidade:** Nenhum governante pode a mais de um orçamento para o mesmo período;
2. **Universalidade:** Nenhuma previsão de arrecadação ou de gasto deve ser excluída do orçamento (para o período de um ano);
3. **Anualidade:** O orçamento público deve vigorar por um ano ou por um período financeiro que se inicia em 1º de

janeiro e se encerra em 31 de dezembro. Logo, no ano seguinte deve entrar em vigor uma nova Lei Orçamentária;

4. **Exclusividade:** Só poderão constar na Lei Orçamentária assuntos relacionados à previsão de receitas e fixação de despesas. Nenhum outro pode ser incluído;
5. **Legalidade:** Para o Orçamento se transformar em lei algumas regras têm que ser cumpridas. Mais adiante será apresentada a diferenciação entre Lei Orçamentária Anual (LOA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), que são instrumentos legais elaborados pelo Executivo para que o Orçamento Público tenha validade;
6. **Publicidade:** A Lei Orçamentária tem que ser amplamente divulgada, para que a população tome o devido conhecimento de como os impostos estão sendo empregados;⁶²
7. **Equilíbrio:** Deve haver uma estabilização entre as despesas fixadas e o valor das receitas estimadas para o ano.

Ciclo Orçamentário

O Ciclo Orçamentário pode ser também denominado de “*Ciclo integrado de planejamento e orçamento*” e é regido por três leis que devem ser compatíveis e harmônicas: *Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)*.

Os prazos para realização desse ciclo dependem da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara

62 O Orçamento da União é publicado no Diário Oficial da União e o dos Estados no Diário Oficial próprio. O Orçamento Municipal igualmente deve ser publicado em Diário Oficial, mas caso inexistir deve ser afixado em locais onde a publicidade seja assegurada, além de divulgado através da internet.

Municipal,⁶³ já que nenhum governante pode decidir sozinho como e em que gastar os recursos públicos. Portanto, essas decisões envolvem o Poder Executivo e Legislativo.

Ciclo Orçamentário são as etapas que devem ser cumpridas no processo orçamentário.

O Senado da República enumera uma sequência de fases ou etapas do ciclo orçamentário: *elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação*.⁶⁴

Importante asseverar, que há determinados Municípios no Brasil que implantaram um regime democrático de participação popular, ou seja, elaboram a Lei Orçamentária ouvindo o povo através de audiências públicas. Assim, recebe a denominação de **Orçamento Participativo**.

Esse é um dos métodos mais avançados de se democratizar os recursos públicos, na medida em que os cidadãos passam a fazer parte do ciclo que deve ter por objetivo gerar desenvolvimento e combater a pobreza, com mais inclusão social. *Um (a) Prefeito (a) atuante deve valorizar esse instrumento democrático.*

Por conseguinte, quando o (a) gestor (a) decide aplicar uma maior parcela dos recursos em benefício da sociedade, com gastos universais, como, por exemplo, na educação e saúde, todos podem ter acesso aos serviços públicos sem discriminação.

63 Os prazos são diferenciados para a União e os Estados. A União obedece à Constituição da República e o Regimento Interno da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Já os Estados obedecem a Constituição Estadual e ao Regimento Interno das Assembleias Legislativas.

64 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/ciclo-orcamentario>

Do contrário, o cidadão ou cidadã pode (e deve) requerer o direito à informação, já que a todos é permitido o acesso aos dados orçamentários quando não são disponibilizados, conforme prevê o art. 48 da LRF em seu Capítulo IX, Seção I – Da Transparência da Gestão Fiscal.⁶⁵

↳ Também o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal define o acesso dos cidadãos e das instituições para consulta do Orçamento Público.⁶⁶

65 LRF - Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

66 LRF - Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Assim sendo, é de se perceber que a **transparência governamental** é exigida nesse Ciclo, cuja democratização de todo o processo orçamentário se faz indispensável para o mandato de qualquer Prefeito (a) ou Vereador (a).

Indispensável frisar a necessidade de acompanhamento da execução orçamentária, controle e avaliação. Raras são as Câmaras Municipais que desempenham essas funções. Como se percebe, o ciclo não é cumprido.

Plano Plurianual

É um instrumento previsto na Constituição de 1988, destinado a estabelecer diretrizes, objetivos e metas para os 4 (quatro) anos de governo. É o Plano Plurianual (PPA) quem rege a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Portanto, **a elaboração do PPA é feita pelo Poder Executivo no primeiro ano** de mandato - Presidente (a), Governador (a) e Prefeito (a) - e tem como objetivo organizar as ações para atendimento das demandas da sociedade, através da execução de programas e projetos.

Ressalta-se, que o PPA embora elaborado no primeiro ano de mandato, **somente vigora a partir do segundo ano de governo até o primeiro da gestão seguinte**. Essa regra tem por fim assegurar a continuidade das políticas públicas, dando maior transparência aos recursos públicos.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Segundo Ludmila Cavalcante (2009, p,7), entende-se por **políticas públicas** o “conjunto e ações coletivas que garantem direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta às diversas demandas da sociedade”.

Mas como se elabora um PPA?

Por óbvio que depende de cada Município, porque cada um tem o seu planejamento próprio, contudo essencialmente deve conter:

- a. uma *introdução*, relatando a situação socioeconômica do Município;
- b. os *objetivos, diretrizes e metas* do governo municipal;
- c. os *programas*, que deverão ser executados com a descrição completa das *ações* e dos *valores* a serem alocados.

As ações são compostas de: *atividades* (destinadas ao fornecimento de produtos e serviços, ex. livros); *projetos* (aqueles destinados a execução das ações, portanto têm prazo e tempo determinado, ex: construção de casas) e *operações especiais* (aquelas que se destinam ao pagamento de uma determinada ação própria, ex: pagamento de juros, amortização da dívida, aposentadorias de servidores etc.).

Após a elaboração do PPA pelo Executivo, deve ser encaminhado o documento ao Legislativo para discussão e votação, cujos prazos obedecem a Constituição e ao Regimento Interno da Casa Legislativa correspondente⁶⁷. No âmbito do Município, obedece

67 No caso da União, a data limite para o Executivo remeter para o Legislativo é até o dia 31 de agosto. Os membros do Legislativo têm até 15 de dezembro para votar.

a Lei Orgânica Municipal e ao Regimento Interno da Câmara de Vereadores.



É neste momento – de discussão e votação no Legislativo – que a população pode participar, seja através de audiências públicas ou intervindo junto ao seu Vereador (a) para que sejam apresentadas *emendas* ao projeto de lei.

Assim, depois de aprovado o PPA pelo Legislativo, o documento é encaminhado para o Executivo para ser sancionado e, a partir daí, ter validade e virar lei.

As ações previstas no PPA são financiadas pela receita orçamentária, que é constituída de **recursos orçamentários e recursos extraorçamentários**.

Importante ressaltar que, cada PPA apresenta uma estimativa global de recursos para os quatro anos de vigência, cujo detalhamento (ano a ano) é feito na LOA. Isso se chama *recursos orçamentários*, que são oriundos dos impostos, taxas, contribuições e outras fontes de receita, compondo assim a **arrecadação tributária bruta**, que são, portanto, os recursos próprios do Governo Federal, Estadual e Municipal.

Essa arrecadação comparada com o *PIB (Produto Interno Bruto)* – que são as riquezas que o país produz durante o ano – se obtém a *Carga Tributária Bruta (CTB)*, que é o peso que as receitas arrecadadas têm na composição do PIB em determinado período.

No caso do Município, os recursos orçamentários são advindos da arrecadação de impostos como IPTU, ISSQN⁶⁸ e de repasses do Estado e do governo federal, como já comentados.

68 Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003, dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)

Já os *recursos extraorçamentários*, são aqueles advindos de agências e instituições nacionais e internacionais de fomento, tais como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), BB (Banco do Brasil), Caixa Econômica Federal, Banco Mundial, entre outros.

É de bom alvitre ainda assinalar que, parte dos recursos previstos no orçamento pode ser transferida. E como isso ocorre? Através de dois tipos: *transferências obrigatórias* (também denominadas de *transferências constitucionais*) e *transferências voluntárias*.

Para que essas transferências ocorram têm que ser obedecidos determinados critérios, a fim de que esteja clara a forma como o dinheiro será repassado e gasto, nas seguintes modalidades:

- **Auxílio** – são transferências autorizadas na lei de orçamento para investimentos e/ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado sem fins lucrativos devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços. (art. 12, § 6º - Lei 4.320/64). Em realidade, o dinheiro é repassado a entidades privadas sem fins lucrativos, destinado a um fim determinado, como por exemplo, aquisição de equipamentos; realização de obra; compra de lote urbano ou rural.
- **Subvenção** – o dinheiro é repassado a instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, que prestam serviços assistenciais, culturais ou de saúde, tais como as casas de saúde, de acolhida (art. 12, § 2º - Lei. 4320/64). Dividem-se em **Subvenções sociais**, as que se destinem a instituições de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. Contudo é essencial que, nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visem *sempre* à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente

fixados (art. 12, § 3º, I e art. 16, par. único – Lei 4.320/64); **Subvenções econômicas**, as transferências destinadas à cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento das entidades federativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), bem como a cobrir diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo governo, de gêneros alimentícios ou outros e pagamentos de bonificações a produtores de determinados gêneros alimentícios ou materiais (art. 12, § 3º, II e art. 18, par. único, letras a e b – Lei 4.320/64). *Somente a entidades cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização será concedida subvenção.*

- **Contribuições** – são transferências que podem ser denominadas de “contribuições de capital” – quando autorizadas em lei específica -, e “contribuições correntes” – quando direcionada a despesas de custeio de entidade. (art. 12, § 2º e §6º - Lei nº 4.320/64)

As **transferências constitucionais ou obrigatórias** são aquelas cujos recursos são repassados da União para Estados e Municípios, como por exemplo, o IPI e o Imposto de Renda que constituem o Fundo de Participação dos Estados (a União transfere 21,5%) e o Fundo de Participação dos Municípios (o repasse é de 22,5%).

Além disso, há a obrigatoriedade da **vinculação**, que são as receitas atreladas a determinados fins, ou seja, as transferências estão condicionadas ao cumprimento de um fim específico, como por exemplo, a educação e a saúde. Tanto a União, quanto Estados e Municípios estão obrigados a aplicar os percentuais definidos de suas receitas, não podendo haver contingenciamento (limitação de gastos), nem tampouco os recursos da educação ou da saúde

ser direcionados para outras modalidades. São, portanto recursos *vinculados* para essas políticas específicas.

Com isso, afirma-se que o orçamento do Brasil é do tipo *rígido*.

Já as **transferências voluntárias podem ser condicionais ou incondicionais**, desde que haja previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) e esteja de acordo com as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). As primeiras ocorrem ano a ano, quando da discussão e votação do orçamento, no entanto têm que obedecer a *“contrapartida de dispêndio”*, isto é, quem está recebendo o recurso tem que se comprometer com a realização de certa compensação ou condição.

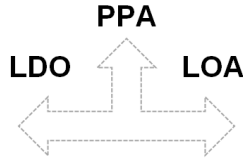
Quanto as segundas, incondicionais, o próprio nome já identifica a liberdade que tem o (a) gestor (a) de decidir onde os recursos recebidos serão aplicados.

Todos os recursos têm que cumprir a norma legal relativa à espécie (prazos para aplicação, prestação de contas etc.), notadamente os *prazos eleitorais* que são rigorosos e podem impedir a posteriores candidaturas.

Lei de Diretrizes Orçamentária

Muitos confundem a necessidade de realizar ano a ano a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), uma vez que no seu texto devem estar estabelecidas as prioridades e metas do governo, desde que através de ações e programas já previstos no PPA.

Assim, a LDO é um documento que antecede a Lei Orçamentária Anual (LOA) e que contém as metas e prioridades definidas no PPA para execução. É, portanto, um canal que liga o PPA e a LOA, todos integrados através de um sistema orçamentário.



Para elaboração da LDO necessário se faz que o governo defina quais são os principais programas e ações na alocação dos recursos no projeto da LOA, determinando todos os pontos que devem ser executados no orçamento do ano seguinte.

Logo, a LDO deve conter os demonstrativos da situação financeira do Município e a definição de critérios para realização de novos projetos, desde que também contemple a definição das condições dos projetos anteriores que estão pendentes ou em andamento. Além disso, se a evolução da receita não atende aos resultados orçamentários previstos, haverá a necessidade de definição de critérios para redução dos gastos, ou seja, contingenciamento financeiro e de dotações.

Ainda, a LDO dispõe sobre a autonomia dos Poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público) para elaborar o próprio orçamento. No caso do Município, a autonomia da Câmara de Vereadores.

Com efeito, a LDO determina que a elaboração e a execução dos orçamentos sejam públicas. É obrigação de a prefeitura divulgar as informações, os demonstrativos de avaliação e execução orçamentária.

Abaixo, alguns itens que devem estar na proposta de orçamento de um Município de pequeno porte:

<i>Receita em R\$</i>	<i>Despesa em R\$</i>
<i>Receitas Tributárias</i>	Despesas com Pessoal
<i>Outras Receitas</i>	Outras Despesas Correntes
<i>Transferências da União</i>	Obras
<i>Transferências do Estado</i>	Juros e Encargos
<i>Empréstimos (receita financeira)</i>	Amortização da Dívida
<i>Receita Estimada</i>	Despesa fixada

Necessário se faz entender, que as *receitas financeiras* são aquelas decorrentes de empréstimos que o governo obtém em bancos e com investidores (*recursos extraorçamentários*), enquanto as *despesas financeiras* são as efetuadas com os juros e a amortização da dívida. As demais, são denominadas de “*não financeiras*”, ou seja, há despesas não financeiras (correspondente à soma das demais despesas: obras + outras despesas correntes + despesas com pessoal) e receitas não financeiras (que é a soma das demais receitas: transferências + outras despesas + receitas tributárias).

Um dos temas mais debatidos é quanto à previsão de aumento na remuneração de servidores públicos; concessão de vantagens ou realização de concursos públicos para contratação de pessoal. **Se não houver previsão expressa na LDO todas essas ações, porventura adotadas pelo (a) Prefeito (a), serão consideradas nulas.** De igual forma, contratação de servidores temporários; plano de cargos e carreira; as transferências (subvenções, auxílios e contribuições); conservação do patrimônio público, dentre outros.

De tal modo, somente a LDO pode autorizar essas matérias para que possam vigorar no ano seguinte. Além disso, é a LDO o instrumento necessário para que o (a) Prefeito (a) conceda incentivos tributários; reduza impostos; isente determinado grupo social; desde que defina previamente o prazo de vigência desses

benefícios tributários e informe a fonte de receita adicional que irá compensar a perda.

Anexo a LDO deve constar as Metas Fiscais das receitas, despesas, resultado nominal (que é a receita menos a despesa, incluindo o pagamento de juros e encargos de dívidas), resultado primário (que são as diferenças entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras realizadas no período) e a dívida pública. Logo, o *Anexo de Metas Fiscais* é documento vital da LDO e precisa ser incluído devidamente.

Ainda, há o *Anexo de Riscos Fiscais* que se constitui na avaliação dos riscos que podem afetar as contas públicas e precisam também ser incluídos na LDO, se dividindo em duas espécies: *riscos orçamentários* e *riscos da dívida*.

Os primeiros, riscos orçamentários, são aqueles cuja receita pode ser menor que a estimada e, por conseguinte, a despesa ser maior do que a fixada na LOA.

Já os riscos da dívida, são os decorrentes de *passivos contingentes*, ou seja, dívidas provenientes de ações judiciais contra o Município, e as provenientes de *administrações da dívida*, tais como as variações de juros e de câmbio que precisam ser pagos pelo governo.

Como já demonstrado, no orçamento público, os prazos para elaboração pelo Executivo, discussão (emendas) e votação pelo Legislativo dependem da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, mas geralmente no caso da LDO vai até 30 (trinta) de junho, antes do primeiro recesso.

Em seguida, após aprovação pelo Legislativo, a LDO é encaminhada para que o Chefe do Poder Executivo sancione, entretanto, em caso de veto, a lei retorna para o Legislativo para derrubar o veto ou mantê-lo (conforme a situação dos debates). Depois é encaminhada para publicação no Diário Oficial.

Caso o Município não possua um instrumento de divulgação (jornal, diário, internet), deve ser colocada à disposição da população na Prefeitura, preferencialmente sendo fixada em local acessível e de grande circulação.

Lei Orçamentária Anual

Assim como a LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser elaborada **todos os anos**, contendo a previsão das receitas e despesas de cada esfera de governo (Federal, Estadual e Municipal) e em consonância com as demais leis que compõem o ciclo orçamentário (PPA e LDO).

Em realidade, a LOA como é chamada, representa um plano de trabalho do governo, cujos gastos devem estar nela contidos devidamente especificados, sendo compreendida de: ***Orçamento Fiscal; Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos das Empresas que o poder público detenha***, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

O *Orçamento Fiscal* envolve todas as áreas da administração pública, com exceção da saúde, assistência social e previdência que estão abrangidas pelo *Orçamento da Seguridade Social* que, além de compreender essas áreas e seus órgãos vinculados, ainda abrange os fundos e fundações mantidos pelo poder público.

A estrutura da LOA é chamada de “***funcional-programática***” e deve estar em consonância com a Lei nº 4.320/64.

Os itens de gastos definidos na LOA chamam-se de “***dotação ou rubrica orçamentária***”, cujos detalhamentos são feitos pelos órgãos da administração pública e executados pelas unidades orçamentárias, responsáveis, por conseguinte, pela realização dos gastos.

Cada funcional-programática apresenta **função, subfunção, programa e ação**. A *função* é representada pelas diversas áreas de despesas de competência do setor público. Já a *subfunção* significa os subconjuntos das despesas, ou seja, é a especificidade de cada função (ou ação).

Quanto aos *programas e ações*, estes são articulados pelos governos para atendimento das demandas da população, conforme já definidos no PPA.

Aliás, é importante mais uma vez ressaltar que **a LOA não pode apresentar políticas que não tenha previsão no PPA, nem tampouco realizar algo que a LDO não preveja**. Há uma interligação inseparável.

Ciclo Orçamentário:
PPA → LDO → LOA

A LOA tem um prazo para ser votada – já que ela passa a vigorar em 1º de janeiro -, embora não haja qualquer dispositivo legal que puna a Câmara de Vereadores por não a votar antes do encerramento da sessão legislativa.

Em realidade, a LOA deve ser aprovada em um ano para poder entrar em vigor no ano seguinte, por isso é que o Poder Legislativo não pode entrar em recesso antes da aprovação do Orçamento.

É importante ressaltar, que existe LDO estabelecendo regras para a execução provisória do orçamento até que seja votada e sancionada a LOA. Algumas autorizam a execução orçamentária para atender apenas a determinadas despesas, do tipo pagamento de pessoal, transferências constitucionais etc. Mas é bom que se saiba que não é possível realizar despesas não autorizadas até que haja a sanção da LOA.

Todas as receitas para um período de um ano devem estar na LOA e se classificam em:

- ***Receitas Correntes*** – são aquelas arrecadadas e aplicadas no período de um ano, quais sejam: ***Receitas tributárias*** (taxas, impostos, etc.); ***Receitas patrimoniais*** (aplicações financeiras, concessões para exploração de serviços públicos por particulares, etc.); ***Receitas de contribuições*** (advindas de movimentações financeiras, contribuições previdenciárias, etc.); ***Receitas de serviços*** (provenientes de prestação de serviços do tipo iluminação, comunicação, etc.); ***Receitas agropecuárias*** (aquelas resultantes da exploração agropecuária); ***Transferências correntes*** (advindas de repasses da União, Estado).
- ***Receitas de Capital*** – são as que alteram o patrimônio, quais sejam: ***Operações de crédito*** (advindas de empréstimos e financiamentos realizados pelo município); ***Alienação de bens*** (receitas advindas da venda de bens móveis e imóveis); ***Transferência de capital*** (advindas de convênios firmados com entidades públicas ou particulares, recebimento de juros e amortização de dívidas).

Do mesmo modo, todas as despesas para um período de um ano devem estar na LOA e se classificam em:

- ***Despesas Correntes*** – são as realizadas com obrigações para a manutenção da máquina pública, mas que não representem ampliação de serviços prestados ou a expansão das atividades governamentais, quais sejam: ***Despesas de custeio*** (despesas com pessoal, material para consumo, serviços de terceiros e encargos, pagamento de juros e encargos de dívidas, etc.); ***Transferências correntes*** (são os repasses constitucionais da União e Estado para o Município, transferências a instituições e pessoas, pagamento de juros da dívida pública).

- ***Despesas de Capital*** – são os gastos de transferências e aplicações diretas, investimentos, abatimento da dívida, quais sejam: *Investimentos* (são despesas com obras e instalações, equipamentos e material permanente, aumento de capital de empresas industriais e agrícolas, cumprimento de sentenças judiciais, etc.); *Inversões financeiras* (aquisição de bens imóveis ou móveis; aumento de capital de empresas comerciais, bancárias; concessão de empréstimos, etc.); *Transferências de capital* (são as despesas com auxílios e contribuições a instituições e fundos públicos e privados, amortização da dívida pública, etc.)
- **As despesas orçamentárias devem obedecer a sua natureza, quais sejam:** *Grupo de despesa* (gastos que revelam a sua destinação, como por exemplo, pessoal, juros, investimentos etc.); *Modalidade de despesa* (indica como o gasto será feito, se através de transferência para outra esfera do governo ou realizado pelo próprio governo) e *Elemento de Despesa* (dá o detalhamento do gasto, se para pagamento de diárias, por exemplo, compra de equipamentos etc.).

Muitos questionam quanto às possíveis alterações da LOA. Não restam dúvidas de que se for constatada a necessidade de aumentar os gastos para determinadas ações ou de inserir outras despesas não previstas inicialmente é admissível realizar mudanças, através de *leis de créditos adicionais* ou por decreto de abertura de créditos suplementares.

Logo, os *créditos adicionais* são a possibilidade de ajuste orçamentário para cobrir despesas não previstas ou que tenham previsão insuficiente na LOA, devendo ser submetido ao Poder Legislativo em forma de projeto de lei de crédito adicional, com a devida justificação das alterações propostas.⁶⁹

⁶⁹ Para garantir os ajustes no orçamento durante sua execução, a Lei Federal nº 4.320/64, em seu art. 40, define o “crédito adicional”.

Por conseguinte, o Poder Executivo pode baixar um decreto para abrir *créditos suplementares*, estes se constituindo numa espécie de reforço para a dotação orçamentária já existente na LOA e servindo para suprir certa insuficiência de recursos.⁷⁰

Importante advertir que a Constituição da República de 1988 dispõe sobre essas alterações na LOA, no Capítulo II *Das Finanças Públicas*, onde, ao longo dos artigos 165 e 167 e incisos aborda a matéria relativa aos *créditos adicionais*.

Quanto ao *crédito especial*, este se constitui num tipo de cobertura para novas despesas. Destarte, o (a) Prefeito (a) deve encaminhar para a Câmara de Vereadores o projeto de crédito adicional, justificando a necessidade da obra e informando a origem dos recursos para cobrir a nova despesa.⁷¹

Nos casos de urgência, como por exemplo, secas, enchentes, guerra ou epidemias, o (a) Prefeito (a) pode abrir por decreto *crédito extraordinário*,⁷² não sendo necessária a indicação prévia da fonte dos recursos, em virtude da imprevisibilidade da situação (calamidade pública). No entanto, posteriormente, devem ser feitos os ajustes na LOA, para inclusão dos gastos realizados que não tiveram previsão e informado ao Poder Legislativo⁷³.

70 “Art. 167 – São vedados: (...) V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.”

71 “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.” (Lei nº 4.320/64: art. 42).

72 No caso da União, o (a) Chefe do Poder Executivo abre o crédito extraordinário através de *medida provisória* e ao contrário dos créditos especiais e suplementares pode ser feito sem indicação prévia da fonte dos recursos.

73 “Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.” (Lei nº 4.320/64: art. 44).

Quanto à vigência dos créditos adicionais a lei orçamentária, com seus créditos orçamentários ou dotações, vigora para o período do exercício financeiro ao qual o orçamento se refere. Com os créditos adicionais, em princípio ocorre à mesma coisa. Há, entretanto, exceções em relação aos *créditos especiais* e *extraordinários*.

Assim, diz a Lei nº 4.320/64, em seu art. 45 que “os *créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.*”

A constituição da República/1988 em seu art. 167, § 2º, quanto à vigência, também expressa:

Art. 167 – São vedados:

(...)

“§ 2º. Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”

Abertos os referidos créditos nos últimos 4 (quatro) meses do exercício, é de se admitir que, em alguns casos, possa não haver tempo suficiente para executá-los integralmente nesse exercício. Logo, facultar a reabertura dos créditos no exercício seguinte nos limites dos saldos, em princípio é medida salutar. Porém, o (a) gestor (a) que se valer dessa prerrogativa deverá observar a determinação da Lei nº 4.320/64, no que tange a utilização de eventual *superávit financeiro* de exercícios anteriores para abrir *créditos adicionais*, devendo cobrir primeiro os valores dos créditos reabertos.

Se, porventura, inexistirem *superávit financeiro* e se persistirem os motivos para a reabertura de créditos especiais ou extraordinários deverá o (a) gestor (a), assim que for possível, identificar e reservar recursos para cobrir as novas despesas. É o que diz a lei.

Vários são os fatores que contribuem para que a Lei Orçamentária não traga a adequada previsão das despesas. Sucintamente se assinala os seguintes:

- A elaboração do orçamento com muita antecedência em relação ao período de execução, o que pode acarretar equívocos nas estimativas e nos cálculos;
- Alterações nos preços dos bens e serviços, que pode ocorrer em decorrência de índices inflacionários;
- Mudanças nas prioridades durante a execução orçamentária;
- Aprovação de dispositivos legais que criam ou aumentam despesas;
- Calamidades Públicas.

Por conseguinte, em virtude desses fatores, os entes públicos se deparam com problemas cujas despesas não estão autorizadas ou, ainda, tendo que realizar despesas cujos valores orçados não são suficientes. Por isso, que a lei de créditos adicionais se mostra importante, na medida em que acode essas deficiências.⁷⁴

Modalidades de Crédito Adicional

**(Lei Federal nº 4.320/64, art. 40 e
CRFB arts. 165 a 167 e incisos)**

74 “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” (Lei nº 4.320/64: art. 40).

Créditos Suplementares

**“São créditos destinados a reforço de dotação orçamentária;”
(Lei n° 4.320/64: art. 41, I).**

Créditos Especiais

“São créditos destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.”(Lei n° 4.320/64: art. 41, II).

Créditos Extraordinários

“A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender às despesas imprevisíveis e urgentes (...), observado o disposto no art. 62.” (CRFB: art. 167, § 3°)

Há ainda o que se denomina de *reserva de contingência*, que consiste na reserva de determinado recurso sem destinação especificada na LOA. É uma espécie de “*economia*” obrigatória onde os recursos serão utilizados para a cobertura de despesas não previstas, através de créditos adicionais, notadamente em caso de calamidade pública ou guerra.

Em realidade, os recursos da reserva de contingência têm servido para cumprir as metas de superávit primário, ou seja, a economia que o governo faz todos os anos para pagar juros e amortizações da dívida.

Essa economia é realizada na redução dos gastos na máquina pública e recebe a denominação de *contingenciamento*, que é feito por decreto do Poder Executivo com as devidas justificativas da medida, não sendo, portanto, apreciado pelo Legislativo (conforme disciplina os artigos 8º e 9º da LRF), ou seja, o (a) Prefeito (a) expede um decreto impedindo a liberação de verbas previstas para cada órgão que recebe a dotação orçamentária, obrigando a fazer economia e expondo os motivos que o levaram a fazer o contingenciamento.

Nesse entendimento, o (a) Prefeito (a) pode reduzir ou deixar de realizar determinadas despesas dispostas na LOA para aplicar em outras, mas há que existir uma lei autorizativa, aliás, quando a lei de autorização dos créditos especiais e extraordinários for promulgada nos últimos quatro meses do exercício em curso, esses créditos poderão ser reabertos no exercício seguinte, nos limites do saldo existente, devendo ser incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Quando ocorrer excesso de arrecadação no decorrer do ano, isso indicará que a receita será maior do que a despesa prevista na LOA, havendo, portanto, uma “sobra”, correspondendo a um *superávit financeiro*, isto é, de acordo com o balanço final se os recursos não foram comprometidos com nenhuma despesa, estes servirão então para reforçar as dotações ou incluí-las na Lei Orçamentária.

Em síntese, o ciclo orçamentário é o seguinte:

Tem início com a elaboração do projeto de lei do PPA pelo (a) Prefeito (a) no primeiro ano de governo, tanto em se tratando de recém-empossado (a) quanto de reeleito (a).

Em seguida, deve o documento ser encaminhado à Câmara de Vereadores para que a matéria seja discutida, analisada e os (as) Vereadores (as) possam apresentar emendas (após ouvir a sociedade) e votar até o encerramento da sessão legislativa.

É importante registrar que **o recesso parlamentar não deve ser declarado sem que haja a conclusão da votação.**

A partir do PPA, o (a) Prefeito (a) deve elaborar a LDO, definindo as metas e prioridades do seu governo. No caso dos (as) recém-empossados (as) o PPA elaborado no governo anterior servirá de base.

A cada dois meses, o (a) Prefeito (a) deve, através dos órgãos que compõem o Executivo, avaliar as estimativas de receitas e

despesas, a fim de verificar o cumprimento da meta fiscal. Caso haja a necessidade de redução de gastos, deve ser declarado o “*contingenciamento*”.

Diz a Constituição da República/1988 em seu art.165, § 3º que nos **30** (trinta) dias após o final de cada bimestre, o Poder Executivo deve divulgar um relatório resumido dos gastos do governo.⁷⁵

Também a LRF determina que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) devem divulgar um ***Relatório de Gestão Fiscal*** trinta dias após o final de cada quadrimestre, a fim de comparar a despesa de pessoal e o montante da dívida pública com os limites previstos na legislação própria.⁷⁶

Os balanços e demonstrativos contábeis de todos os órgãos que compõe a administração pública devem ser elaborados e publicados até o encerramento do exercício financeiro (dia 31 de dezembro).

O Poder Executivo deve apresentar as contas do ano anterior ao Legislativo para que sejam julgadas em no máximo **60** (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, cujos prazos para o Município são previstos pelo Regimento Interno da Câmara de Vereadores.⁷⁷

75 O Art. 52 da Lei Complementar Federal nº. 101/2000 – LRF também assevera que: “*O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (...)*”.

76 LRF. “Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal...” “Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por: I - aplicar o disposto no art. 22 e no 4º do art. 30 ao final do semestre; II - divulgar semestralmente: a) (VETADO); b) o Relatório de Gestão Fiscal; c) os demonstrativos de que trata o art. 53;(...”

77 Os prazos do ciclo orçamentário da União encontram-se definidos na Constituição/1988; dos Estados na Constituição Estadual e no Regimento interno da Assembleia Legislativa.

Também, o Tribunal de Contas aprecia as contas do Executivo, publicando o seu julgamento pela aprovação ou desaprovação dos gastos.

SINOPSE:

- A Elaboração do PPA pelo Executivo se dá no 1º (primeiro) ano de mandato. O passo seguinte é a discussão e votação pelo Legislativo. Já a execução se dá durante os últimos 3 (três) anos do governo e o primeiro ano do governo seguinte.
- Geralmente, no mês de abril de todos os anos o Executivo elabora a LDO. A discussão e votação vão até 30 de junho – cujo prazo depende da Lei Orgânica de cada Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal -. A execução se dá durante a elaboração da LOA e no ano seguinte.
- Em regra, no segundo semestre de todos os anos o Executivo elabora a LOA. A discussão e votação vão até o dia 15 de dezembro e a execução é de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.

Controle Externo e Interno

Um Poder Legislativo independente e forte é sinônimo de democracia estável. Por conseguinte, a grande tarefa do (a) Vereador (a) é fiscalizar as contas públicas, impedindo as ações lesivas ao patrimônio público, a imoralidade administrativa, bem como os atos que não estejam voltados para o interesse coletivo. Na atualidade, é isso que a população mais espera.

Nesse contexto, quando o(a) Vereador(a) efetivamente fiscaliza as contas públicas, o controle dos gastos é maior. Logo, controle é o mecanismo pelo qual se verifica o resultado.

Todos os anos é obrigação do (a) Prefeito (a) remeter os relatórios contábeis para apreciação do Tribunal de Contas do Estado, cujo parecer poderá ser aceito ou não pela Câmara Municipal, através de dois terços dos Vereadores.

As contas municipais devem ficar durante 60 (sessenta) dias à disposição de todos os contribuintes para exame, cabendo ao Ministério Público e ao cidadão e a cidadã questionar judicialmente, caso seja necessário, através de um instrumento denominado *Ação Popular*⁷⁸.

Como já mencionado, a Constituição de 1988, em seu artigo 31, disciplina a fiscalização dos atos do Poder Executivo, tanto através do controle externo pelos Vereadores (as), quanto controle interno instituído pela própria administração, *in verbis*:

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

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

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

78 *Ação Popular* é um remédio jurídico previsto no art.5º, LXXIII da Constituição/1988 no qual “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência”.

Como se vê, em algumas Prefeituras Municipais (principalmente nas de maior porte), existe a Secretaria ou Coordenação de Controle Interno que tende a acompanhar as ações dos órgãos municipais, prestando orientações sobre a correta aplicação dos recursos, notadamente no que exige o artigo 37 da Constituição da República/1988, ou seja, o cumprimento dos *princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública*.

É importante que o (a) Vereador (a) tenha conhecimento desses princípios constitucionais gerais, que disciplinam variados temas de grande relevância para a administração pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder

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, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Com efeito, o (a) Vereador (a) não deve fiscalizar apenas as ações no âmbito do Município. Também, é de bom alvitre verificar as ilicitudes praticadas por qualquer agente público e denunciá-las,

seja ao Ministério Público ou Tribunal de Contas do Estado ou da União, conforme o caso concreto.

Por conseguinte, se há em execução uma obra com recursos federais no Município, compete também ao Vereador(a) verificar o seu andamento, ou seja, se os recursos públicos estão sendo aplicados como deveriam.

O art.74 da Constituição/1988 reforça essa obrigação:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, **de forma integrada**, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.** [destacamos]

É importante perceber que, cada Poder tem seu controle interno e este tem como competência as atividades acima elencadas. Logo, ao Vereador(a) compete fiscalizar não somente as ações da Prefeitura, como também da própria Câmara.

Além disso, é necessário que o(a) Vereador(a) tenha conhecimento do que estabelece a **Lei de Licitações** (nº 14.133/2021). Como já mencionado, nessa norma consta o disciplinamento para os serviços, obras, compras, alienações e locações da administração pública, sendo estabelecidas as obrigações recíprocas a serem cumpridas tanto pelos órgãos da administração quanto pelos particulares.

Cabe ainda ao Vereador (a) ter conhecimento da **Lei nº. 8.429/92 e a Lei nº 14.230/2021 que a alterou**, e pune os administradores quando cometem erros que embaraçam as leis⁷⁹.

Trata-se da possibilidade de interpor uma **Ação de Improbidade Administrativa** que, se julgada procedente, aplica penalidades a Prefeitos (as) e outros responsáveis pela administração pública por suas violações, impondo como exemplo, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; a perda da função pública, emprego, mandato ou cargo; o pagamento de multa civil, dentre outras penas que dependem de entendimento judicial, levando-se em conta a extensão do dano causado.

Essas iniciativas do (a) Vereador (a) devem ser precedidas de denúncias formuladas junto ao Ministério Público (federal ou estadual), que na qualidade de representante dos interesses da sociedade e fiscal da correta aplicação legal, irá propor a

79 A Lei nº. 8.429/92 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública. A alteração ocorreu através da Lei nº 14.230/2021 que considera atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

instauração de inquérito e ingressar com a competente ação contra os agentes públicos causadores dos danos ao patrimônio público, meio ambiente, bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, interesse difuso e coletivo⁸⁰, infração da ordem econômica e da economia popular.

É importante que as acusações de improbidade administrativa sejam efetivamente comprovadas, havendo a necessidade de provas contundentes. Do contrário, a ação se reverterá em indenização pelo dano por ventura causado.

O art. 9º da Lei nº 14.230/2021 define:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em **enriquecimento ilícito** auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

.....
.....

80 **Interesses Coletivos:** são interesses de uma categoria ou classe e não de um indivíduo isolado. Já os Interesses Difusos, são interesses de toda a sociedade e não apenas de uma categoria, como por exemplo, a proteção dos direitos dos idosos.

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, **no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública**, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;[destaque nosso]

A Lei 14.230/2021 apresenta, a depender da conduta do agente público ou de terceiros relacionados, quatro espécies de atos de improbidade administrativa, quais sejam:

- 1. atos que importam em enriquecimento ilícito (art.9º);**
- 2. atos que causam lesão ao erário (art. 10);**
- 3. atos que atentam contra os princípios da administração pública (art.11).**

Quanto as penas (art.12), independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial e das sanções penais comuns e de responsabilidade (civis e administrativas) previstas na legislação específica e graduadas de acordo com a gravidade do fato praticado pelo agente público ou por terceiro, elas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente da seguinte forma:

Ato de Improbidade	Sanção Política	Sanção Cível	Sanção administrativa
<i>Enriquecimento Ilícito</i>	perda da função pública; suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos;	perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial	proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos
<i>Dano causado ao Erário</i>	perda da função pública; suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos.	perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano	proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos
<i>Quebra dos Princípios</i>		pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente	proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos

Quanto à sanção da *perda de função*, nas hipóteses de enriquecimento ilícito e dano ao erário, diz o §1º do art. 12:

Art. 12 (...);

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

(...)

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos

Em se tratando de *sanção política*, registre-se ainda que as candidaturas em pleitos futuros estarão sujeitas ao que disciplina a **Lei das Inelegibilidades** (Lei Complementar 64/90, art. 1º, I, e,1):

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de **8 (oito) anos** após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, **a administração pública e o patrimônio público**; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010) [destacamos]

O STF, no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e 30, julgou procedentes as ações⁸¹, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pela alínea “e”, do inciso I do art. 1º da LC 64/1990, com redação pela LC 135/2010.

Isso quer dizer que, os atos praticados contra a administração pública por Prefeitos (as) ou qualquer agente público, cuja decisão judicial for pela condenação, desde que haja o trânsito em julgado, ou seja, sentença ou acórdão definitivo (não cabendo mais recurso), impedirão as candidaturas a cargos eletivos⁸².

No caso de *atos de menor ofensa*, a sanção se limita a aplicação de *multa*, mas sem o prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos (§5º). De outra parte, a multa pode ser aumentada até o dobro, se o Juiz considerar a situação econômica do réu e que o valor calculado é ineficaz para reprovar ou prevenir o ato de improbidade (§2º).

Quanto a *responsabilização da pessoa jurídica*, os efeitos econômicos e sociais das sanções são considerados para viabilizar a manutenção das atividades da empresa, afinal os empregados não

81 ADECON publicada em DJE 29.06.2012

82 Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.(...) § 3º Será apenado com a **pena de demissão**, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o **caput** deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa.

podem também ser punidos (§3º)⁸³. Por isso é que o §7º da Lei da Improbidade Administrativa prevê que as sanções aplicadas com base no texto dela e no texto da Lei nº 12.846/2013 deverão observar o princípio do **non bis in idem**, ou seja, a vedação a dupla incriminação.

Concluindo a matéria, é importante lembrar que vários doutrinadores brasileiros elencam as formas, tipos e sistemas de controle. Sucintamente, se apresenta os seguintes aspectos:

- a. **Legalidade:** o controle é baseado na disposição legal, no assento na lei;
- b. **Legitimidade:** as atividades precisam estar em consonância com os princípios gerais do Direito, isto é, a correta aplicação do dinheiro público, em obediência à moralidade, impessoalidade, entre outros;
- c. **Economicidade:** não pode haver desperdício de dinheiro público. É indispensável a observância da relação custo-benefício.

Além do Controle Externo e Controle Interno, há o **Controle Popular**. Como já mencionado, a *ação popular* é um tipo de remédio jurídico a disposição de cidadãos e cidadãs, mas há também o *Mandado de Segurança*, *Habeas Data*, e o *Mandado de Injunção*.⁸⁴

83 § 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.

84 *Mandado de Segurança*: previsto nos incisos LXIX e LXX do art. 5º da Constituição/1988. Foi regulamentado pela Lei nº 12.016/09. A finalidade é proteger direito líquido e certo que tenha sido violado por ato ilegal ou abusivo de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Controle Externo: Um Poder revisa os atos de outro Poder. É feito pelo Parlamentar e pelo Tribunal de Contas.

Controle Interno: Ocorre no âmbito da própria administração ou órgão do mesmo Poder. O Executivo faz o controle de seus órgãos. O Legislativo e Judiciário também

***Controle Popular:** realizado pelos cidadãos e cidadãs.

O Nepotismo

Um dos temas recorrentes na administração pública e que causa grande repercussão é a questão do *nepotismo*. Trata-se do uso da posição de poder do agente público para nomear, contratar ou favorecer um ou mais parentes (por vínculo da consanguinidade ou da afinidade) em violação às garantias constitucionais.

A polêmica se instala porque o art. 37 da Constituição/1988 estabelece a obediência ao princípio da *impeccabilidade administrativa* e o nepotismo pressupõe o favorecimento de familiares em detrimento de pessoas que, efetivamente, tem competência técnica para exercer o cargo.

Por isso é que se diz, geralmente, que essa prática abre caminho para a **incompetência administrativa**.

Nesse sentido, o Ministro do STF Luís Roberto Barroso (2019, 248) afirma que se vive no país “a crença equivocada de que tudo se ajeitará na última hora, com um sorriso, um gatilho e

Habeas Data: previsto no inciso LXXII do art. 5º da Constituição/1988. Foi regulamentado pela lei 9.507/97. Trata do direito de acesso à informação pessoal.

Mandado de Injunção: previsto no art. 5º, LXXI e lei nº 13.300/2016. É um instrumento para fazer valer os direitos assegurados pela Constituição/1988. Precisa de uma norma específica para ser exercido, ou seja, os direitos precisam de uma lei para que sejam implementados.

a atribuição de culpa a alguma fatalidade (falsamente) inevitável, e não à imprevidência”.

O Ministro, inclusive, exemplifica: “O Brasil foi eleito em 2007 para sediar a Copa do Mundo de 2014. Sete anos antes. Quando a data finalmente chegou, nem os estádios, nem os aeroportos, nem as intervenções urbanas estavam concluídas. E tudo isso antes da crise econômica e da recessão que sobreveio. Como de hábito, as coisas terminaram improvisadas e deficientes”.

De fato, a incompetência, a fraude e a incúria foram expostas em rede mundial e o Brasil perdeu a chance de mostrar eficiência, organização, capacidade de planejar e cumprir prazos.

O Ministro do STF vai além e identifica o *jeitinho brasileiro de fazer as coisas*, que coloca o sentimento pessoal ou as relações pessoais acima do dever para com o próximo e a sociedade. “É o individualismo que se manifesta, não na liberdade ou na inovação, mas na falta de cerimônia em passar o outro para trás. O nepotismo é um exemplo emblemático dessa disfunção: o favorecimento de parentes ou dos amigos na indicação para cargos públicos de livre nomeação ou na contratação de serviços”.

Nesse contexto, quando a Constituição/1988 trata da impessoalidade, ficam vedadas ações que beneficiem especificamente uma pessoa, uma família, já que se administra para a população, para o todo social. Por conseguinte, mesmo que seja alguém com capacidade para o exercício do cargo, não deveria haver o “favorecimento”.

Observa-se, assim, que o nepotismo além de ser vedado pela Constituição/1988, por contrariar diretamente os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, também é vedado em algumas legislações, de forma esparsa, à exemplo da Lei nº 8.112/90, (Estatuto do Servidor Público).

No Poder Executivo Federal, o Decreto nº 7.203/ 2010 regulamentou os procedimentos e rotinas para prevenção do nepotismo. O texto é parecido com o art. 117 da Lei nº 8.112/90 e amplia a proibição de nomeação para o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

Passamos a especificar:

Familiar em LINHA RETA – são os descendentes e ascendentes

GRAU	CONSANGUINIDADE	AFINIDADE
1º grau	Pai/mãe, filho/filha do agente público	Sogro/sogra, genro/nora; madrasta/padrasto, enteado/enteada do agente público
2º grau	Avô/avó, neto/neta do agente público	Avô/avó, neto/neta do cônjuge ou companheiro do agente público
3º grau	Bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do agente público	Bisavô/bisavó, bisneto/bisneta do cônjuge ou companheiro do agente público

Familiar em LINHA COLATERAL

GRAU	CONSANGUINIDADE	AFINIDADE
1º grau	-	-
2º grau	Irmão/irmã do agente público	Cunhado/cunhada do agente público
3º grau	Tio/tia, sobrinho/sobrinha do agente público	Tio/tia, sobrinho/sobrinha do cônjuge ou companheiro do agente público

É importante perceber que, as regras sobre a vedação de nepotismo até a publicação do Decreto nº 7.203/2010 estavam baseadas nos princípios constitucionais, na vedação expressa contida na Lei nº 8.112/90, e na redação aberta da **Súmula Vinculante nº**

13, do Supremo Tribunal Federal⁸⁵, que abarca todos os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública (direta e indireta) do país, ou seja, se aplica às esferas federal, estadual e municipal, e a todos os poderes da União, incluindo todos os órgãos e entidades que compõem o serviço público nacional.

Ocorre que, para enganar a legislação, muitos agentes públicos praticam o **nepotismo cruzado**, que vem a ser a troca de favores, ou seja, a nomeação de parente de um amigo para algum cargo público e, em contrapartida, esse amigo também nomeia um parente seu, cuja **“permuta”** é mais difícil de ser encontrada.

O decreto n. 7.203/2010, estabelece algumas situações de **exceção** em que não há a configuração de nepotismo na administração pública. São elas:

Art. 4º Não se incluem nas vedações deste Decreto as nomeações, designações ou contratações:

I - de servidores federais ocupantes de cargo de provimento efetivo, bem como de empregados federais permanentes, inclusive aposentados, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo ou emprego de origem, ou a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta e a complexidade inerente ao cargo em comissão ou função comissionada a ocupar,

85 *Súmula 13. STF: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (destacamos)*

além da qualificação profissional do servidor ou empregado;

II - de pessoa, ainda que sem vinculação funcional com a administração pública, para a ocupação de cargo em comissão de nível hierárquico mais alto que o do agente público referido no art. 3º;

III - realizadas anteriormente ao início do vínculo familiar entre o agente público e o nomeado, designado ou contratado, desde que não se caracterize ajuste prévio para burlar a vedação do nepotismo; ou

IV - de pessoa já em exercício no mesmo órgão ou entidade antes do início do vínculo familiar com o agente público, para cargo, função ou emprego de nível hierárquico igual ou mais baixo que o anteriormente ocupado.

Parágrafo único. Em qualquer caso, é vedada a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança sob subordinação direta do agente público.

Ressalta-se uma exceção, que aparece em alguns pontos do decreto, mas não aparece no artigo 4º, quanto a *contratação por meio de concurso público ou processo seletivo*. Nesses casos, por mérito e idoneidade do processo, fica assegurado o direito dos candidatos selecionados de tomar posse em seus cargos.

Ainda, outra exceção relativa as decisões do STF (2008), é a nomeação de parentes para a ocupação de *cargos estritamente políticos*. Ou seja, cargos que lidam diretamente com o cotidiano político de membros do Poder Executivo, como secretarias e assessorias.

Nesses casos, é preciso observar apenas a idoneidade e a qualificação para o cargo, visto que o STF decidiu que a nomeação para esse tipo de cargo *não configura fraude*.

Observa-se que essa matéria poderia ser simples, direta, porém no Brasil as regras são perseguidas por exceções. Há sempre o “jeitinho”, a cultura da desigualdade na ética pública.

Segue abaixo jurisprudências sobre a nomeação para cargos políticos:

NOMEAÇÃO PARA CARGOS
POLÍTICOS DO PRIMEIRO ESCALÃO
DO PODER EXECUTIVO. CRITÉRIOS
FIXADOS DIRETAMENTE PELO
TEXTO CONSTITUCIONAL.
EXCEPCIONALIDADE DA
APLICAÇÃO DA SV 13 NO CASO
DE COMPROVADA FRAUDE.
INOCORRÊNCIA. NOMEAÇÃO
VÁLIDA. DESPROVIMENTO.
PRECEDENTES. 1. O texto constitu-
cional estabelece os requisitos para a nomea-
ção dos cargos de primeiro escalão do Poder
Executivo (Ministros), aplicados por sime-
tria aos Secretários estaduais e municipais. 2.
Inaplicabilidade da SV 13, salvo comprovada
fraude na nomeação, conforme precedentes
(...). [Rcl 34.413 AgR, rel. min. Alexandre
de Moraes, 1ª T, j. 27-9-2019, DJE 220 de
10- 10-2019.]

DIREITO ADMINISTRATIVO.
AGRAVO INTERNO EM
RECLAMAÇÃO. NEPOTISMO.
SÚMULA VINCULANTE 13. 1. O
Supremo Tribunal Federal tem afastado a
aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos
públicos de natureza política, ressalvados os

casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. [Rcl 28.024 AgR, rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 29-5-2018, DJE 125 de 25-6-2018.]

7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem majoritariamente afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 aos cargos de natureza política, conceito no qual se incluem os secretários municipais ou estaduais. (...) 8. Registro que as hipóteses de nepotismo cruzado, fraude à lei ou inequívoca falta de razoabilidade da indicação, por manifesta ausência de qualificação técnica ou idoneidade moral do nomeado, vem sendo ressalvadas da aplicação desse entendimento pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No entanto, os documentos que instruem os autos não constituem prova inequívoca a respeito da presença de tais circunstâncias. De forma específica, os comprovantes de escolaridade que instruem os autos (docs. 47, 48 e 49) não corroboram a alegação de que a qualificação técnica dos nomeados seria manifestamente insuficiente para o exercício dos cargos públicos para os quais foram nomeados. [Rcl 29.099, rel. min. Luís Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 4-4-2018, DJE 66 de 9-4-2018.]

2. Nomeação de cônjuge de Prefeita para ocupar cargo de Secretário municipal. 3. Agente político. Ausência de violação ao disposto na Súmula Vinculante 13. 4. Os cargos que compõem a estrutura do Poder Executivo são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe desse Poder. 4. Fraude à lei ou hipótese de nepotismo cruzado por designações recíprocas. Inocorrência. [Rcl 22.339 AgR,

rel. min. Edson Fachin, red. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, 2ª T, j. 4- 9-2018, DJE 55 de 21-3-2019.]

Como se verifica, a prática da nomeação de parentes no Brasil é comum e não se constitui em crime, desde que as nomeações estejam no rol das *exceções*.

O Poder Local

Organizar o município é tarefa de todos(as). Nos tempos atuais mais ainda porque as ações interferem no nosso cotidiano. Não dá, por exemplo, para jogar entulhos nas ruas. Quando chove, a água não tem como escoar e o prejuízo não é individual, é da comunidade.

Por conseguinte, em matéria de organização municipal a obrigação não é só dos “políticos”. **Todos e Todas têm que contribuir.**

Ao Prefeito(a) cabe a tarefa de promover o crescimento da cidade, o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida da população, mas a nós cabe cumprir a lei, exercer a cidadania em plenitude. Quando reivindicamos os nossos direitos, também precisamos cumprir os nossos deveres.

A seleção dos materiais descartáveis nas nossas residências, no trabalho, nos espaços públicos é uma das nossas obrigações que fazemos mal, porque cada tipo deve receber tratamento adequado. Por isso que o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) estabeleceu padrões, onde cada cor representa um tipo de material (nº 275, de 19/07/2001)⁸⁶

86 AZUL: papel/papelão. AMARELO: metal. VERDE: vidro. VERMELHO: plástico. MARROM: orgânico (alimentos). CINZA: resíduos gerais (misturados)

Para muitos isso é tolice, mas essa questão da coleta seletiva de materiais interfere no desenvolvimento das cidades. Por exemplo, a reciclagem de papel permite obter um novo produto com o mesmo aspecto e utilização, mas no nosso país isso é bem lento.

Apenas 4% dos materiais recicláveis são processados no Brasil, de acordo com dados da ISWA (*International Solid Waste Association*), e representa uma perda de cerca de R\$ 14 bilhões por ano, que poderiam gerar receita e renda, conforme levantamento feito pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE no ano de 2019. O Brasil está 20 anos atrasado. Na Alemanha, o índice de reciclagem alcança 67%.⁸⁷

Diversos fatores mantêm o nosso país em estagnação, desde a falta de conscientização do povo (engajamento e descarte seletivo dos resíduos), até a ausência de medidas pelo Poder Público.

Portanto, é chegada a hora de mudança, de melhor aproveitar produtos, alimentos; de preservar a fauna; a flora e até melhorar nas formas de tratamento interpessoal.

Não se pode mais viver num Município onde predomine o preconceito, a insegurança, a violência, as discriminações de gênero, sexo, cor, idade, condição social. **A cidade não é de poucos.**

Essa concepção está fortalecida na Constituição da República de 1988, que reduz o arbítrio, assegura direitos e estabelece deveres. Senão vejamos: Se por acaso o (a) Prefeito (a) resolver executar uma obra ou serviço que não é importante para a população e/ou sem a devida previsão orçamentária, todos(as) tem que reclamar a correta aplicação dos recursos, sobretudo o (a) Vereador (a) cuja competência de fiscalização não dá para ser esquecida.

87 Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.abc.com.br/geral/noticia/2022-06/indice-de-reciclagem-no-brasil-e-de-4-diz-abrelpe>. Acesso em: 06.06.2022

É certo que, em muitos municípios brasileiros, a disputa de interesses existe entre os mais variados setores e grupos sociais. Como demonstrado, o orçamento público tem a enorme importância de promover o equilíbrio, notadamente através de uma ampla discussão (orçamento participativo), que se transforma no conjunto de documentos legais denominados de *Orçamento Municipal*.

Assim, caso não houvesse o *Poder Local*, o Estado Constitucional de Direito ficaria enfraquecido. Aliás, é inadiável chamar a atenção quanto ao regime político brasileiro, o **democrático**, que adota o princípio da participação política dos cidadãos nas decisões governamentais.

O contrário seria o **totalitário**, *ditatorial e autoritário* cujo princípio é o atendimento da vontade soberana do governante em contraposição ao interesse comum.

Não obstante, muito tem se falado quanto a *mudança de regime*, talvez porque determinados agentes públicos fazem simulações, criam obstáculos, aprisionam informações, sem que se veja prevalecer a vontade popular típica do regime democrático.

Também, fala-se muito de *insegurança jurídica no país* e no *mal funcionamento das instituições*. Apesar disso, é importante sentir a liberdade cotidiana (de expressão, de consciência, de reunião, dentre outras); os avanços quanto ao respeito ao pluralismo e aos direitos fundamentais insculpidos na Constituição/1988.

Regime Político do Brasil = democracia. A origem do poder vem do povo. Cidadãos e cidadãs participam igualmente através de representantes eleitos
--

Hoje em dia, é indiscutível que a sociedade cresce e *se organiza em rede*, é global e compartilha informações. Aliás, nesse diapasão, convém destacar o papel da imprensa livre, sobretudo aqueles (as) que verdadeiramente investigam, acompanham, denunciam, fiscalizam as ações dos gestores públicos, fornecendo ao povo informações honestas.

Logo, é recomendável ao Prefeito (a) não desprezar o processo de **cooperação social**. Deixar de ouvir a população quando está no exercício do poder é uma falha. **A descentralização das esferas de planejamento e de execução aproxima as comunidades**. Somente através da cooperação, solidariedade e integração será possível construir um ambiente menos injusto de se viver.

É importante perceber que as **políticas de desenvolvimento social são tão estratégicas quanto à política econômica**.

Torna-se claro que na democracia brasileira a União não pode mais ser a protagonista das políticas. A sustentação está no Município e, lamentavelmente, também estão problemas como a disseminação da pobreza, o desemprego estrutural, a exclusão social, a degradação ambiental, dentre outros.

Contudo, isso não é motivo suficiente para alguns cogitarem a necessidade de mudança de regime político. Já vimos no Brasil que a ditadura é pior. Perdas trabalhistas e sociais, perseguições, prisões e torturas foram impostas aos que se posicionavam contra o governo.

Sem dúvidas esse é um tema complexo que merece reflexões. Percebe-se a queda de qualidade na democracia mundial, mas como salienta o político britânico Churchill⁸⁸, a democracia é o único regime aceitável ou o melhor dos piores regimes de governo.

88 Winston Leonard Spencer-Churchill (1874-1965), foi um político conservador e estadista britânico, famoso principalmente por sua atuação como primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial.

Portanto, para o fortalecimento da democracia faz-se urgente a implantação de políticas públicas descentralizadas, com a participação, o controle e a gestão da comunidade. Além disso, a efetividade de leis como o Estatuto do Idoso⁸⁹, dentre outras tantas que vieram a comprovar que, além da **democracia representativa**, há em andamento a **democracia participativa**.



Com efeito, os Conselhos Tutelares, de Juventude, da Mulher, dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros, evidenciam o *exercício do Poder Local*, que, aliás, não se dá somente em prefeituras ou câmaras municipais, ocorre também em associações, sindicatos, partidos políticos e clubes de serviços, dentre outros tantos organismos que se destinam a acompanhar e fiscalizar áreas de atuação política.

Apesar desses avanços, percebe-se que ainda existe a falta de integração das esferas de poder público federal, estadual e municipal; com desperdícios de recursos; desarticulação de programas e ações, inclusive com algumas sobreposições que atendem ao mesmo público-alvo.

Verifica-se que há Prefeitos (as) que não tem projetos, não saem sequer do Estado em que vivem para manter novos contatos; firmar parcerias com organizações, fundações, entidades privadas nacionais ou internacionais e ficam com o “*pires na mão*” à espera de emendas de Deputados.

A visão tradicional assistencialista já não se sustenta. Políticas mais consistentes vem sendo requeridas pela população. A responsabilidade fiscal é outro ponto de destaque, que tem exigido dos gestores muita atenção para não esbarrar mais à frente com o Judiciário. Também, a defesa do meio ambiente está se transformando numa questão de ordem mundial. É recomendável prestar atenção nessas pautas.

89 Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003

O (A) VEREADOR (A)

Vereador (a) é o Membro da Câmara Municipal, também chamado de *Edil*⁹⁰. É o (a) agente político (a) que atua no âmbito do Município. Portanto, **Edil e Vereador** são sinônimos. Logo, ao exercício das funções de Edil diz-se **edilidade**⁹¹.

A palavra Vereador (a) vem do verbo *verear* e é aquele (a) que *vereia*, que cuida do Município. Do mesmo modo, tem atividade denominada de *parlamentar*⁹².

O (a) Vereador é a pessoa eleita pelo povo que faz a intermediação entre a comunidade e o (a) Prefeito (a), sem ter poder para definir as atividades na Prefeitura. Por conseguinte, **não deve**

90 *Edil* - “Título concedido aos membros de uma junta de magistrados eleitos anualmente na antiga Roma. &151; A junta era responsável pela manutenção da ordem pública. Além disso, supervisionava o comércio, o mercado e as provisões de água e alimentos, ocupando-se também de vários encargos públicos. Até 367 a.C., a junta era formada por dois plebeus. Depois, a ela foram acrescentados dois patrícios. / Vereador municipal”. Disponível em <http://www.sig-nificadodepalavras.com.br/Edil>.

91 *Edilidade* (substantivo feminino). Cargo de *Edil*, corporação de indivíduos que tem a seu cargo os interesses de um município; Vereação.

92 Na etimologia da palavra, *parlamentar* é o membro do Parlamento, apesar do Sistema de Governo adotado no Brasil não ser o parlamentarismo e sim o *presidencialismo*, que é o chefe de estado e de governo (presidente) eleito pelo povo. Já o parlamentarismo, o chefe de estado (rei ou presidente) não é o chefe de governo (primeiro ministro) e, portanto, não tem responsabilidade política.

prometer aquilo que não lhe compete, ou seja, garantir resolver problemas na saúde do município, na educação, no esporte, no meio ambiente; realizar obras de calçamento de ruas, loteamentos, casas populares, asfaltamento, trânsito, etc. Assumir compromissos que não é de sua competência provoca desgaste político.

O (a) Vereador(a) tem cinco funções principais: *legislativa, fiscalizadora, administrativa, de assessoramento e julgadora*.

1. A **função legislativa** do (a) Vereador (a) se inclui naquelas já abordadas anteriormente e que se encontram disciplinadas no art. 30, I e II da Constituição/1988. Consiste em elaborar as leis, discutir e votar projetos de interesse da comunidade.
2. A **função fiscalizadora**, igualmente já comentada, se encontra disciplinada no art. 29, XI, competindo à Câmara de Vereadores fiscalizar as atividades do Poder Executivo Municipal nas esferas das finanças, do orçamento, do patrimônio e da contabilidade.
3. A **função administrativa** é exercida a partir dos atos normativos, (decreto legislativo, resolução, portaria) que disciplinam a atividade interna da Câmara Municipal. São os denominados *atos de mera administração*.
4. A **função de assessoramento**, é aquela na qual o (a) Vereadora (a) auxilia o Poder Executivo Municipal, apresentando ideias e sugestões advindas da população, que podem ser atendidas ou não pelo (a) Prefeito (a). Estas podem se dar em forma de **indicação** e serão ressaltadas em item mais adiante.
5. A **função julgadora**, consiste em apreciar as contas públicas, como já ressaltado no item relativo ao Ciclo Orçamentário.



Na prática, as atividades desenvolvidas pelo (a) Vereador (a) são muitas e variadas. De uma maneira geral, **todos os dias o (a) Vereador (a) trabalha**, mesmo quando não tem sessão legislativa na Câmara Municipal. Os compromissos vão desde a participação em reuniões na comunidade; debates em escolas, universidades, associações, sindicatos, até a participação em festividades, solenidades, óbitos, visitas a pessoas doentes em hospitais, campeonatos esportivos, etc.

Na Câmara de Vereadores, as atividades essenciais são:

- Discutir e debater a ordem do dia;
- Participar das comissões temáticas;
- Apresentar e defender os *projetos de lei* de sua autoria, bem como as *emendas*, *projetos de resolução*, *requerimentos*, *pedidos de informações* ao (a) Prefeito (a); *convocação de secretários municipais* para prestar informações e/ou esclarecimentos sobre os trabalhos desenvolvidos nos bairros, nas vilas, enfim nas comunidades;
- Apresentar *moções* seja de *aplausos* (pelo trabalho realizado por qualquer cidadão em benefício do povo); de *pesar* (falecimento de autoridades) e ainda as *homenagens* (medalhas, títulos de cidadão municipal, certificados) e outras *honorárias* dispostas no Regimento Interno da Câmara.

A título de conhecimento, em 1º de outubro é comemorado o “*Dia Nacional do Vereador*” em função da edição da Lei Federal nº. 7.212/84 que instituiu a homenagem.⁹³

93 A primeira eleição no Brasil para Vereador ocorreu no ano de 1532, na Vila de São Vicente e até meados dos anos 60 (século XX) a função não era remunerada.

Requisitos para ser Vereador (a)

A Constituição da República de 1988 disciplina as condições para se **eleger** Vereador (a), quais sejam:

- *Ter nacionalidade brasileira;*
- *O pleno exercício dos direitos políticos:* é preciso ter maioria, ser eleitor, estar em dia com as obrigações militares (no caso de homem) e, se sofreu alguma condenação criminal tem que comprovar o trânsito em julgado, ou seja, que cumpriu totalmente a pena;
- Alistamento eleitoral regularizado (ter o título de eleitor);
- Domicílio eleitoral na circunscrição (residir no Município);
- Filiação partidária regularizada na Justiça Eleitoral (art.14, § 3º, I-V da CRFB);
- Saber ler e escrever, não bastando apenas assinar o nome (art.14, § 4º);
- *Idade mínima de 18 anos (art.14, § 3º, VI, d, CRFB.).* Somente no caso do cargo de Vereador(a), porque para concorrer a outros é preciso ainda mais idade.

Como se vê são **inelegíveis** os estrangeiros, os analfabetos (que, podem votar facultativamente), os conscritos para o serviço militar (art.§2º e § 4º, CRFB) e os não alistados (art. 14, § 3º, III, CRFB).⁹⁴

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, os direitos políticos são também chamados de **direitos de cidadania** e formam o conjunto das prerrogativas atribuídas a uma pessoa, que lhe permite ter a

94 **Conscritos** são os que foram alistados, os recrutados para o serviço militar obrigatório. Portanto, quando há o engajamento permanente deixam de serem conscritos.

efetiva participação e influência nas atividades de governo através do voto, do exercício de cargos públicos ou do uso de outros instrumentos constitucionais e legais⁹⁵.

É necessário enfatizar, quanto ao *exercício dos direitos políticos*, que a partir do momento em que o cidadão ou cidadã vota há o *direito político ativo*. Ele é exercido através das *eleições* (consultas populares com valor igual para todos), pelo *plebiscito*, *referendo* ou ainda pela *iniciativa popular* (Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1988).

A lei diz que *plebiscito* é uma *consulta prévia* realizada para que o cidadão e cidadã digam o que pensa sobre uma pergunta referente a um projeto de lei ou medida administrativa.

Já o *referendo*, é a *consulta posterior* feita ao cidadão e cidadã, que poderá aceitar (ratificar) ou rejeitar o ato legislativo ou administrativo.

Plebiscito ≠ Referendo

Por sua vez, a *iniciativa popular* ocorre quando **1% do eleitorado** nacional apresenta à Câmara dos Deputados, projeto de lei subscrito e distribuído por pelo menos cinco Estados brasileiros contendo o mínimo de 0,3% dos eleitores em cada um deles.

No Brasil há poucas leis de iniciativa popular, aliás, somente 4 (quatro) projetos de lei se tornaram leis, quais sejam:

- *Lei nº 8.930/94*, que incluiu o homicídio qualificado como crime hediondo, que recebeu apoio de um movimento criado pela escritora *Glória Perez* após a morte de sua filha;

95 Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: Você sabe o que são direitos políticos? — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br)

- *Lei Complementar nº 135/10*, denominada Lei da Ficha Limpa, que proíbe a candidatura de pessoas condenadas por órgãos colegiados da justiça;
- *Lei nº 9.840/99*, contra a corrupção eleitoral, que permite a cassação do registro do candidato que incidir em captação ilícita de sufrágio e
- *Lei Complementar nº 11.124/05*, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Nesse contexto, são os cidadãos e cidadãs brasileiros quem exercem os direitos políticos⁹⁶. Isso significa que, segundo o TSE, quem não está no gozo dos direitos políticos não pode se filiar a um partido político e tampouco assumir cargo público, mesmo que não seja eletivo.

Quanto à *perda ou suspensão dos direitos políticos* (art. 15, da CRFB), pode ocorrer quando houver o cancelamento da naturalização (no caso do estrangeiro), por incapacidade civil⁹⁷, condenação criminal⁹⁸, recusa ao cumprimento de obrigação geral⁹⁹ e improbidade administrativa (art.37, § 4º da CRFB).

Com efeito, quem preencher os requisitos acima elencados pode ser candidato (a) a Vereador (a), ou seja, terá *elegibilidade*,

96 A origem da palavra cidadania vem do latim *civitas*, que quer dizer cidade. cidadão é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado. Possui direitos e deveres.

97 Quem tem entre 16 e 18 anos tem *incapacidade relativa*. Menos de 16 anos; *incapacidade absoluta*. Aos 18 anos adquire a **capacidade civil**.

98 Art. 92 do Código Penal Brasileiro

99 Art. 5º, VIII, da CRFB: “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa fixada em lei”.

que é a faculdade que goza o cidadão ou cidadã de candidatar-se a cargos eletivos, o inverso é a **inelegibilidade**, ou seja, impedimento de candidatar-se. Por exemplo, o cônjuge, parente ou afim de um detentor de cargo no Poder Executivo não pode se candidatar ao cargo de Prefeito (a).

Há também o instituto da **incompatibilidade**, que é o impedimento referente ao exercício do mandato, cuja matéria será mais adiante abordada.

Portanto, elegibilidade e inelegibilidade são faculdades do candidato ou candidata, enquanto a incompatibilidade diz respeito ao Vereador ou Vereadora eleita, no exercício do mandato.

Elegibilidade ≠ Inelegibilidade ≠ Incompatibilidade

O Mandato

O mandato conferido pelo povo nas eleições começa a partir da **diplomação**, que é o ato pelo qual a Justiça Eleitoral entrega o título ao (a) candidato (a) eleito (a), validando a sua eleição em solenidade própria e previamente marcada.

Não obstante, o exercício do mandato somente tem início com a **posse e o compromisso**, que ocorre quando da instalação da **legislatura** na Câmara Municipal, através da realização de sessão solene.

Após esse ato, o (a) Vereador (a) tem direito à **inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município**. Contudo, se por acaso houver um excesso, fora dos limites do Município, terá a responsabilização pelos atos

praticados, podendo responder na esfera judicial (calúnia, injúria e difamação etc.).¹⁰⁰

Portanto, desde que o (a) Vereador (a) esteja exercendo o seu mandato dentro do seu Município, as suas opiniões, palavras e votos são invioláveis (inteligência do art. 29, VIII da CRFB).

Esse dispositivo constitucional é ampliado para os Membros do Congresso Nacional (deputados e senadores), que tem além da inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, têm também fora dele, isto é, além do local de trabalho.

A estas prerrogativas se chama *imunidade parlamentar*, que são os privilégios que determinados políticos têm no exercício do mandato.

Importante se faz demonstrar que, imunidade parlamentar é diferente de imunidade processual. Os (as) *Vereadores (as) não têm imunidade processual*, nem tampouco gozam de foro privilegiado, isto é, podem ser processados sem autorização da Câmara Municipal e dentro da própria comarca.

De tal modo, se por acaso determinado Vereador (a) praticar um homicídio, extorsão ou furto, por exemplo, será processado naturalmente sem que seja levado em consideração o exercício do seu mandato.

Esta situação já é diferente para Deputados e Senadores, pois possuem foro privilegiado.

Imunidade Parlamentar ≠ Imunidade Processual

100 *Calúnia* é imputar falsamente fato definido como crime (art. 138 do Código Penal). Já a *difamação* é imputar a alguém fato ofensivo à sua reputação (art. 139, CP). *Injúria* é ofender a dignidade ou o decoro de alguém (art. 140, CP). Todos são considerados crimes contra a honra, com aplicação de pena.

Em síntese pode-se dizer que: na circunscrição do Município tem o (a) Vereador (a) **imunidade material**, ou seja, as palavras, os votos, as opiniões poderão ser expressos e motivados pelo exercício do mandato. Já **em relação à prática de crimes comuns, não tem o (a) Vereador (a) qualquer tipo de imunidade**, correndo a ação penal normalmente. De igual forma em se tratando de prisão em flagrante, o (a) Vereador (a) não tem direito a qualquer privilégio.

Quanto ao foro, também não há benefícios, sendo **o (a) Vereador (a) julgado originariamente pela Justiça Comum**, ou seja, a ação deverá ser proposta no fórum competente para processar e julgar o (a) agente que causou o delito.

Também, se faz necessário registrar que para o (a) Vereador (a) **não há isenção de testemunho**, sendo obrigado a testemunhar sobre as informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato.

O art. 295 do Código de Processo Penal (CPP) define a **prisão especial** para várias autoridades no exercício de cargos, dentre os quais se destaca os Magistrados, Delegados de Polícia, Militares, Ministros, Governadores, Prefeitos, seus respectivos Secretários e também Vereadores (as)¹⁰¹. Mas é importante ressaltar que se trata de um *privilégio*, cuja extinção ou cassação do cargo incorre na perda imediata dessa regalia.

A prisão especial consiste no recolhimento do indivíduo para local diferente da prisão comum. Assim, penitenciárias que abrigam os presos comuns não abrigam o preso especial. Não havendo estabelecimento específico na cidade, o preso especial deverá ser recolhido para “cela distinta”, ou seja, separado dos demais.

101 A prisão especial também é concedida para pessoas diplomadas em qualquer faculdade superior do Brasil, mas há a ADPF nº 334/2015 tramitando no STF que pretende a inconstitucionalidade do art. 295, VII do Código de Processo Penal.

Tem o (a) Vereador (a) o direito de *afastar-se do mandato através de licença*, cabendo ao Plenário da Câmara conceder o afastamento, assumindo, por conseguinte o primeiro suplente, ou cassar a licença quando julgar necessário o retorno do parlamentar.

Perda do Mandato

A lei é clara quanto à conduta que deve ter o (a) Vereador (a) na sua vida pública ou privada.

Os regimentos das Câmaras Municipais brasileiras são praticamente os mesmos quanto à possibilidade de perda do mandato em virtude de ocorrências. São elas:

- Falta às sessões ordinárias (terça parte);
- Perda da compostura ou da decência (na linguagem parlamentar chama-se de *decoro*);¹⁰²
- Suspensão dos direitos políticos;
- Condenação criminal;
- Participação em empresas que goze de favor decorrente de contrato com o Município;
- Incapacidade civil;
- Prática de improbidade administrativa. (Atos que causam prejuízo ao erário ou aqueles atos praticados com vantagem ilícita e que atentam contra os princípios da administração pública).

102 *Decoro* é o mesmo que “*dignidade, decência, recato*”, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa de Houaiss, Editora Objetiva, 2001, pág.121.

Assim sendo, o (a) Vereador (a) perde o mandato através dos seguintes casos:

I. Aplicação de pena pela Justiça;

II. Cassação;

III. Extinção.

Quanto a pena aplicada pela justiça ao (a) Vereador (a), o artigo 92 do Código Penal, em seu inciso I, estabelece que:

“Artigo 92 — São também efeitos da condenação:

I — a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos nos demais casos.”

Isso significa que a perda do mandato é efeito da condenação judicial. Na prática, se houver o *trânsito em julgado*¹⁰³ da decisão haverá a **perda do mandato**. De tal modo, se a Câmara Municipal entender que a condenação do Juiz deve ocasionar a perda do mandato de Vereador (a) haverá, por conseguinte, a **cassação**.

103 “Trânsito em julgado” é o momento em que uma decisão se torna definitiva (sentença ou acórdão), não podendo mais ser objeto de recurso.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

....

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

De tal maneira, é correto afirmar que a *cassação do mandato* é a sanção aplicada pela Câmara Municipal e não pelo Juiz, em virtude da instauração de processo administrativo, ou político-administrativo (como preferem denominar alguns juristas). Não obstante, o instrumento de **defesa do (a) Vereador** (a) tem que ser recebido, fazendo parte do processo que seguirá o rito disposto na Lei Orgânica do Município.

O Decreto-Lei nº 201/1967, em seu art. 7º define os critérios para **cassação de mandatos**, *ex vi*:

I- utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II- fixar residência fora do Município;

III- proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com decoro na sua conduta pública”.

Em realidade, esse Decreto-Lei referenciado dispõe sobre a responsabilidade criminal e político-administrativa de Prefeitos (as) e sobre a responsabilidade político-administrativa de Vereadores (as). Trata-se de norma que, já no início de sua vigência passou a revelar os seus efeitos: cassações, fechamento e ocupação de Câmaras e Prefeituras, imposição de interventores etc.

Assim sendo, o Decreto-Lei nº 201/1967 é um ato normativo infraconstitucional anterior à promulgação da Constituição da República de 1988, cuja matéria somente foi recepcionada naquilo que se revele compatível.

Mas afinal **quem declara a cassação de mandato?**

Compete ao Plenário da Câmara declarar cassado o (a) Prefeito (a), o seu Vice e os (as) Vereadores (as), mediante a prévia instauração do processo político-administrativo, devendo ser constituída uma *Comissão Especial* para cumprir a missão de apurar as denúncias.

De tal modo, essa comissão processante elegerá dentre os seus membros *um Presidente e um Relator*, que terá a missão de dar início aos trabalhos em 5 (cinco) dias, devendo obrigatoriamente *notificar a pessoa denunciada*.

Em seguida, é dado o prazo de 10 (dez) dias para que o (a) acusado (a) apresente a sua *defesa prévia*.



Depois, deve ser emitido um *parecer* no prazo de 5 (cinco) dias, onde o Relator opinará pelo *arquivamento da denúncia ou o seu prosseguimento regular*. Todavia, em caso de arquivamento, o processo será submetido à apreciação do *Plenário* onde haverá uma votação aprovando ou rejeitando o parecer.

Somente após essa fase é que será dado início à *instrução processual* propriamente dita, através da realização das diligências que se fizerem necessárias, depoimentos, audiências ou outros elementos que deverão compor a peça processual.

Todos esses atos devem ser informados a pessoa acusada, sendo facultada a sua presença e resguardado o seu direito de fazer perguntas.

Concluído então os trabalhos da Comissão, será facultado à pessoa acusada apresentar as *razões finais* e, posteriormente, será

definitivamente emitido um parecer final pela Comissão julgando procedente ou improcedente a acusação.

Em sessão legislativa própria e com a presença obrigatória de pelo menos dois terços dos membros da Câmara haverá o julgamento definitivo do caso, com pronunciamentos de Vereadores (as) e defesa oral da pessoa acusada, se assim requerer.

Seguidamente, deverá haver a votação nominal dos (as) Vereadores (as) presentes à sessão, julgando pela procedência ou improcedência do afastamento do mandato.

Como demonstrado, deve haver a maioria qualificada de dois terços dos membros da Câmara para que seja considerado afastado um (a) Vereador (a).

Proclamado o resultado, o Presidente da Câmara de Vereadores expedirá o ato de cassação, devendo comunicar o resultado da sessão à Justiça Eleitoral.

Quanto à *extinção de mandato*, será declarado pelo Presidente da Câmara nas seguintes ocorrências:

- i. Falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral;*
- ii. Deixar de tomar posse, sem motivo justo, dentro do prazo legal;*
- iii. Incidir nos impedimentos estabelecidos pela lei para o exercício do mandato e não se desincompatibilizar até a posse.*

Portanto, não se pode confundir cassação e extinção de mandato.

CASSAÇÃO DE MANDATO	EXTINÇÃO DE MANDATO
<p>- Há um julgamento mediante a existência de denúncia/acusação contra o (a) agente político (a).</p> <p>- Há a declaração da perda do mandato pela Câmara de Vereadores (as)</p>	<p>- Não há julgamento, existe um ato declaratório.</p> <p>- Há a ocorrência de um fato.</p>

Remuneração de Vereador (a)

O (a) Vereador (a) como qualquer outro trabalhador tem direito à remuneração mensal pelas atividades que desenvolve, sendo denominada de **subsídio**.

Assim, a Câmara Municipal em cada legislatura fixa o subsídio para vigorar na subsequente, observando os critérios estabelecidos pela Lei Orgânica e os limites máximos dispostos no art. 29, inc. VI da CRFB, quais sejam:

- a. em Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 20% (vinte por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais;
- b. em Municípios de até 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 30% (trinta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais;

- c. em Municípios de até 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 40% (quarenta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais;
- d. em Municípios de até 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais;
- e. em Municípios de até 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 60% (sessenta por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais;
- f. em Municípios de mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio dos Deputados Estaduais;”

Além disso, o inciso VII do art. 29 define que “o total da despesa com a remuneração dos Vereadores (as) não poderá ultrapassar o montante **de 5 % (cinco por cento) da receita do Município**”, como também **não poderá ser superior ao valor percebido pelo (a) Prefeito (a)**.

A Emenda Constitucional nº 25/2000 e 58/2009 alterou o art. 29 da CRFB e acrescentou o art. 29-A, definindo que “o total da despesa do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita

tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior.”¹⁰⁴

“I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos) mil habitantes;

III – 5% (cinco) por cento para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V – 4% (quatro) por cento para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões de habitantes);

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.0001 (oito milhões e um) habitantes”

“§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.”

104 O § 5 do art. 153, V, institui impostos sobre o ouro, assegurando a transferência do montante da arrecadação em 70% para o Município. Já os arts. 158 e 159 tratam das Repartições das Receitas Tributárias, definindo o que pertence aos Municípios.

Importante observar que o § 3º - deste mesmo artigo – estabelece que se constitui em **crime de responsabilidade** do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito aos percentuais acima fixados.

Do mesmo modo o (a) Prefeito (a) também incorrerá em crime de responsabilidade, conforme prevê o § 2º, do art. 29-A, se *“efetuar repasse que supere os limites definidos; não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.”*



Vê-se, em comparativo com os demais membros do Poder Legislativo, que a remuneração do (a) Vereador (a) é a menor no Brasil, havendo, inclusive, municípios cujo subsídio é tão pequeno que mal dá para custear as despesas do próprio mandato parlamentar.

Como se sabe, a população mais carente busca no(a) Vereador(a) a solução para alguns problemas que, por força da omissão do Executivo ou da própria dificuldade orçamentária, são advindos da ausência de determinados serviços essenciais.

Sabe-se que o(a) Vereador(a) é quem recepciona as demandas sociais, é quem se presta a fazer a interlocução política. Quando não consegue, “tira do bolso” para socorrer os seus eleitores.

Não raro, vê-se casos de Vereadores (as) com dívidas em funerárias, farmácias, clínicas médicas, odontológicas, enfim um somatório de prestações assumidas em decorrência dos pedidos de “socorro” da população.

Como agravante, a corrupção se amplia impedindo ainda mais o pleno andamento de determinados serviços públicos e a execução de programas efetivos.

Com efeito, tem-se observado uma grande reclamação de todas as partes. O (a) Vereador (a) critica o (a) Prefeito (a), seja na tribuna da Câmara Municipal quando se declara opositor ou, até mesmo quando se assume aliado; o (a) Prefeito (a) critica o(a)

Vereador(a), demonstrando aos eleitores que a culpa não é sua e, os eleitores criticam a todos porque querem a solução dos problemas.

Ultimamente, a classe política tem relatado as dificuldades para fazer campanha eleitoral, na medida em que a população exige ética na política, mas condiciona o voto.

É um ciclo que se retroalimenta.

<i>Nº de Habitantes do Município</i>	<i>Subsídio de Vereador (a) / Valor correspondente ao de Deputados Estaduais</i>
Até 10.000	20%
De 10.001 a 50.000	30%
De 50.001 a 100.000	40%
De 100.001 a 300.000	50%
De 300.001 a 500.000	60%
Mais de 500.000 habitantes	75%

Acumulação de cargos ou funções

O art. 38, III da Constituição/1988 dispõe que o (a) Vereador (a) poderá ***acumular emprego ou função sem prejuízo de remuneração, desde que exista compatibilidade de horários.***¹⁰⁵

105 É possível a acumulação do cargo de presidente de Câmara de Vereadores com o de servidor público efetivo da administração direta ou indireta estadual ou federal, bem como servidor municipal de município diferente, desde que: haja comprovada compatibilidade de horários; não haja vedação na Lei Orgânica Municipal ou em lei que regule o exercício da profissão; respeite o teto remuneratório.

Portanto, o (a) Vereador (a) receberá o subsídio do seu cargo eletivo mais a remuneração do seu emprego, se não houver qualquer coincidência de horários.

Do contrário, caso não seja possível ajustar os horários das sessões da Câmara Municipal com os do emprego ou função, terá o (a) Vereador (a) que **optar** pela remuneração que lhe for mais conveniente (inc. II do art. 38, relativo ao direito de opção).

É importante observar essa exigência constitucional quanto à compatibilidade de horários, porque qualquer cidadão ou cidadã poderá formular denúncia sobre a irregularidade das atividades desenvolvidas pelo (a) Vereador (a).

Havendo o afastamento do cargo para o mandato eletivo, o tempo de serviço será contado sem prejuízo, com exceção de promoção por merecimento. É o que diz o inc. IV do art.38 da CRFB, que sofreu alteração através da Emenda nº 19/98.

Previdência

Quanto ao regime de previdência do (a) Vereador (a) e em razão da possibilidade de acumulação com outro cargo, emprego ou função, há as seguintes situações:

(1ª) – Se o (a) Vereador (a) exercer apenas o seu mandato e, por conseguinte não tiver qualquer outro cargo, deverá então contribuir para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, conforme dispõe o art. 40, da Constituição/1988;

(2ª) - Se o (a) Vereador (a) exercer o seu mandato e acumular com outro cargo deverá contribuir para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, pelo cargo efetivo, e para o RGPS, pelo mandato eletivo (Art. 13, §2º, ON SPS nº 02/2009 revogada pela Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022);

Art. 4º O segurado de RPPS, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem, nas seguintes situações:

§ 1º O segurado de RPPS que for investido no mandato de **vereador** e, havendo compatibilidade de horários, continuar exercendo as atribuições do cargo efetivo, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, permanecerá filiado ao RPPS no ente federativo de origem em relação ao cargo efetivo, sendo filiado ao RGPS pelo exercício concomitante do cargo eletivo. (Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022)

(3ª) - Se o (a) Vereador (a) exercer o seu mandato e se afastou do cargo que tinha para exercer a vereança, deverá optar pela remuneração que melhor lhe convier. Entretanto, por força do art. 38, inciso V, da CRFB, contribuirá para o Regime Próprio com base na remuneração do cargo efetivo (Art. 13, III, ON SPS nº 02/2009 revogada pela Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022).

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(4^a) - Se o (a) Vereador (a) exercer o seu mandato e ao mesmo tempo exercer um cargo comissionado, deverá então contribuir apenas para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, sem esquecer-se de observar a legislação previdenciária quanto ao teto do salário de contribuição;

(5^a) - Se o (a) Vereador (a) exercer o seu mandato e ao mesmo tempo tem um emprego em empresa privada, deverá contribuir apenas para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, sem esquecer-se de observar a legislação previdenciária quanto ao teto do salário de contribuição.

Portanto, essas cinco situações precisam ser observadas, desde que obedeça aos critérios definidos no art. 38, III, da Constituição/1988 referente à acumulação.

Art. 38 (...)

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de **Vereador**, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

Regime Geral de Previdência Social – RGPS

≠

Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

A CÂMARA DE VEREADORES (AS)

A Câmara é o órgão legislativo do Município. É o ambiente municipal onde os (as) Vereadores (as) desenvolvem os seus trabalhos. Por conseguinte, as denominações Câmara de Vereadores (as), Câmara Municipal ou Câmara Legislativa são apropriadas.

Cada Câmara possui autonomia e independência para a execução das suas funções típicas: fazer leis municipais e fiscalizar os atos e ações do Poder Executivo. Logo, tem o poder de auto-organização, executando também funções atípicas, *interna corporis*, dispondo sobre seus serviços administrativos e sobre seus servidores.

Apesar disto, a Câmara de Vereadores (as) *não possui personalidade jurídica*, mas *tem personalidade judiciária*. Significa que, não pode integrar lides que não seja para defender os seus interesses, isto é, a sua capacidade processual limita-se à defesa das suas prerrogativas, o seu funcionamento, organização e independência.

O Prof. *Hely Lopes Meirelles* assevera que: “A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva,

à Edilidade, para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos a defender.”¹⁰⁶

Nesse entendimento, o (a) Prefeito (a) é, portanto, quem representa o Município. Mas, quais são os **recursos da Câmara**?

A Constituição/1988 dispõe em seu art. 168 que:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes **Legislativo** e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues **até o dia 20 de cada mês**, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) [destacamos]

Portanto, o repasse do duodécimo pelo Poder Executivo para a Câmara Municipal se constitui na sua fonte de recursos.

106 (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, pp. 444 e 445).

Ocorre que, muitas Prefeituras Municipais no país deixam de realizar o repasse, causando prejuízos às ações legislativas. Todavia, o Judiciário tem decidido pelo cumprimento da norma constitucional e, apesar dessas práticas de certos Prefeitos (as), há vários acórdãos que definem a obrigação dos repasses do duodécimo.¹⁰⁷

Há quem não saiba o que é duodécimo. Assim, *duodécimo* significa a parcela de um doze avos que o Poder Executivo é constitucionalmente obrigado a repassar ao Poder Legislativo, para garantir o seu funcionamento.

O Funcionamento

O início dos trabalhos na Câmara de Vereadores (as) é marcado pela posse e, geralmente, logo em seguida ocorre à escolha dos membros que irão compor a *Mesa Diretora*. Essa “eleição” se dá através de processo de votação, onde cada Vereador (a) apresenta o seu voto.

Os membros da Mesa são normalmente um *presidente*, um *vice-presidente*, *1º e 2º secretário* e um *tesoureiro*, todos com *mandato de dois anos*, podendo haver recondução. Mas há Câmaras maiores com mais de um vice-presidente.

Antigamente, a recondução da Mesa Diretora dos trabalhos da Câmara Vereadores (as) dependia do Regimento Interno,

107 *“Repasse duodecimal. Garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Trata-se de uma ordem de distribuição prioritária de satisfação das dotações consignadas ao Poder Judiciário” (RDA 189/307). “Confirmando as disposições legais supratranscritas, a jurisprudência é toda no sentido de que “a desobediência aos dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município, no que concerne à liberação mitigada dos créditos, em valores inferiores ao estabelecido pela norma legal, constitui abuso de poder e violação a direito líquido e certo da instituição que é um dos pilares do Poder do Município, no caso a Câmara Municipal” (RT 708/145).*

desde que houvesse previsão para nova eleição reconduzindo os mesmos membros.

Agora, a recondução é limitada para o mesmo cargo e só ocorre dentro da mesma legislatura, por mais dois anos.

Tem a Mesa a função de administrar a Câmara Municipal e executar as deliberações do Plenário. Logo, quem conduz os trabalhos, promulga as leis, decretos, resoluções e representa a Câmara é o **Presidente**. Na sua ausência o **Vice-Presidente**, exercerá as obrigações que lhe forem designadas.

Além dessas atribuições, o Presidente da Câmara Municipal ainda tem a obrigação de dirigir os trabalhos do Plenário; cumprir e fazer cumprir o Regimento; representar a Casa Legislativa em juízo ou fora dele; prender em flagrante qualquer pessoa que desocupe o Poder ou qualquer dos seus membros, requisitando força policial para garantir o livre funcionamento da Câmara; autorizar despesas de expediente e substituir, eventualmente, o (a) Prefeito (a) quando do impedimento do Vice-Prefeito.

Importante ressaltar que é também atribuição do Presidente declarar a extinção de mandatos de Prefeito (a), Vice-Prefeito (a) e Vereadores (as) quando ocorre renúncia, morte, perda de direitos políticos e condenação criminal que incorra em perda de mandato.

Muitas pessoas tem nos perguntado **quando o Presidente da Câmara pode promulgar leis, caso o(a) Prefeito(a) se negue.**

Primeiro, é necessário perceber que promulgação é o ato pelo qual a lei passa a integrar o ordenamento jurídico, recebendo um número de ordem e a data (dia, mês e ano).

Deste modo, **se o(a) Prefeito(a) não promulgar a lei dentro de 48 horas após a sanção, o Presidente da Câmara a promulgará e a publicará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo.**

Esta matéria será abordada mais adiante, sobretudo quanto aos tipos de sanção. Por enquanto, é necessário saber que a promulgação não é um ato privativo do(a) Prefeito(a).

Quanto às atribuições do **Secretário** da Mesa, tem ele (ela) a obrigação de redigir atas, computar votos quando das votações em Plenário, expedir editais, cuidar da correspondência e substituir eventualmente o Presidente e o Vice-Presidente nas ausências.

Já dentre as atribuições do **Tesoureiro** da Mesa, estão incluídas as emissões de cheques, ordens de pagamentos, prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, enfim é ele (ela) quem tem a responsabilidade de cuidar da parte financeira da Câmara.

Quanto ao **Plenário**, este é composto de todos os Vereadores (as) e é através das sessões realizadas nesse recinto específico que as leis são votadas.

Quem define o número de votos necessários para aprovação de uma lei é a Lei Orgânica do Município, ocorrendo, normalmente, pela maioria dos seus membros.

Divide-se a **maioria** da Câmara em:

- a. **Maioria absoluta** - é aquela composta por mais da metade dos membros;
- b. **Maioria relativa** - é a maioria dos Vereadores (as) presentes;
- c. **Maioria simples** - é a maioria dos Vereadores (as) presentes, desde que cumprido o número mínimo exigido pelo Regimento Interno;
- d. **Maioria qualificada** - é constituída por dois terços ou três quintos dos Vereadores (as), ou seja, geralmente é a metade mais um.

Com efeito, a *maioria é o número maior que a metade*. Se, entretanto, a Câmara Municipal for composta de número *ímpar*, a maioria será, por conseguinte, a metade mais um.

Por exemplo, nas Câmaras constituídas por 9 (nove) Vereadores (as), a maioria será 5 (cinco) e a isto se chama *maioria absoluta*.

Há ainda o que se denomina de *quórum*, que é a exigência de certo número de Vereadores (as) para que haja sessão na Câmara. Normalmente, a Lei Orgânica do Município define um terço dos membros, contudo somente poderá haver deliberação se estiverem presentes a maioria.

No funcionamento da Câmara existem as *Bancadas*, que é o conjunto de Vereadores (as) que integram uma determinada representação partidária. Geralmente se divide em: *Bancada de Situação* - aqueles (as) parlamentares vinculados ao Prefeito (a) - e *Bancada de Oposição*, constituída de parlamentares que se opõem ao Chefe do Executivo Municipal.

Também existe o *Colegiado de Líderes*, que é um grupo formado pelas lideranças partidárias e se reúnem para deliberar sobre determinado assunto. Assim sendo, se diz que há *Acordo de Lideranças* quando existe um consenso entre os líderes das bancadas partidárias, sobre as matérias que foram discutidas.

Das Sessões Legislativas

Quanto às *sessões legislativas*¹⁰⁸, estas ocorrem durante todo o ano, em horários e dias definidos pela Mesa. Podem ser *ordinárias* ou *extraordinárias*.

108 *Sessão* é reunião. *Cessão* é no sentido de doação, ceder algo a alguém. *Seção* é no sentido de repartir. Exemplo: seção eleitoral, seção de moda da loja, etc.

As *sessões ordinárias* são aquelas que ocorrem normalmente em conformidade com o Regimento da Câmara, em dias úteis (com exceção de sábados, domingos e feriados). Geralmente, vão de 1º de fevereiro a 20 de junho e de 05 de julho a 20 de dezembro. Nelas há inicialmente o *pequeno expediente*, onde será destinado aos Vereadores (as) inscritos um tempo para breves comunicados.

Em seguida, esgotado o tempo do pequeno expediente ou por falta de orador, vem o *grande expediente* onde será dado um tempo maior ao Vereador (a) para falar sobre os assuntos de seu interesse, sendo permitidos os *apartes*.¹⁰⁹

Chama-se de Orador (a) o (a) Vereador (a) que usa da palavra durante a sessão ou reunião da comissão e, quando se quer interromper para se falar com brevidade, pede-se um Aparte a pessoa que está falando. No caso o Orador ou Oradora.

A *ordem do dia* ocorre quando o Presidente da Câmara ou seu substituto dará conhecimento aos Vereadores (as) das matérias que serão discutidas e votadas, que estão constando numa *pauta*. Quando há a necessidade de se alterar a ordem na relação das matérias que serão submetidas ao exame dos Vereadores (a) em Plenário se denomina de *inversão da pauta*.

Para se alterar essa relação das matérias é preciso que se faça um **requerimento de adiamento ou de retirada** da *ordem do dia*. Mais adiante trataremos dos requerimentos.

Nas sessões ordinárias, o expediente poderá se prolongar mediante a necessidade de leitura de correspondências, projetos,

109 Esse tempo varia de acordo com cada Regimento Interno da Câmara. Geralmente são quinze ou vinte minutos para cada Parlamentar.

matérias com regime de urgência, discussão e votação de moções etc. A isto se chama *prolongamento de expediente*.

Ainda, se faz necessário ressaltar o que se chama de *uso da palavra*, que é quando o (a) Vereador (a) fala na tribuna da Câmara sobre assunto de seu interesse (livre escolha) no pequeno expediente ou no grande expediente; quando discute a matéria que está em debate; para declarar o seu voto; apartear; apresentar requerimento ou emenda e levantar questão de ordem.

Importante registrar, que em muitas Casas Legislativas há um equipamento denominado de *Painel Eletrônico*, que é destinado a votação das matérias, encontrando-se instalado no Plenário onde são registrados a presença e os votos dos parlamentares em cada votação, durante as sessões ordinárias.

Portanto, *votação* é o modo como o (a) Vereador (a) manifesta o seu entendimento sobre a matéria que está em pauta, ou seja, é a forma como a Câmara delibera o seu juízo sobre determinado assunto.

Essa deliberação pode ser por *unanimidade*, conforme a opinião de votos de todos os Vereadores (as) presentes ou mediante as seguintes espécies de voto:

- a. *Voto nominal*, quando o (a) Vereador (a) dá o seu voto, isto é, quando o voto identificado;
- b. *Voto em branco* ou nulo, quando não há uma escolha definida é o mesmo que *abstenção*, ou seja, não querer tomar parte na votação;
- c. *Voto em separado*, quando um ou mais Vereadores (as) divergem da opinião de sua bancada ou, no caso de uma comissão, quando há a divergência de entendimento do Relator da matéria.

Ainda, se faz necessário registrar a existência de um instrumento denominado de **obstrução**, que é uma forma se evitar a votação de determinada matéria. Pode ser declarada pelo líder do partido ou do bloco, devendo os (as) Vereadores (as) deixar o Plenário e, neste caso, apenas o líder permanece no recinto para declarar a posição.

Na sessão ordinária as datas para início e término são variáveis, bem como o prazo para interrupção (em 20 de junho) para o **recesso parlamentar**. Ocorre que, somente serão paralisados os trabalhos da Casa Legislativa quando tiver sido apreciada a LDO. De igual modo, não será interrompida em 20 de dezembro enquanto não for aprovada a LOA. Portanto, a data para o recesso parlamentar fica sempre a depender da votação dessas leis orçamentárias.

Já as **sessões extraordinárias**, são aquelas convocadas para tratar de matéria específica e somente poderão ser chamadas com este caráter.

Anteriormente a essas duas espécies de sessão há o que se denomina de **sessão preparatória**, que é aquela que antecede a todas e usada para a posse dos (as) Vereadores (as); eleição da Mesa, instalação da legislatura ou abertura de sessão legislativa.

Veja-se que há uma diferença entre sessão legislativa e **legislatura**. A primeira, já identificada, é a reunião dos (as) Vereadores (as) anualmente, enquanto a segunda, é o período de duração do mandato, ou seja, de quatro anos.

Legislatura ≠ Sessão Legislativa

Nas sessões legislativas existe a espécie denominada de **sessões solenes**, que são realizadas para as homenagens.

Também, há as *sessões especiais*, que servem para debater matérias de interesse da população, podendo ser convocadas autoridades, membros de instituições, organismos governamentais ou não; enfim todas as pessoas que estiverem envolvidas com o tema. Aliás, há quem denomine essa espécie de sessão de *audiência pública*.¹¹⁰



Existem ainda as *sessões itinerantes*, que são aquelas realizadas fora da Câmara, isto é, em local diverso da sede, como por exemplo, em um Distrito.

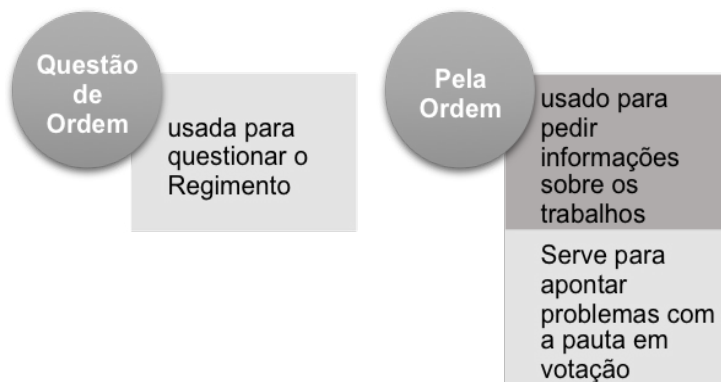
De tal modo, se determinado (a) Vereador (a) entender que a população de certa comunidade necessita debater assunto relevante, mas não tem como deslocar-se, ou o deslocamento provocará transtornos, poderá, através de requerimento, solicitar a devida realização, em data e horário a ser combinado, já que a

110 *Audiência pública* é uma sessão aberta, realizada por um parlamentar ou comissão parlamentar, com entidades da sociedade civil, autoridades, para instruir matéria legislativa em trâmite ou para debater assuntos de interesse público relevante.

estrutura essencial da Câmara (taquígrafos, assessores de plenário, som etc.) será instalada na localidade.

Nas sessões legislativas ocorrem, inicialmente, as *discussões* das matérias que são apresentadas pelos (as) Vereadores (as), depois as *deliberações* (com exceção das sessões especiais, itinerante, solene e preparatória). Nelas pode haver um pedido de **questão de ordem**, que significa a existência de qualquer dúvida relativa à matéria contida no Regimento, ou seja, o (a) Vereador (a) deve requerer o esclarecimento de dispositivos regimentais quanto ao assunto em discussão. No entanto, o Presidente da Mesa poderá atender ou não o pedido, cabendo recurso ao Plenário, caso lhe seja negado.

Importante esclarecer: **questão de ordem é diferente de pela ordem**, que ocorre quando o (a) Vereador (a) faz um pedido para que lhe seja resguardado o direito de reclamar ou protestar sobre determinado assunto que está em pauta *naquele momento*.



Tudo que se fala durante uma Sessão é registrado através do setor de **Taquigrafia**, que por meio de caracteres especiais os servidores vão anotando e depois constroem o que se chama de **Ata da Sessão**, isto é, a transcrição das matérias tratadas e o nome dos parlamentares presentes.

Na Câmara devem existir os *anais*, que é o registro de fatos históricos em ordem cronológica. Assim, nada que ocorre no âmbito do Município fica sem registro.

Para o correto funcionamento das Sessões Legislativas deve haver na Câmara o *Cerimonial*, que é um conjunto de formalidades que precisam ser obedecidas num ato solene. Assim, as pessoas que trabalham nesse setor são encarregadas de orientar os (as) Vereadores (as) sobre o funcionamento adequado dos protocolos que a solenidade exige.

Das Comissões

São grupos de Vereadores (as) que se reúnem para apreciar com certa antecedência as matérias que, posteriormente, serão encaminhadas para discussão e votação no Plenário da Câmara Municipal.

As Comissões podem ser Permanentes ou Temporárias.

Quanto as *Comissões Permanentes*, estas são de caráter técnico-legislativo e tem por finalidade discutir e votar as matérias que lhe forem distribuídas quanto à sua competência (campo temático). O número de membros efetivos e suplentes depende das disposições contidas no Regimento Interno da Câmara, mas normalmente é definido através de Ato da Mesa.

Em regra, na Câmara Municipal há as seguintes comissões permanentes:

- *Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)* – tem por fim analisar a constitucionalidade e juridicidade das matérias, bem como o cumprimento das técnicas legislativas e normas regimentais, dentre outros atributos definidos no regimento.

- *Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária* – o objetivo é controlar as despesas públicas, fiscalizar os programas e ações de governo, a dívida pública interna e externa, as matérias financeira e orçamentária etc.
- *Comissão de Educação, Cultura e Desportos* – toda a política educacional do Município, o desenvolvimento da cultura e do desporto, dentre outras funções.
- *Comissão de Saúde* – como o próprio nome sugere, os (as) Vereadores (as) dessa comissão apreciam as matérias relativas ao sistema de saúde, políticas sanitárias, campanhas de assistência etc.
- *Comissão de Direitos Humanos* – trata dos direitos difusos, direitos de igualdade entre homens e mulheres, defesa do consumidor, minorias, políticas de assistência ao idoso, portadores de necessidades especiais, criança e adolescente etc.

As Comissões variam de acordo com o Regimento e as necessidades de cada Município. Elas devem ser constituídas em consonância com as atividades e programas governamentais. Logo, podem e devem existir outras comissões, como por exemplo: de desenvolvimento, da mulher, da pessoa com deficiência etc.

O campo temático das comissões depende de cada Câmara.

As Comissões Permanentes apreciam previamente as matérias, antes de ir para discussão e votação no Plenário. Logo, a Câmara Municipal tem que ter as suas comissões funcionando, principalmente a de Constituição e Justiça, a fim de se fazer o controle de constitucionalidade e juridicidade dos projetos de lei.

Há Câmaras em determinados Municípios que não têm as suas comissões em funcionamento, submetendo as matérias de pronto ao Plenário. Esse tipo de procedimento submete o ***processo***

*legislativo*¹¹¹ a nulidades, é incompleto. As matérias obrigatoriamente têm que ser apreciadas pelas Comissões Permanentes para que seja dado o *parecer*.

De tal modo, o *parecer da comissão* é aquele onde há a pronúncia sobre a matéria que está sendo examinada. Com efeito, pode existir *parecer divergente*, ou seja, uma comissão de mérito pode discordar da outra sobre uma mesma matéria.

Quanto as *Comissões Temporárias*, serão compostas de acordo com o requerimento que foi apresentado justificando a sua constituição. Podem ser:



As *Comissões Especiais* são criadas para tratar de matéria previamente definida e que não faz parte dos temas das comissões permanentes (festividades, calamidades etc.).

Já as *Comissões de Inquérito ou Parlamentar de Inquérito*, as afamadas *CPIs*, são constituídas para apurar *fato determinado e por prazo certo*, tendo poderes investigativos. Elas são criadas mediante

111 O *processo legislativo* é o conjunto de atos, ordenados conforme dispõe a Constituição/1988 e destinado a produzir normas jurídicas de natureza legislativa. Logo, tramita no Poder Legislativo e em âmbito municipal, o processo legislativo tem que estar de acordo com a Lei Orgânica do Município. Geralmente essas normas são as seguintes: Emendas à própria Lei Orgânica, Leis, Resoluções e os Decretos Legislativos.

requerimento feito por um terço dos (as) Vereadores (as) da Câmara dirigido ao Presidente, constituindo-se, automaticamente.

Em seguida, será publicada a *resolução legislativa* feita pelo Plenário da Câmara para apurar as situações políticas denunciadas.

A CPI municipal será composta de nomes indicados pelas lideranças partidárias ao Presidente da Câmara, que respeitará a proporcionalidade da representação dos partidos políticos, cuja lista deverá ser publicada.

Posteriormente, dentre os nomes escolhidos será definido um (a) Presidente e um (a) Relator (a), que deverão dar ciência as pessoas denunciadas da instauração da CPI e dos fatos que estarão sob investigação.

A partir daí o processo estará instaurado, devendo obedecer às regras definidas na Lei nº 1.579, de 18 de maio de 1952, e subsidiariamente as normas contidas no Código de Processo Civil¹¹².



Para que o processo seja devidamente instruído, a comissão poderá requerer documentos de outros órgãos, principalmente os municipais, não havendo qualquer impedimento legal que venha a dificultar o acesso às informações de interesse, para a devida apuração dos fatos.

De igual modo, a CPI tem poderes para quebrar o sigilo fiscal, bancário telefônico e de dados para apurar fatos importantes, nos termos da lei, mas em realidade há diferenças de entendimento quanto a essa quebra, por força do que prescreve o art. 5º, inciso XII, da CRFB, que define a *inviolabilidade* do “sigilo da *correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal*”.

112 Sobre Comissões Parlamentares de Inquérito vide art. 58 da Constituição/1988 e Leis 10.001/2000 e 10.679/2003.

Além disso, regulamentando essa garantia constitucional, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, elencou, em seu art. 3º, como *partes legítimas para requerer a interceptação telefônica*, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, *apenas o Juiz (de ofício), a autoridade policial (na investigação criminal) e o representante do Ministério Público (na investigação criminal e na instrução processual penal)*.

Também, indicou, em seu art. 4º, como requisito indispensável para instrução do pedido de quebra do sigilo telefônico *a demonstração de que a sua realização é necessária à apuração de infração penal*. E, ainda, deixou implícito, no seu art. 2º, *só ser possível a interceptação quando o fato investigado constituir infração penal punida com reclusão*.

Ocorre que, com a edição da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 - que autorizou às CPIs no exercício de sua competência constitucional de ampla investigação, a obtenção de informações e documentos sigilosos de que necessitam *diretamente* das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários (art. 4º, § 1º) -, parte da jurisprudência passou a defender o entendimento de que elas poderiam, por autoridade própria, determinar a quebra não só do sigilo bancário e fiscal, mas também das comunicações telefônicas. sem necessidade de intervenção judicial.

Com efeito, o STF apreciou a matéria, conforme se demonstra através de parte do voto proferido pelo eminente *Ministro Celso de Mello*, Relator do processo MS 23639 DF, julgado em 18/02/2000 e publicado no DJ 25/02/2000 PP-00083.

COMISSÃO PARLAMENTAR
DE INQUÉRITO. DECRETAÇÃO
DE QUEBRA DE SIGILO.
POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE
MOTIVAÇÃO. SIMULTANEIDADE

DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR COM O INQUÉRITO POLICIAL E/OU PROCESSO JUDICIAL. LEGITIMIDADE. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. - A Comissão Parlamentar de Inquérito dispõe de competência para decretar, por autoridade própria, a quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, desde que esse ato de ruptura (“disclosure”) esteja adequadamente fundamentado e revele a necessidade objetiva da efetivação dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - O inquérito parlamentar qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição (...) - promover a pertinente investigação, ainda que esta possa incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento objeto da apuração congressual. Só não se revela possível a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, quando organizada com o objetivo único de investigar ilícitos penais, exceto se a indagação probatória sobre os atos delituosos tornar-se indispensável ao esclarecimento e à apuração dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar.

Assim sendo, a CPI tem poderes para decretar a quebra do sigilo bancário, telefônico, fiscal e de dados, desde que obedecidas

à exceção acima, podendo requerer documentos e informações de órgãos públicos, autarquias, sociedades de economia mista, enfim todos os atos para a adequada investigação.

Não obstante, o *direito ao contraditório* tem que ser sempre preservado, devendo a pessoa acusada apresentar defesa.

A CPI pode deslocar-se para fora do Município, com vistas à obtenção de dados ou informações que se façam necessários ao andamento do processo instalado.

Geralmente, os atos da CPI são públicos, obedecendo ao inciso LX, art. 5º da CRFB, que define que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. É o caso, por exemplo, de uma investigação sobre crime de pedofilia, envolvendo parlamentares com adolescentes. Neste caso, a intimidade das famílias atingidas deve ser preservada.

No andamento de uma CPI não pode haver obstáculos premeditados. De tal modo, a Lei nº 1.579/52 – que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito - em seu art. 4º, define:

Art. 4º. Constitui crime:

I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena – A do art. 329 do Código Penal

II - fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito:

Pena – A do art. 342 do Código Penal

A pena do art. 329 do Código Penal é a de detenção, de 2 (dois) meses a 2 (dois) anos. Se o ato, em razão da resistência, não se executar, a pena será de reclusão de 1 (um) a 3 (três anos), devendo ser aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.

Já pelo art. 342 do Código Penal, a pena é a de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa. Contudo, se o crime for cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal, a pena de reclusão será de 2 (dois), a 6 (seis) anos, e multa. As penas aumentam-se de um terço se o crime é praticado mediante suborno. Ainda, pelo § 3º, o fato deixa de ser punível se, antes da sentença, o agente se retrata ou declara a verdade.

As CPIs deverão apresentar relatório de seus trabalhos ao Plenário da Câmara Municipal, concluindo por *projeto de resolução*. Trata-se de um instrumento legislativo que mais adiante será abordado.

Caso haja entendimento discordante da matéria constante no relatório, mas este tenha sido aprovado pela maioria dos seus membros, o (a) Vereador (a) que discordar deverá apresentar seu *voto em separado*, antes da matéria ser encaminhada para o Plenário.

Se os fatos, objeto da CPI, forem diversos, o relatório terá que ser feito sobre cada um separadamente.

Ainda, se houver a necessidade de prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos do fato determinado, poderá haver adiamento desde que dentro da própria legislatura.¹¹³

Havendo matéria criminal ou lesão ao patrimônio público, os relatórios deverão ser encaminhados ao Ministério Público Estadual para dar origem ao devido processo.

113 Art. 5º da Lei 1.592/52

Como se verifica, a CPI tem um rito próprio que deve ser seguido, devendo receber do (a) Vereador (a) uma atenção e esforço continuado, sob pena de cair na armadilha do vulgar.¹¹⁴ Aliás, percebe-se que a população não mais credita na CPI a possibilidade de apuração real das denúncias. Em meio a avalanches de acusações recíprocas o debate aparenta “politicagem”.

Quanto às *Comissões Externas*, são constituídas pelo Presidente da Câmara Municipal para cumprir missão temporária. Expirado o seu prazo de duração ela é desconstituída. Assim também é a *Comissão de Estudo*, que geralmente é constituída para apreciar assunto específico, quando alcançado o objetivo ela se desfaz.

Já a *Comissão Representativa* é constituída na última sessão ordinária para atuar durante o **recesso parlamentar**¹¹⁵ e será composta por um terço dos membros da Câmara.

Há também Comissão Representativa para representar a Câmara em atos externos, isto é, posses de governador, presidentes de Tribunais etc.

Importante ressaltar que, na Câmara Municipal existe (ou pode existir se for conveniente) o *Parlamento Jovem*, um programa com o objetivo de oferecer aos jovens do Município, por um pequeno período, a oportunidade de conhecer as funções e tarefas realizadas pelos (as) Vereadores (as). Trata-se de um instrumento de mobilização social e de valorização dos trabalhos produzidos pelo Poder Legislativo, em virtude do desgaste social atualmente em evidência.

114 Recomenda-se a leitura de “*CPI Métodos e Técnicas – Procedimento Legislativo, Investigação de Autoridade Judiciária*” de **Elmano Carvalho**. Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.

115 **Recesso** é a suspensão regimental temporária das atividades legislativas.

Das Frentes Parlamentares

São constituídas por grupos de Vereadores (as) de vários partidos políticos - que se denomina de *suprapartidário* -, e se juntam com a finalidade de atuar especificamente sobre determinada matéria de relevância e interesse público.

De tal forma, tem a Frente Parlamentar *autonomia* em relação a qualquer Comissão Permanente ou Temporária, mas é importante não confundir uma com a outra. Nos perguntam se a pauta da Comissão Especial pode ser a mesma da Frente Parlamentar, afinal são constituídas para tratar de tema determinado.

A diferença está no *caráter deliberativo da Comissão Especial*. Ela aprecia a matéria e delibera dentro do processo legislativo instalado.

Já a Frente coloca o tema em debate junto à sociedade civil para atingir avanços na legislação e, posteriormente, se construir a unidade entre os Vereadores (as).

Comissão Especial

≠

Frente Parlamentar

A Frente Parlamentar pode ser *mista*, constituída por Vereadores(as) e por representações de entidades, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Igrejas, Conselho Regional de Medicina (CRM), dentre outras. Ou seja, instituições que queiram participar das discussões para posterior encaminhamentos, por meio do processo legislativo pelos Vereadores(as).

Diferentemente das Comissões, as atividades da Frente não podem implicar em gastos e tampouco em contratação de pessoal.

Ressalta-se, a título de informação, que na Câmara de Deputados e no Senado, em Brasília, as Frentes Parlamentares Mistas são constituídas apenas de Senadores e Deputados Federais, cujo objetivo é o de debater determinada temática e procurar avançar na legislação. Como exemplo, há a Frente Parlamentar da Agropecuária, a Frente em Defesa do Serviço Público etc.

Para que sejam constituídas, as Frentes do Poder Legislativo Federal precisam ter a adesão de pelo menos um terço dos parlamentares, assim como a nível Estadual e Municipal, tendo um presidente à frente, isto é, um representante oficial.

Isso significa que a Frente Parlamentar não pode ser constituída apenas por um Vereador(a) e algumas entidades. Apesar de ser mista, tem que ter a representação de Vereadores(as) para cumprir o protocolo estabelecido pela Mesa Diretora da Câmara e pelo Regimento Interno.

Para a sua formalização, as Frentes precisam ser **requeridas** a cada legislatura. Elas **não têm o caráter permanente, são temporárias**, por isso é que parlamentares podem ser membros de várias, mesmo que as temáticas não se interliguem.

Portanto, para a criação de uma Frente Parlamentar sobre determinada temática, deve o(a) Vereador(a) fazer um *Requerimento* e colher as assinaturas dos demais pares que queiram integra-la.

O TRABALHO LEGISLATIVO

O trabalho legislativo desenvolvido pelos (as) Vereadores (as) é muito importante para a democracia brasileira. Ocorre que, para executa-lo se faz indispensável o cumprimento das normas, regras e princípios. Por isso, as ações têm que ter embasamento jurídico, seguindo as técnicas legislativas, para poder dar validade aos atos.

Do contrário, sem atender aos dispositivos legais, uma demanda popular apresentada pelo(a) Vereador(a), por mais importante que seja, poderá ser nula ou anulável judicialmente.

Assim sendo, a forma equivocada e desestruturada de uma propositura torna o trabalho legislativo fraco, inconsistente, podendo transformar a tarefa do (a) Vereador (a) num pesadelo.

Não raro, vê-se a credibilidade de determinadas Câmaras Municipais passar por momentos difíceis por causa da péssima qualidade dos trabalhos que desenvolve. Há muita “piada” nas redes sociais sobre isso.

Também, existe a “suspeição” que passa a se instalar na Casa a partir de ações políticas confusas, cujo jogo de interesses não fica claro para o povo do Município. Logo, a corrupção fica em evidência submetendo todos os parlamentares ao descrédito.

Muitos acreditam que a população vem diminuindo a sua crença na classe política por causa dos atos “suspeitos”. O fato é que há um grande desgaste em pleno andamento.



Portanto, é evidente que um (a) Vereador (a) não pode estar desprovido de princípios, sem tomar conhecimento das normas legais. Não obstante, antes mesmo dessa providência, é fundamental comparecer às sessões legislativas e as reuniões das comissões, sob pena de ver seu nome divulgado pela imprensa como um (a) Vereador (a) que não trabalha, é ausente.

A população não compreende e tem toda a razão. Ora, se o “patrão” desconta no salário a falta do “empregado”, porque os (as) Vereadores podem faltar e receber a remuneração integral?

É bem verdade que na função de Vereador(a) cabe acumulação de cargos (conforme abordado) e que há muitas outras atividades que podem ser desenvolvidas fora da Câmara Municipal, talvez, por vezes, até mais importantes do que se fazer presente no Plenário. Por isso, é que há um instrumento denominado “*Justificação de Ausência*”, no qual se apresenta os motivos da falta.

Ainda, é preciso se considerar a realidade dos baixos salários pagos aos Vereadores (as) de determinados municípios brasileiros, não restando alternativas, senão, o exercício de outra atividade para complementação de rendimentos, sob pena de sacrificar a própria condição familiar.



Nestes casos, merece o (a) Vereador (a) um tratamento diferenciado da regra geral observada nas Casas Legislativas de maior porte. É humanamente impossível a dedicação exclusiva ao parlamento nessas condições, mas é importante que a população não seja enganada e saiba das dificuldades enfrentadas.

Atualmente, os meios de comunicação são céleres, por isso o povo sabe rapidamente quais são as atividades desenvolvidas

no exercício de um mandato, seja dentro ou fora do Plenário da Câmara.

Além disso, a população hoje em dia tem absoluto conhecimento da forma como os (as) Vereadores (as) são pagos, ou seja, com o dinheiro recolhido dos seus impostos. Portanto, são recursos públicos que necessitam de prestação de contas pelo período de quatro anos.

O mais humilde dos eleitores fala essa linguagem, tanto assim que há Vereadores (as) que se elegem somente através de suas propostas e ideias, enquanto outros gastam verdadeiras fortunas para conseguir obter os votos necessários para a sua eleição. Cada um com o seu comportamento.

Chama-se *decoro parlamentar* a conduta ética no exercício do cargo de Vereador (a), cujo Regimento Interno de cada Casa Legislativa define as regras básicas que devem orientar os procedimentos, a maneira de cumprimento dos princípios morais.

Aliás, vê-se que a falta de ética na política é crescente e se alastra nas diversas Casas Legislativas existentes no Brasil, provocando uma enorme crise institucional. A crença nos Agentes Políticos é pouca.

Por isso é que a execução de trabalhos legislativos precisa ser consistente, rápida, legal, constitucional e em harmonia com os anseios populares. Trata-se de um dos desafios contemporâneos do Poder Legislativo.

A Constituição/1988 define o **princípio da segurança jurídica**, exigindo que as normas sejam elaboradas com técnica e clareza, a fim de que possam produzir os efeitos esperados. De outra parte, ela também deixa claro que o **princípio da reserva legal** seja respeitado, vez que não se pode intervir na vida das pessoas sem que exista lei própria.

Assim é que a Constituição/1988 em seu art. 5º, II, define a exigência que “*Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”. De tal modo, tem o legislador à função de tomar as decisões normativas fundamentais, desde que em respeito ao Estado Constitucional de Direito.

Os Atos Normativos

São atos normativos do Poder Legislativo Municipal as *leis, decretos e resoluções*, que devem obedecer à hierarquia, ou seja, a ordem de importância.

Assim, diz-se que uma norma municipal estará sempre sujeita a *controle de constitucionalidade*, visto que a Constituição/1988 é *suprema* frente a todos os atos normativos, exigindo, por conseguinte a devida obediência.

Por conseguinte, é importante verificar o preceito constitucional que disciplina a questão da *competência privativa*, onde cada esfera (União, Estados e Municípios) tem seu próprio campo de atuação. Por isso que, cada Município deve ter as suas próprias leis em consonância com a realidade local, mas sempre subordinado ao *princípio da supremacia constitucional*.

Ainda, como visto, há determinadas matérias¹¹⁶ de *competência comum*, entre a União, os Estados e os Municípios, que atuam em cooperação administrativa recíproca, como por exemplo, na saúde; na proteção e na garantia das pessoas com de deficiência; na cultura; educação; moradia etc.

Isso quer dizer que os atos normativos precisam estar em sintonia com as ações administrativas de cada ente federativo, para que haja harmonia no Poder Público.

116 Art. 23, CRFB.

Como elaborar então um ato normativo?

Primeiro, se deve identificar o *objetivo* e criar um projeto para transformá-lo em ato normativo. Para isso o (a) Vereador (a) deve tomar a *iniciativa*, ou seja, dar início ao *processo legislativo*, cujas fases são as seguintes:

- a. *Apresentação*;
- b. *Discussão*;
- c. *Votação*;
- d. *Sanção ou Veto*;
- e. *Promulgação*;
- f. *Publicação*.

A *apresentação* tem início com a *elaboração do projeto*, que deve obedecer às técnicas legislativas e que mais adiante serão abordadas.

Depois, dar-se-á entrada no setor de distribuição da Câmara Municipal (ou protocolo), *recebendo uma numeração* e seguindo para a Comissão relativa ao tema para que será designado um (a) Relator (a), que apreciará a matéria e emitirá o seu voto.

Em seguida, os demais membros da Comissão, após *discussão* do tema, deverão dar os seus votos respectivos, acompanhando ou não o entendimento do (a) Relator, principalmente quanto à **admissibilidade, constitucionalidade e juridicidade da matéria**.

É importante observar que nem todas as matérias podem ser apresentadas pelo (a) Vereador (a), pois existem *assuntos que são privativos do (a) Prefeito (a)*, à exemplo do aumento de vencimentos para servidores, dentre outros que se encontram disciplinados na Lei Orgânica.

Portanto, **o (a) Vereador (a) não pode apresentar projeto sobre qualquer tema**. Aliás, esse preceito segue a regra disciplinada na

Subseção III (Das Leis), notadamente no art. 61, §1º, que disciplina as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República. Assim, pelo *princípio da simetria constitucional*, aplica-se também para Governador (a) e Prefeito (a).¹¹⁷

Como já registrado, o desenho constitucional de competências estabelecidas para a União tem extrema relevância vinculativa para os demais Estados brasileiros. Logo, seguindo o eixo central (a Constituição), as regras do processo legislativo federal, se aplicam ao processo legislativo estadual ou municipal, de forma que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal devem manter sua estrutura em conformidade com a federal.

Também, como dito, a **discussão** é a fase do processo legislativo onde os debates ocorrem, tendo início nas Comissões e se encerrando no Plenário, com a votação.

117 Art. 61. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (EC nº 18/98 e EC nº 32/2001).*

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;


d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

É bem verdade que há Câmaras sem Comissão. Neste caso, vai direito para o Plenário.

Quando o (a) Vereador (a) emite o seu voto à matéria que está em pauta deve ser dado na integralidade – *sim ou não* – posto que não é possível votar parcialmente, por artigos. Logo, a matéria pode ser *aprovada ou reprovada*.

Se confirmada a matéria pela maioria dos membros da  Câmara, ela será encaminhada para **sanção ou veto** do (a) Prefeito (a) que, igualmente, dispõe da faculdade de aceitar ou recusar no **prazo de 15 (quinze) dias**. **Se aceitar** será sancionada e encaminhada para publicação. De outra parte, **se rejeitar** poderá **vetar totalmente ou parcialmente**, seguindo para a Câmara Municipal **apreciar o veto** (reexaminar, discutir e votar).

Se o entendimento for pela derrubada do veto do (a) Prefeito (a), será fixado um prazo para sanção e, se não o fizer, o Presidente da Câmara tem a prerrogativa de fazê-lo, como já mencionamos no item 3.1 (Do funcionamento). Aliás, esta é uma pergunta que sempre nos fazem nas Vivências.

Assim sendo, será preciso dar conhecimento da existência da nova lei através da **publicação** no Diário Oficial, para que ela se torne pública e ninguém possa alegar o seu descumprimento em razão de não a conhecer. Logo, a lei será **promulgada e entrará em vigor na data de sua publicação**.

Caso não exista Diário Oficial, já que há municípios pequenos e pobres, que não possuem imprensa oficial, a publicação poderá ser feita por afixação em quadros na sede da Prefeitura ou na Câmara. Neste sentido há muitos precedentes do STF e STJ.

De tal modo, o (a) Vereador (a) deve agir com cautela e antes de apresentar um ato normativo deve verificar:

» **A quem compete à iniciativa da lei (art. 61, §1º, CRFB);**

- » **Se a matéria é de interesse do Município (art. 30 e 31 da CRFB).**
- » **Se está em consonância com as Técnicas Legislativas.**



1. *Iniciativa por parte do Prefeito, do Vereador ou da Comunidade com a justificação da propositura; Apresentação/Elaboração do Projeto;*
2. *Texto produzido seguindo as técnicas legislativas (forma regimental);*
3. *A Secretaria Legislativa deverá fazer o recebimento (protocolo/data/recebimento de numeração) e encaminhar à Mesa da Câmara para apreciação da matéria, sendo verificado se há proposição em trâmite que trate do mesmo assunto, ou conexas (que ficará por dependência);*
4. *O Presidente através de despacho distribuirá a matéria para as Comissões, sendo obrigatória para a Comissão de Constituição e Justiça, a fim de que se verifique a admissibilidade jurídica e legislativa e, quando houver aspectos financeiros ou orçamentários, seguirá para a Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária. Posteriormente, deverá seguir para as demais Comissões a que a matéria estiver relacionada (art. 58, §2º, CRFB);*
5. *Após discussão e votação nas Comissões, a matéria seguirá para o Plenário para debates e apreciação, onde será submetida à votação pelos Parlamentares, cujo texto poderá ser aprovado no todo ou em parte. Surgindo emendas ao texto original, poderão ser*

*suprimidas, acrescentadas ou alteradas no anteprojeto, parcialmente ou em seu todo.*¹¹⁸.

6. *Se aprovada, segue para sanção¹¹⁹ ou veto¹²⁰ pelo Prefeito (que pode se dá total ou parcialmente), em 15 dias úteis;*
7. *Caso não haja veto, será encaminhada para publicação em Diário Oficial do Município. Se não existir imprensa oficial a lei deverá ser afixada na sede da Prefeitura ou da Câmara.*
8. *Havendo veto, voltará para a Câmara de Vereadores, onde a matéria será submetida à nova discussão e votação, cujo entendimento poderá ser mantido ou derrubado no seu todo ou em partes. Essa votação sobre a manutenção ou derrubada do veto será realizada em escrutínio¹²¹ secreto.*
9. *Se o veto for mantido, o projeto de lei será arquivado. Caso contrário, encaminha-se para o (a) Prefeito (a) novamente para promulgação e publicação do texto final (Diário Oficial), passando a produzir os efeitos jurídicos pertinentes.*
10. *Se o(a) Prefeito não promulgar no prazo de 48 horas, o Presidente da Câmara deverá fazê-lo no prazo de 5 dias. Se ainda assim não o fizer, cabe ao Vice-Presidente a responsabilidade.*

Sobre essa questão¹²², diz o Decreto-Lei nº 201/67:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao

118 *Emenda* é a proposição apresentada por Vereadores (as), por Comissão Permanente ou pela Mesa e visa alterar parte de um projeto. Podem ser: supressivas, aditivas, aglutinativas, modificativas, substitutivas e de redação.

119 A *Sanção* poderá ser *expressa*, quando o Chefe do Poder Executivo se manifesta favoravelmente no prazo de 15 dias úteis, ou *tácita*, quando não se manifesta.

120 *Veto* é a manifestação da discordância do Chefe do Poder Executivo (art. 66 e §§1º, 2º, 4º, 5º e 6º da CRFB/1988).

121 *Escrutínio* é o processo de como a votação se realiza.

122 Vide Lei nº 6.448/1977

juizamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

(...)

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

Estes procedimentos acima numerados se denominam de **processo legislativo comum ou ordinário**, pois se destina a elaboração de leis ordinárias, contendo as seguintes fases:

- *Fase Introdutória* (iniciativa da lei)
- *Fase Constitutiva* (discussão, votação, sanção ou veto).
- *Fase Complementar* (promulgação e publicação).

Há também outras duas classificações referentes ao processo legislativo, quais sejam: **sumário e especiais**.

O **processo legislativo sumário** define prazo para que a Casa Legislativa delibere sobre determinada matéria, mas praticamente segue as fases do processo comum, sendo mais ágil. Trata-se de uma possibilidade que tem o Chefe do Poder Executivo de pedir a Casa Legislativa o regime de urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa (privativa) ou concorrente.

A Constituição/1988 define no art. 64, §1º o chamado **regime de urgência** constitucional ou **processo legislativo sumário**, cuja tramitação deve ocorrer no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

Se esse prazo não acontecer, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, ou seja, fica a Casa Legislativa parada esperando ocorrer a votação da matéria.

É importante registrar que os prazos não correm no período de recesso parlamentar.

Quanto aos *processos legislativos especiais* refere-se à elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e de abertura de créditos adicionais.

Espécies Normativas

A Constituição/1988 define as seguintes espécies normativas no âmbito municipal:

- a. *Leis Ordinárias;*
- b. *Leis Complementares;*
- c. *Leis Delegadas;*
- d. *Medidas Provisórias*
- e. *Decretos Legislativos;*
- f. *Resoluções;*
- g. *Emendas à Lei Orgânica.*

As *Leis Ordinárias* são as mais comuns, cuja iniciativa do (a) Vereador (a) se dá através de *projeto de lei*, seguindo todas as fases acima especificadas.

Quanto a *Lei Complementar*, regulam um campo determinado de atuação, ou seja, ela complementa dispositivos da lei orgânica. Na prática, a lei orgânica anuncia uma regra que a lei inferior irá discipliná-la. De tal modo, a aprovação deve ocorrer através do voto da maioria absoluta dos (as) Vereadores (as).

Já a *Lei Delegada*, se trata de uma autorização que o Poder Executivo pede ao Legislativo para legislar. Na Constituição/1988

a sua previsão se encontra no art. 68, que dispõe sobre a solicitação do Presidente da República a delegação do Congresso Nacional.

Na prática, a Lei Delegada está em desuso no País em face da competência originária para editar Medida Provisória, de modo que pouco se precisa da delegação do Legislativo.

As **Medidas Provisórias (MP)** são incluídas como espécies normativas editadas pelo Chefe do Poder Executivo, sendo posteriormente submetidas à apreciação do Poder Legislativo. Assim, no âmbito federal, o Presidente da República a edita e encaminha seguidamente para apreciação do Congresso Nacional (primeiro pela Câmara dos Deputados)¹²³. No Estado, o Governador edita

123 *Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (EC nº 32/2001)*

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
b) direito penal, processual penal e processual civil;
c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

a MP e encaminha para a Assembleia Legislativa, o mesmo processo ocorrendo no âmbito do Município.

Somente em situações de *relevância e urgência* é que Medidas Provisórias podem ser editadas, pois se constituem em **ato de excepcionalidade**, cujo assunto exige celeridade da administração. Logo, se trata de uma *exceção* à regra da competência legislativa.

Apesar disso, a Constituição/1988 silencia em relação à edição de Medidas Provisórias pelo Município. Todavia, o STF considera possível a edição desde que haja previsão na Constituição do Estado respectivo e na Lei Orgânica do Município, sendo obrigatória a observância dos dispositivos definidos na CRFB.¹²⁴

Portanto, se não houver previsão na Lei Orgânica municipal não pode o (a) Prefeito (a) editar MP, todavia, o STF analisando essa iniciativa entendeu que não houve crime de prevaricação, apesar de ferir os princípios da legalidade e moralidade administrativas.¹²⁵

O prazo de validade de Medida Provisória é de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 60 dias. Logo, o **prazo máximo é de**

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez, por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

124 STF – Pleno – ADI nº 4.048-DF, Relator Ministro Gilmar Mendes, decisão: 15-5-08.

125 STF – 6ª T. – Resp, nº 78.425/RS – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça, Seção 1, 8 setembro 1997, p. 42.611.

120 (cento e vinte) dias contados a cada publicação, podendo ser suspenso durante o período de recesso da Casa Legislativa.

A tramitação de MP na Câmara Municipal obedece a prazos de urgência para a devida conversão em lei. Assim, tão logo chegue a Câmara é dispensada de interstício ou formalidades regimentais, sendo distribuída para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e para as Comissões Temáticas correspondentes.

A Emenda Constitucional nº 32/2001 fixa o **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para apreciação de Medida Provisória**, contados da data de sua publicação, por conseguinte, após esse prazo fica em **regime de urgência**, o que faz com que as demais matérias legislativas fiquem sobrestadas, até que se ultime a votação (art. 62, § 6º da CRFB).¹²⁶

Uma vez não examinada a MP no prazo de **60 dias (prorrogados por mais 60 dias)** ou não aprovada na Câmara Municipal, perde ela sua eficácia desde a sua edição, decorrendo assim **Decreto Legislativo** para disciplinar as relações jurídicas que dela provieram.

De outra parte, enquanto o Decreto Legislativo não for editado, até 60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante sua vigência serão conservadas, segundo o disposto no art. 62, §11, da CRFB.

Ainda, o §12 do art. 62 da CRFB define que se o projeto de lei de conversão da MP alterar o seu texto, este deverá ser mantido integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. De outro modo, se a Medida Provisória for convertida em Lei sem alterações, deverá ser encaminhada para a devida publicação.

126 Na prática todas as demais deliberações legislativas que estiverem tramitando na Câmara Municipal ficam paralisadas até que termine a votação da medida provisória. É o que se denomina de **“pauta trancada”**.

Quanto ao **Decreto Legislativo**, é da competência exclusiva do Poder Legislativo e serve para regular os assuntos de interesse interno da Câmara, não sendo necessária a sanção pelo (a) Prefeito (a).

A promulgação é realizada pelo Presidente da Câmara Municipal que seguidamente manda fazer a publicação.

↪ Necessário se faz registra que o (a) Prefeito (a), entretanto, poderá regulamentar determinada matéria através de **Decretos do Executivo**. Assim, por exemplo, enquanto a Lei diz **quanto** se destina para a saúde, o Decreto do Executivo poderá dizer **como** isto será realizado e em quais condições.

Decreto Legislativo ≠ Decreto do Executivo

Resolução é uma espécie de ato normativo definido pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, cabendo a qualquer Vereador (a) a sua iniciativa.

Como no processo legislativo comum, o Projeto de Resolução é submetido à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça, bem como a respectiva Comissão Temática para apreciação e votação.

Depois, o Plenário apreciará e votará a matéria por maioria simples, não havendo sanção por tratar-se de iniciativa privativa da Câmara.

A promulgação deve ser realizada pela Mesa da Câmara Municipal e encaminhada para publicação.

Tratando-se agora de **Emendas à Lei Orgânica**, estas deverão obedecer a um rito especial, definido na própria Lei Orgânica que, geralmente, exige dois terços de maioria, em dois turnos de votação.

Destarte, quando novas situações forem exigidas pelos munícipes para uma melhor adequação dos fatos e demandas sociais, deve o (a) Vereador (a) apresentar emendas para alterar a Lei Orgânica, mas sempre em consonância com os dispositivos constitucionais.

Importante se faz retornar ao tema “**Emendas no Processo Legislativo**”, pois se constituem na possibilidade que o (a) Vereador (a) tem de corrigir, reparar, modificar ou aperfeiçoar aquilo que julga ser necessário em determinado projeto.

Há várias *espécies de Emendas*, quais sejam:

- a. *Supressivas*, quando suprime total ou parcialmente artigo(s);
- b. *Substitutiva*, quando substitui total ou parcialmente artigo(s);
- c. *Aditiva*, quando acrescenta artigo (s) ao projeto;
- d. *Modificativa*, quando modifica a redação de artigo (s), sem alterar a sua essência.

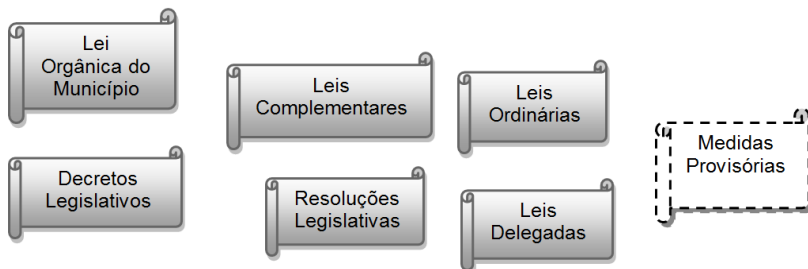
Existem pessoas que confundem *Emenda Substitutiva e Substitutivo*. São diferentes. *Substitutivo* é o projeto que se apresenta para substituir outro projeto que trata da mesma matéria. Logo, *substitutivo* substitui todo o projeto, enquanto que *Emenda Substitutiva* substitui apenas artigo (s).

Emenda Substitutiva ≠ *Substitutivo*

Para facilitar a compreensão do assunto, o (a) Vereador (a) poderá apresentar na Câmara Municipal as seguintes espécies de Projetos:

- **Projeto de Emenda à Lei Orgânica** - objetiva alterá-la, modificando, incluindo ou suprimindo os seus dispositivos, competindo à Mesa Diretora da Câmara sua promulgação. Será necessária a subscrição de, no mínimo, 1/3 (um terço) dos (as) Vereadores (as), quando se tratar de iniciativa da Mesa da Câmara, de Vereador (a) ou de Comissão. Tratando-se de iniciativa de cidadãos, deverá ser representado por 5% do eleitorado municipal. Caso seja iniciativa do (a) Prefeito (a), seguirá a tramitação normal.
- **Projeto de Lei** - iniciativa destinada à regular matéria inserida na competência normativa do Município e referente às atribuições da Câmara Municipal, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto do (a) Prefeito (a).
- **Projeto de Resolução** – Se destina à regular matéria político-administrativa da Câmara Municipal, quais sejam: assuntos de economia interna; perda de mandato de Vereador(a); destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros; fixação de remuneração dos (as) Vereadores (as); Regimento Interno; criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, bem como o que disponha sobre a remuneração dos (as) Vereadores (as).

Espécies Normativas Municipais



Embora não se trate de uma espécie normativa, o (a) Vereador (a) poderá apresentar na Câmara Municipal o que se denomina de **Moção**, que é uma propositura destinada a parabenizar, apoiar, se solidarizar ou apresentar condolências à família enlutada. Todavia, o Regimento Interno geralmente disciplina que a Moção somente poderá ser oferecida a personalidades, ou seja, pessoas que ocupam cargos relevantes no País, no Estado ou no Município.

De tal maneira, há *Moção de Pesar*, *Moção de Aplauso*, *Moção de Apoio*, *Moção de Solidariedade*, dependendo de cada Regimento Interno. Trata-se de uma espécie de **Requerimento** que em determinadas Câmaras a expressão é modificada, passando-se a denominá-la de **Voto**.

Moção = Voto

Nesse sentido, há o **Voto de Júbilo**, que é o requerimento apresentado pelo (a) Vereador (a) na Câmara Municipal com o intuito de se congratular com pessoas sobre acontecimento de alta relevância; **Voto de Pesar**, que tem o objetivo de transmitir condolências aos familiares da pessoa que faleceu e que era considerada importante para o (a) Vereador (a), dentre outros.

O Presidente da Câmara Municipal mediante apresentação do requerimento pelo (a) Vereador (a) encaminhará o **Voto ou Moção**.

Muitas Câmaras Municipais utilizam um instrumento denominado **Indicação**, que é uma espécie de proposição onde o (a) Vereador (a) sugere ou solicita que outros órgãos adotem medidas para atendimento das demandas da população. Geralmente, a Indicação é utilizada em virtude da competência privativa do (a) Prefeito (a).

A problemática das Leis autorizativas e as que geram despesas

Embora exista o instrumento legislativo da *Indicação*, há **projetos de lei autorizativos**. Trata-se de uma espécie de projeto que vem sendo objeto de debates em várias Casas Legislativas.

Em realidade, o Poder Legislativo vem perdendo ao longo dos anos a capacidade de legislar sobre determinadas matérias, em face da competência privativa do Executivo insculpida no art. 61, § 1º da CRFB, conforme já apontado.

De outro modo, há o argumento de que não pode o (a) Vereador (a) se ausentar da discussão de assuntos importantes para a coletividade que, muitas vezes, é deixado de lado pelo (a) Prefeito (a).

Assim, visando oferecer saídas para as problemáticas locais, o projeto de lei autorizativo funcionaria como um mecanismo de defesa popular, onde o(a) Vereador(a) chama a atenção do Executivo para a necessidade de medidas.

Ocorre que esse tipo de instrumento legislativo vem sendo rejeitado. O entendimento é que uma lei derivada de *proposição autorizativa* é *inconstitucional*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME

JURÍDICO – REMUNERAÇÃO –
LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA
O PODER EXECUTIVO A
REALINHAR O SUBSÍDIO DOS
SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS
DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO
DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO
DO PODER DE INICIATIVA
RESERVADO AO GOVERNADOR
DO ESTADO – OFENSA AO
PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL
DA SEPARAÇÃO DE PODERES
– INCONSTITUCIONALIDADE
FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA
JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA
PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – PRECEDENTES –
PARECER DA PROCURADORIA-
-GERAL DA REPÚBLICA PELA
INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO
DIRETA JULGADA PROCEDENTE.
(STF, Pleno, ADI 4.724/AP, Rel. Min. Celso
De Mello, j. 01.08.2018). (grifos nossos)¹²⁷

Mediante esse tipo de iniciativa, o(a) parlamentar aparenta querer ser coautor do realinhamento do subsídio dos servidores. Com efeito, também em âmbito municipal consideram-se “autorizativas” as leis de iniciativa parlamentar que têm como objeto uma “*permissão*” ao Poder Executivo para executar *atos que já são de sua competência constitucional*.

Isto quer dizer que, não dá para apresentar um projeto de lei autorizando ao Prefeito(a) fazer algo que já é de sua alçada porque

127 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315107987&text=.pdf>. Acesso março/2022

fere o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art.2º, da CRFB).

Logo, não é recomendável a apresentação de projetos de lei meramente autorizativos.

Quanto a projetos de lei que **geram despesas para o Município**, esses merecem destaque porque há muitas tormentas que rodeiam o tema. Afinal, o(a) Vereador(a) pode ou não pode apresentar esse tipo de projeto de lei?

O STF, em repercussão geral¹²⁸, decidiu na **Tese nº 917** que: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”* (art. 61, §1º, II, a, c, e e, da Constituição Federal)¹²⁹[grifo nosso]

Esse caso (RE 878.911/RJ), tratava de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro contra a decisão do Tribunal de Justiça que declarou a inconstitucionalidade da

128 *Repercussão geral* é um instituto processual aplicado nos recursos extraordinários apreciados pelo STF. Foi introduzido no ordenamento jurídico por meio da EC nº 45/2004. Veja-se o art. 102 §3º da CRFB/1988 que define: “No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso (...), a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso”. Significa que a parte terá que demonstrar que a análise do caso repercutirá em outros processos semelhantes. A Repercussão Geral também está prevista no art. 1.035 do CPC:

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver Repercussão Geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de Repercussão Geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

129 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4744414&numeroProcesso=878911&classeProcesso=ARE&numeroTema=917>. Acesso: março/2022

Lei Municipal nº 5.616/2013, que determinava a instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas municipais.

Assim, o STF fixou esse entendimento e, desse modo, não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de Vereador(a) quando a matéria tratada **não está inserida no rol taxativo previsto nesse artigo citado** (da Constituição/1988) e seus correspondentes a nível estadual e municipal (Constituição do Estado e Lei Orgânica Municipal), **ainda que tal lei estabeleça novas despesas para o município.**

Apesar disso, ainda há muita discordância quanto a esse tema nos Tribunais de Justiça, sobretudo em razão do que disciplina a Lei de Responsabilidade Fiscal (art.15 e seguintes):

Art. 15. Serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas** ao patrimônio público a **geração de despesa** ou assunção de obrigação **que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental **que acarrete aumento da despesa** será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício**

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Com efeito, várias leis de iniciativa parlamentar que demandam gastos públicos são editadas anualmente, gerando conflito de interesses entre o legislativo e o Executivo.

Nesse debate, foi adicionado mais um item. A Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecida como PEC do Teto de Gastos, adicionou o artigo 113 do ADCT, dispondo que “*a proposição legislação que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro*”.

A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que as leis que não respeitam o devido processo legal, na sua formação, são consideradas formalmente inconstitucionais.

Bonavides (2019, p.398) assegura que:

“Provocada a inconstitucionalidade, fica a Constituição impotente e inutilizada para levar a cabo seus fins; exige-se demais da Lei Maior, de suas possibilidades formais, e ela, submersa numa formalização de conteúdos materiais de cunho meramente programático, se aparta dos domínios da realidade e das esferas do bom senso para entrar numa irremediável contradição consigo mesma”.

Nesse viés, é importante observar que embora exista a Tese 917 a interpretação é *restritiva*. *Nem toda matéria que gera despesa para o município será considerada constitucional*.

Por conseguinte, é indispensável observar na propositura do projeto de lei se os requisitos formais e técnicos estão atendidos, ou seja, se não há escassez do orçamento que impõem as restrições para realização e o alcance do objetivo.

À primeira vista um projeto de lei que gera despesa para o município, mas atende à necessidade imediata da comunidade pode ser considerado constitucional se não está no rol taxativo do art. 61, §1º, II, a, c, e e, da CRFB, entretanto é indispensável

compreender que certas despesas públicas obedecem a margem orçamentária.

Isto posto, sugere-se:

1. A realização de audiência pública com a participação de Secretário(a) Municipal (responsável pela pasta correspondente à despesa pública proposta);
2. Que o projeto de lei contenha a documentação instrutória (cálculos preliminares e projeção da despesa).

Ainda, é importante perceber que, a depender da despesa pública gerada e da sanção da proposta legislativa pelo(a) Prefeito(a), a matéria assim mesmo pode ser considerada *inconstitucional*.

Aumento de gastos implica em muitas variáveis, mas o(a) Vereador(a) não deve ficar inerte, submerso nas restrições impostas pela capacidade de crescimento da economia do município, ou melhor, do crescimento da receita.

A iniciativa de matérias tributárias

A harmonia dos Poderes está em fervura. Muitas matérias se desviam da ordem constitucional. As medidas provisórias, por exemplo, passaram a ser tão corriqueiras que a relevância e urgência pouco tem importado. Em realidade, como já abordado, elas são instrumentos de governo para adotar *medidas excepcionais*¹³⁰ sem ter que submeter antes ao Legislativo.

O fato é que a iniciativa parlamentar vem sendo subtraída do livre exercício de legislar. Não se pode negar aos parlamentares a faculdade de propor leis, que, aliás, podem ser vetadas ou não

130 Excepcional vem de exceção, raridade, o que não é comum.

pelo Executivo. Por isso é que o Supremo Tribunal Federal vem sinalizando caminhos, em se tratando de **matéria tributária**, *ex vi*:

“(…) Com efeito, não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo. Esse entendimento – que encontra apoio na jurisprudência que o STF firmou no tema ora em análise (*RTJ* 133/1044 – *RTJ* 176/1066-1067) – consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I).” (**RE 328.896**, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, *DJE* de 5-11-2009.) **No mesmo sentido: ADI 352-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 29-8-1990, Plenário, *DJE* de 8-3-1991.¹³¹

Logo, o entendimento de que o Poder Legislativo não pode propor determinadas **matérias tributárias** (art. 61, §1º II, b, da CRFB) em razão de tratar-se de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo está superado.

A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo. A circunstância de as leis que versem sobre

131 Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14745183>. Acesso março/2022.

matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do Executivo. (RE 590.697-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-8-2011, DJE de 6-9-2011.)¹³²

Apesar disso, ainda há um caminho a ser perseguido. É o caso, por exemplo, das matérias referentes à **criação de cargos**, nas quais o STF é imperativo:

“Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/1988). Princípio da simetria.” (ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.) **No mesmo sentido: ADI 3.791**, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 16-6-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010; **ADI 2.801**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 5-6-2009; **ADI 4.009**, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-2-2009, Plenário, DJE de 29-5-2009.¹³³

Assim, pelo *princípio da simetria constitucional*, não há mecanismos com capacidade de oferecer validade ao processo legislativo iniciado por parlamentar quando a matéria for referente à **criação de cargos, funções ou empregos públicos**. Por conseguinte, **não pode o (a) Vereador (a) propor aumento aos servidores municipais**, pois se trata de matéria cuja competência privativa é do (a) Prefeito (a).

132 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/25109452>

133 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14715768>

Também, em se tratando de matéria relativa à *organização administrativa* o STF entende que é de competência do chefe do Poder Executivo:

“Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, **a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local**. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.” (ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.).¹³⁴[destacamos]

Como se observa, a Constituição/1988 outorga ao Executivo a iniciativa de leis de seu interesse (reserva de iniciativa). Aliás, por *organização administrativa* entende-se a estrutura da administração pública, os órgãos e as pessoas jurídicas que a compõem.

Com efeito, **não há outro caminho senão observar a iniciativa privativa definida no art. 61 da Constituição/1988, sob pena de inconstitucionalidade.**

Quanto à possibilidade de **emendas aos projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, o STF assim se manifestou:

“Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. **Não**

134 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/762471/inteiro-teor-100478634>

havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.” (ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, *DJ* de 14-4-2000.) No mesmo sentido: ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, *DJE* de 5-8-2011.¹³⁵

Por conseguinte, emendas ao projeto de lei de iniciativa privativa do (a) Prefeito (a) somente poderão ocorrer quando houver **pertinência temática, ou seja, quando a matéria objeto da emenda do(a) Vereador(a) tem relação com o projeto de lei.** É o que se traduz dos julgamentos do STF.

Como forma de reação, os parlamentares buscam meios de contornar essas competências, afinal a população não tem o devido conhecimento das matérias que o (a) Vereador (a) não pode apresentar na Câmara porque incorrerá em vício de inconstitucionalidade. É fato.

Além disso, há o entendimento de que a inconstitucionalidade de lei não se presume. Isso é consenso entre todos. Portanto, enquanto não for declarada a inconstitucionalidade de lei, mesmo que exista a hipótese de inconstitucionalidade, a lei existe e é eficaz para produzir efeitos, muito embora acentue a crise no sistema de controle de constitucionalidade no Brasil. Mas este é outro tema de grande debate nacional e que aqui não cabe ser prolongado.

135 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/20624996>

O que precisa ficar claro é que **a atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, com procedimentos que precisam ser cumpridos.**

E por que existe a necessidade de cumprir essas formalidades? Simplesmente porque as regras tem que ser obedecidas. Não se pode iniciar um processo sem cumprir uma série de atos preordenados para este fim. É assim que funciona também no Judiciário e no Executivo. Da mesma forma que a petição inicial (no âmbito do Judiciário) tem que preencher requisitos para a sua validade¹³⁶, no Legislativo não é e não pode ser diferente.

Técnicas Legislativas

É de fundamental importância que o (a) Vereador (a) conheça as técnicas e a forma de atuar dentro da Câmara Municipal. O primeiro passo é ler o *Regimento Interno* da Casa Legislativa e se dedicar ao seu conhecimento de forma detalhada.

Depois, ler a *Lei Orgânica do Município* procurando conhecer todos os preceitos dispostos no texto. Assim, na própria leitura o (a) Vereador (a) deverá ir listando os pontos de interesse, para posteriores proposições ao longo do mandato.

Obrigações do (a) Vereador (a)

- *Ler o Regimento Interno e a*
- *Lei Orgânica do Município*

Além disso, o (a) Vereador (a) tem também a obrigação de verificar como a sociedade vem se comportando, o que os grupos

136 O art. 319 do Código de Processo Civil determina os elementos obrigatórios da petição inicial: juízo a que se destina, qualificação das partes, valor da causa, as provas que pretende produzir, etc.

sociais estão produzindo, o que o povo pensa, para somente depois criar os seus próprios projetos. O mandato de Vereador (a) não pode ser construído com temas de sua única vontade.

E como fazer isso? Dialogando, seja por meio de audiências públicas ou em pequenas reuniões, dentro ou fora da Câmara Municipal. Saber ouvir é muito importante.

A partir daí, é possível listar o que a população de determinado bairro ou distrito realmente precisa e reclama, sem perder o foco na compreensão dos limites contidos no orçamento municipal, porque afinal o dinheiro é público e não se pode realizar nada sem dotação.

Com dedicação e diálogo, as propostas de um (a) Vereador (a) surtem os efeitos esperados, cujos reflexos aparecerão na eleição quando de uma nova candidatura.

Por conseguinte, para apresentação das propostas é imperioso o conhecimento devido das técnicas legislativas, uma vez que um erro jurídico pode comprometer o bom desempenho do (a) Vereador (a), além de não produzir a eficácia da norma.

Talvez fosse desnecessário dizer que o conhecimento das regras gramaticais é fundamental, porque apresentar ideias sem saber o que está escrevendo não é aconselhável. O risco de praticar incoerências é grande e pode ser motivo para “piadas”.

Logo, o conhecimento da língua portuguesa é indispensável tanto para falar corretamente quanto para escrever. Se o (a) Vereador (a) tem dificuldades, é aconselhável contratar um profissional para auxiliar. Do contrário, as consequências virão. Frise-se, não é vergonhoso dizer que não sabe. Fingir que sabe sem saber é um risco desnecessário.

Mais uma vez se ressalta, as notícias atualmente correm em velocidade impressionante, seja nos variados programas de rádio ou através da internet. Os fatos são em tempo real e, somente

depois, é que a explicação daquilo que ocorreu vem à tona e, nem sempre de forma integral, fidedigna.

Por isso é importante ter cuidado. *Fake News* têm destruído muitos mandatos e até vidas. Um pouco mais a frente abordaremos essas questões ligadas a desinformação.

Para a construção de um texto legislativo se faz necessário o seguinte:

- A **ementa**, que é o resumo da matéria que será discutida;
- O **preâmbulo**, que deve conter a “*declaração da atribuição constitucional em que se funda para promulgar a lei ou o mandado de cumprimento, a qual prescreve a força coativa do ato normativo*”;¹³⁷
- Os **artigos**, que devem ter a ideia disposta em ordem numérica, podendo desmembrar-se em parágrafos ou apenas ter o “*caput*”;¹³⁸
- Os **parágrafos**, que contém as exceções não explicitadas no artigo e é representado pelo símbolo (§);
- Os **incisos**, que são as minúcias do artigo;
- As **alíneas**, que são itens do inciso;
- A **justificativa**, que explica a ideia daquilo que está sendo proposto para criação da nova norma.
- O **fecho da lei**, que deverá conter o nome do município, a data e a assinatura do (a) parlamentar.

137 Texto conforme o Manual de Redação da Presidência da República. Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. rev. e atual. – Brasília: Presidência da República, 2002. 140 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm. Acesso: março/2022.

138 *Caput*: é a parte de abertura de uma lei ou de qualquer de seus artigos.

Na prática, o esquema formal de um **projeto de lei** é o seguinte:

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

PROJETO DE LEI Nº _____/2023.

**Institui a Festa da Laranja e inclui no
Calendário de Eventos Oficiais do Município
de XX.**

A CAMARA MUNICIPAL DEDECRETA:

Art. 1º - Fica incluída no Calendário de Eventos Oficiais do Município de XX a Festa da Laranja, a ser comemorada anualmente no último domingo do mês de setembro.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em

JUSTIFICATIVA

A Festa da Laranja é um evento importante para o município. Atrai muitos investimentos, iniciativas planejadas, gerando emprego e renda, sobretudo para os jovens da nossa região.....

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a)

Sinteticamente, um **projeto de lei** assim se estrutura:

Colocar o Brasão do Município

Câmara Municipal de.....

PROJETO DE LEI Nº _____/2023 .

Dispõe sobre
.....

A CAMARA MUNICIPAL DEDECRETA:

Art. 1º - Ficam as ambulâncias da rede municipal de saúde proibidas de transportar.....

(Assim se inicia o texto do projeto, onde se descreverá o assunto.)

Em seguida, quando se fizer necessário explicar parte do assunto contido no artigo, se usará os parágrafos, que podem ser divididos em itens (algarismos arábicos).

Para se numerar, se usa os incisos (em algarismos romanos) que juntamente com os itens se dividem em alíneas (letras minúsculas).

Quanto ao conteúdo, convém lembrar que as matérias devem ser de *âmbito municipal*.

Ainda, é importante chamar a atenção que quando se tratar de matéria onde haja *despesa* deverá ser elaborado em artigo próprio. Geralmente se utiliza o seguinte:

Artigo x - *As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente.*

Também, deve existir um artigo que trate da vigência da lei, onde se determinará a data a partir da qual a lei entrará em vigor. Exemplo: Artigo XX. - *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Há também a necessidade de se observar se existe revogação de outra lei, cabendo então defini-la do mesmo modo em artigo próprio: Exemplo: Artigo XX. - *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Lei n. XX, dede.*

JUSTIFICATIVA

Esta é a parte do projeto de lei onde deve conter o motivo, a explicação detalhada da matéria que se propõe, a sua importância social, econômica etc.

Depois de se justificar, se especifica o local e se coloca a data.

Nome do Município, de de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a)

Quanto ao **projeto de resolução** se sugere os seguintes padrões:

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº _____/2023.

**Altera o inciso II do art. 20 do Regimento
Interno.....**

A CAMARA MUNICIPAL DE.....APROVA:

Art. 1º - O inciso II, do art. 20 do Regimento Interno passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 20 “..... (especificar a matéria)

Art. 2º. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

(...)

Nome do Município, de.....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a).

Como já referenciado, o projeto de resolução trata de *matéria interna* da própria Câmara de Vereadores, isto é, matérias que estejam definidas no Regimento Interno da Casa Legislativa e que precisam de alteração ou modificação, cabendo a qualquer Vereador (a) a sua iniciativa.

Também o projeto de resolução poderá tratar de honrarias, mas como já ressaltado, há a necessidade de observar o que está disposto no Regimento Interno da Câmara.

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº _____/2023.

Cria a Medalha de Mérito Jurídico “Fulano de Tal”.

A CAMARA MUNICIPAL DE.....RESOLVE:

Art. 1º - Fica criada a Medalha de Mérito Jurídico “Fulano de Tal” devendo ser concedida pela Câmara Municipal de.....a personalidades dedicadas a ciência do Direito que tenham se destacado.....

Art. 2º. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Câmara Municipal decria a Medalha de Mérito Jurídico com o objetivo de homenagear advogados, juizes, promotores de justiça que através do seu trabalho tenha contribuído efetivamente com a melhoria da qualidade de vida da população.....

Nome do Município,de....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador(a).

O **projeto de emenda à Lei Orgânica** também é simples, mas do mesmo modo deve seguir uma técnica:

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº _____/2023.

**Acrescenta expressão à parte final do
art. 20 da Lei Orgânica do Município
de.....**

A CAMARA MUNICIPAL DE.....DECRETA:

Art. 1º - Fica a parte final do art. 20 da Lei Orgânica do Município de
acrescido da seguinte expressão:
“.....” *(especificar a matéria)*

JUSTIFICATIVA

Esta parte da emenda deve conter o motivo, a explicação detalhada da
matéria que se propõe. Depois de se justificar, se especifica o local e se coloca a
data, conforme abaixo se demonstra.

Nome do Município.... de de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a)

Quanto aos **requerimentos**, estes visam solicitar a adoção de providências junto às autoridades municipais. Por exemplo, quando o (a) Vereador (a) constata que determinada rua precisa de calçamento e as providências para execução das obras foram paralisadas sem nenhum motivo aparente, este instrumento dar-se-á através de **requerimento**, podendo ainda convocar autoridades, dirigentes do órgão competente ou até mesmo o Prefeito (se for o caso), para prestar os esclarecimentos exigidos pela população.

O requerimento ainda é o instrumento correto para solicitar *sessões legislativas, pedir informações e dados nos Anais* da Câmara,

além de providências também junto a autoridades do Governo Estadual e do Poder Judiciário.

➤ **Modelo de Requerimento solicitando providências.**

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

REQUERIMENTO Nº _____/2023.

EMENTA: Recapeamento Asfáltico na rua XX.
AUTOR: Vereador FULANO DE TAL

Requeiro na forma regimental e depois de ouvido o Plenário e aprovada a matéria nesta Casa Legislativa, **que seja encaminhada a Sua Excelência o Prefeito do Município de a necessidade de adoção de medidas para o recapeamento asfáltico na rua XX, neste Município.**

JUSTIFICATIVA

A rua x, localizada neste Município, se encontra em situação precária há mais de seis meses, dificultando o tráfego de veículos e provocando poluição ambiental já que a poeira (...). Diante da situação que vem sendo reclamada pelos moradores, conto com o apoio dos dignos Parlamentares desta Casa Legislativa, esperando a devida aprovação deste requerimento, a fim de que Sua Excelência o Prefeito adote providências imediatas para solucionar o problema.

Nome do Município,de....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a).

Além disso, é o requerimento o instrumento adequado para convocar Secretários do Município ou quaisquer titulares de órgãos diretamente ligado ao Prefeito (a) para prestar esclarecimentos perante comissão da Câmara.

Como se vê, trata-se de um instrumento amplo, mas que deve ser utilizado com cautela, afinal não se pode requerer uma mesma matéria várias vezes, mudando apenas o texto e mantendo o conteúdo.

Em todos esses instrumentos há a necessidade de se demonstrar as razões do que se está fazendo, por isso denomina-se de “**Justificativa**”, porém há quem intitule de “**Justificação**”, que é o ato de fundamentar o que se está argumentando.

→ **Modelo de Requerimento de convocação de Secretário Municipal.**

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

REQUERIMENTO Nº _____/2023.

EMENTA: Convocação de Secretário Municipal
AUTOR: Vereador XX

Requeiro na forma regimental e depois de ouvido o Plenário e aprovada a matéria nesta Casa Legislativa, **que seja convocado o Secretário de Educação FULANO DE TAL, deste Município de para que compareça à Comissão de Educação e Cultura para prestar esclarecimentos sobre (...).**

JUSTIFICATIVA

(...)

Nome do Município,de....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a).

Com relação aos **votos de aplauso, de repúdio, profundo pesar, apoio, protesto ou de congratulações** junto a comunidades, autoridades municipais, estaduais ou até nacionais, estas devem ser realizadas através de **Moções Parlamentares**.

Como toda matéria legislativa, é necessário observar o que dispõe o Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

Há um grande equívoco que vem sendo praticado por diversos parlamentares quando da apresentação de **excessivos votos de aplauso** ou **de pesar**. Não é recomendado aplaudir tudo que ocorre na cidade sem adotar qualquer critério, como também apresentar homenagem de condolências a todos os eleitores que falecem na cidade.

O voto de pesar deve ser proposto a famílias de pessoas que tenham efetivamente prestado relevantes serviços ao município, ou seja, autoridades locais, pessoas que realizaram serviços de destaque em benefício da comunidade, etc.

▶ Modelos de Requerimento de Moção de Aplauso ou Semelhante.

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

REQUERIMENTO N° _____/2023.

EMENTA: Moção de Aplauso
AUTOR: Vereador FULANO DE TAL

Requeiro na forma regimental e depois de ouvido o Plenário e aprovada a matéria nesta Casa Legislativa, **que seja encaminhada Moção de Aplauso a Sra. FULANA DE TAL por sua intensa dedicação a comunidade XX através da realização de trabalhos sociais realizados no Clube de Mães, localizado na rua**

JUSTIFICATIVA

O trabalho que vem sendo desenvolvido pela Sra. Fulana de Tal tem sido extremamente importante para a integração social das Mães residentes na comunidade XX, uma vez que (...). Deste modo, apresento esta Moção de Aplauso que objetiva reconhecer o esforço e estimular as ações que vêm sendo feitas com tanto amor e dedicação.... (...)

Nome do Município,de....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a).

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

REQUERIMENTO Nº _____/2023.

EMENTA: Moção de Pesar
AUTOR: Vereador FULANO DE TAL

Requeiro na forma regimental e depois de ouvido o Plenário e aprovada a matéria nesta Casa Legislativa, **que seja encaminhada Moção de Pesar a família do Sr. FULANO DE TAL por seu prematuro falecimento no último dia**

JUSTIFICATIVA

Com profundo pesar, registro nesta Casa Legislativa, o falecimento do sr. Fulano de Tal, deixando filhos e parentes consternados, principalmente toda a categoria dos XX em razão do seu importante trabalho desenvolvido na presidência do Sindicato...(...)

Nome do Município,de....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a).

É importante ressaltar que há organizações não governamentais (ONGs) que avaliam a atuação dos parlamentares brasileiros e divulgam através da imprensa - e em seus *sites* na internet - o que consideram matérias *relevantes e irrelevantes*.

As Moções integram a lista de matérias consideradas irrelevantes e, portanto, sob o ponto de vista desses profissionais, não seriam necessárias para o mandato do (a) Vereador (a), conferindo certa desqualificação, isto é, o mandato parlamentar perde a qualidade que teria.

Também as homenagens, os títulos e as medalhas são consideradas sem relevância.

Apesar da existência desse conceito, há que se questionar tal entendimento na medida em que se trata de instrumentos contidos nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, aliás, não somente nas Câmaras Municipais, como também nas Assembleias e no Congresso Nacional há muito tempo.

Outro aspecto, em que são levantados questionamentos, é quanto ao *valor sentimental* dessas homenagens, ou seja, para a família enlutada, parentes e amigos, a manifestação do (a) Vereador (a) através de Moção de Pesar é um gesto de solidariedade, de estima e, assim, tem importância para quem recebe.

De igual modo, quanto aos títulos de cidadania e as medalhas, ambos têm grande valor para quem as recebe e, ao mesmo tempo, para os parentes, amigos e a própria sociedade, afinal se trata de um gesto de reconhecimento ao trabalho que foi desenvolvido com exaustão, dedicação e zelo em benefício de uma cidade, de uma população. Há quem considere um estímulo e um incentivo para que novos atos e ações sejam realizados em prol da ciência e do povo.

Por outro lado, na prática, o que se verifica são as excessivas homenagens conferidas a pessoas sem respeito social, cidadãos corruptos e corruptores. Com isso, a população rechaça, se manifesta desfavoravelmente a esse tipo de ação parlamentar, além do inevitável registro na mídia com grande repercussão. Por isso, é aconselhável pensar antes de apresentar essa iniciativa!

 **Modelo de Requerimento solicitando providências em matéria de âmbito estadual.**

Colocar o Brasão do Município
Câmara Municipal de.....

REQUERIMENTO Nº _____/2023.

EMENTA: Providências ao DER
AUTOR: Vereador FULANO DE TAL

Requeiro na forma regimental e depois de ouvido o Plenário e aprovada a matéria nesta Casa Legislativa, **que seja encaminhada manifestação a Deputada Estadual FULANA DE TAL para que solicite junto ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado o retorno das obras de recuperação da estrada que liga o município de que já se encontram paralisadas há mais de sessenta dias sem qualquer esclarecimento ou justo motivo.**

JUSTIFICATIVA

Aproxima-se o período do inverno na nossa região e as obras anunciadas pelo Diretor Superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado, para conclusão neste mês de..., se encontram atrasadas, paralisadas, provocando graves riscos de acidentes e danos aos veículos, sem que haja qualquer explicação.....(...)

Nome do Município,de....de 2023.

Nome e Assinatura do (a) Vereador (a).

De certo que os exemplos acima apresentados são sucintos, mas podem ser aperfeiçoados. Por isso, sugere-se o *Manual de Redação da Presidência da República – MRPR*, elaborado por uma equipe de profissionais brasileiros e que se encontra disponível na internet¹³⁹.

139 Disponível em: MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (planalto.gov.br)

Aliás, nessa obra, além de questões relativas a Técnicas Legislativas, há também *Aspectos Gerais da Redação Oficial*, com capítulo sobre *Comunicações Oficiais* e *Elementos de Ortografia e Gramática*, além de exemplos importantes que devem ser observados.

É importante avisar que, o *Memorando* e *Memorando Circular* foram **extintos**, passando a ser utilizados o **Ofício** e o **Ofício Circular**, conforme a 3ª edição do Manual, aprovada pela Portaria nº 1.369/2018, cuja formatação tratamos nas nossas Vivências, bem como as questões relativas ao emprego dos pronomes de tratamento.

Aqui, cabe ressaltar o que recomenda o MRPR:

Na redação oficial, é necessário atenção para o uso dos pronomes de tratamento em três momentos distintos: **no endereçamento**, no **vocativo** e no **corpo do texto**. **No vocativo, o autor dirige-se ao destinatário no início do documento. No corpo do texto, pode-se empregar os pronomes de tratamento em sua forma abreviada ou por extenso.** O endereçamento é o texto utilizado no envelope que contém a correspondência oficial¹⁴⁰. [destacamos]

Há muitas normas estabelecendo hipóteses de tratamento para categorias específicas. De tal modo, não é possível arrolar todas as hipóteses, sobretudo diante do Decreto nº 9.758, de 11 de abril de 2019, dispondo sobre a forma de tratamento e de endereçamento nas comunicações dos agentes públicos da *administração federal*, na qual define no art. 2º que o único tratamento a ser utilizado

140 Id. p,24.

na comunicação é “**senhor**”, independentemente do nível hierárquico e da natureza do cargo.

Apesar dessa regra federal, muitos estados brasileiros permanecem utilizando os pronomes Vossa Excelência ou Excelentíssimo; Vossa Senhoria; Vossa Magnificência; doutor, dentre outros.

Como documento oficial, o Ofício tem a função de comunicar, solicitar ou requerer algo, devendo seguir uma estrutura¹⁴¹:

1. Identificação:

a) **nome do documento**: tipo de expediente por extenso, com todas as letras maiúsculas; b) **indicação de numeração**: abreviatura da palavra “número”, padronizada como Nº ; c) **informações do documento**: número, ano (com quatro dígitos) e siglas usuais do setor que expede o documento, da menor para a maior hierarquia, separados por barra (/); e d) **alinhamento**: à margem esquerda da página. Exemplo: OFÍCIO Nº 652/2018/SAA/SE/MT

2. Local e Data:

a) **composição**: local e data do documento; b) **informação de local**: nome da cidade onde foi expedido o documento, seguido de vírgula. Não se deve utilizar a sigla da unidade da federação depois do nome da cidade; c) **dia do mês**: em numeração ordinal se for o primeiro dia do mês e em numeração cardinal para os demais dias do mês. Não se deve utilizar zero à esquerda do número que indica o dia do mês; d) **nome do mês**: deve ser escrito com inicial minúscula; e) **pontuação**: coloca-se ponto-final depois da data; e f) **alinhamento**: o texto da data deve ser alinhado à margem direita da página. Exemplo: Brasília, 2 de fevereiro de 2018.

141 Id. p,28.

3. Endereçamento:

a) **vocativo**: na forma de tratamento adequada para quem receberá o expediente (ver subitem “4.1 Pronomes de tratamento”); b) **nome**: nome do destinatário do expediente; c) **cargo**: cargo do destinatário do expediente; d) **endereço**: endereço postal de quem receberá o expediente, **dividido em duas linhas**: primeira linha: informação de localidade/ logradouro do destinatário ou, no caso de ofício ao mesmo órgão, informação do setor; segunda linha: CEP e cidade/unidade da federação, separados por espaço simples. Na separação entre cidade e unidade da federação pode ser substituída a barra pelo ponto ou pelo travessão. No caso de ofício ao mesmo órgão, não é obrigatória a informação do CEP, podendo ficar apenas a informação da cidade/unidade da federação; e e) **alinhamento**: à margem esquerda da página.

Exemplo:

A Sua Excelência o Senhor

[Nome]

Ministro de Estado da Justiça

Esplanada dos Ministérios Bloco T

70064-900 Brasília/DF

4. Assunto:

a) **título**: a palavra *Assunto* deve anteceder a frase que define o conteúdo do documento, seguida de dois-pontos; b) **descrição do assunto**: a frase que descreve o conteúdo do documento deve ser escrita com inicial maiúscula, não se deve utilizar verbos e sugere-se utilizar de quatro a cinco palavras; c) **destaque**: todo o texto referente ao assunto, inclusive o título, deve ser destacado em negrito; d) **pontuação**: coloca-se ponto-final depois do assunto; e e) **alinhamento**: à margem esquerda da página.

5. Texto do documento: deve seguir a padronização de estrutura definida no Manual de Redação da Presidência da República, composta de uma *introdução, o desenvolvimento e a conclusão*.

Na Introdução, apresenta-se o objetivo do Ofício. No desenvolvimento, se faz o detalhamento do assunto e, na conclusão, se encerra com o posicionamento.

Todo Ofício deve ter¹⁴²:

- a) **alinhamento:** justificado;
- b) **espaçamento entre linhas:** simples;
- c) **parágrafos:**
 - i. **espaçamento entre parágrafos:** de 6 pontos após cada parágrafo;
 - ii. **recuo de parágrafo:** 2,5 cm de distância da margem esquerda;
 - iii. **numeração dos parágrafos:** apenas quando o documento tiver três ou mais parágrafos, desde o primeiro parágrafo. Não se numeram o vocativo e o fecho;
- d) **fonte:** Calibri ou Carlito;
 - i. **corpo do texto:** tamanho 12 pontos;
 - ii. **citações recuadas:** tamanho 11 pontos; e
 - iii. **notas de Rodapé:** tamanho 10 pontos;
- e) **símbolos:** para símbolos não existentes nas fontes indicadas, pode-se utilizar as fontes Symbol e Wingdings;
[destacamos]

Novamente chamamos a atenção para a questão gramatical. O Manual recomenda consultar o *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa* (Volp).¹⁴³ Também, quando o Ofício for utilizado para **encaminhar documentos** há uma estrutura própria, assim recomendada:

142 Ibid. p 30-32.

143 Disponível em: Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa | Academia Brasileira de Letras. Acesso 22.03.2022.

- a. **introdução:** deve iniciar com referência ao expediente que solicitou o encaminhamento. Se a remessa do documento não tiver sido solicitada, deve iniciar com a informação do **motivo da comunicação**, que é encaminhar, indicando a seguir os dados completos do documento encaminhado (tipo, data, origem ou signatário e assunto de que se trata) **e a razão pela qual está sendo encaminhado;** e
- b. **desenvolvimento:** se o autor da comunicação desejar fazer algum comentário a respeito do documento que encaminha, poderá acrescentar parágrafos de desenvolvimento. Caso contrário, não há parágrafos de desenvolvimento em expediente usado para encaminhamento de documentos. [destacamos]

Exemplo 1: Em resposta ao Ofício nº12, de 1º de fevereiro de 2018, encaminho cópia do Ofício nº 34, de 3 de abril de 2018, da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, que trata da requisição do servidor Fulano de Tal.

Exemplo 2: Encaminho, para exame e pronunciamento, cópia do Ofício nº 12, de 1º de fevereiro de 2018, do Presidente da Confederação Nacional da Indústria, a respeito de projeto de modernização de técnicas agrícolas na região Nordeste.

6. Fecho do documento: arrematando o Ofício deve-se apresentar saudações. De tal modo, o Manual recomenda dois tipos:

- a) Para autoridades de hierarquia superior à do remetente, inclusive o Presidente da República: **Respeitosamente,**

b) Para autoridades de mesma hierarquia, de hierarquia inferior ou demais casos: **Atenciosamente.**

Ficam excluídas dessa fórmula as comunicações dirigidas a autoridades estrangeiras, que atendem a rito e tradição próprios.

O fecho da comunicação deve ser formatado da seguinte maneira: **a) alinhamento:** alinhado à margem esquerda da página;

b) recuo de parágrafo: 2,5 cm de distância da margem esquerda; **c) espaçamento entre linhas:** simples;

d) espaçamento entre parágrafos: de 6 pontos após cada parágrafo; e

e) não deve ser numerado. [destaque nosso]

7. Identificação: após o arremate do texto e a saudação ao destinatário, o Ofício deverá conter o espaço para assinatura, nome de quem está remetendo/ expedindo o documento, e o cargo.

Segundo o MRPR, a numeração das páginas é **obrigatória** apenas a partir da **segunda página** da comunicação. Ela deve ser centralizada.

Assim, vê-se que **as formalidades do Ofício precisam ser cumpridas**, notadamente porque está no cotidiano dos trabalhos legislativos fazendo com que a administração pública municipal tome conhecimento de pleitos com certa rapidez e agilidade, já que, muitas vezes, o Requerimento apresentado pelo(a) Vereador(a) não é célere em razão da necessidade de ser submetido à apreciação do Plenário da Câmara para, somente depois, ser devidamente encaminhado ao Prefeito(a)

Além disso, se observa que o ofício também serve para a administração pública municipal dar conhecimento externo de informações, ou seja, encaminhar os assuntos de seu interesse.

Ofício é um documento destinado a comunicação oficial entre os órgãos públicos. Exige que a linguagem seja clara, correta e precisa.

Registre-se que há Câmaras Municipais onde o (a) Vereador (a) encaminha certos pleitos para o (a) Prefeito (a) através de ***Pedido de Providências***, que é um instrumento realizado nos mesmos moldes do requerimento.

Destarte, as formas de atuação do (a) Vereador (a) em uma Casa Legislativa variam, mas não podem deixar de cumprir as exigências contidas no Regimento Interno, como também as Técnicas Legislativas usualmente empregadas, sem jamais esquecer que o grande instrumento são as boas ideias e a participação popular no mandato.

A internet e a Informação

Sentimos que muita coisa mudou com a chegada da internet. A forma como nos relacionamos, trabalhamos, compramos, escrevemos, buscamos informações já não é a mesma de tempos atrás. Um novo sistema vem modificando o nosso dia a dia e, conforme assevera Cláudio Torres (2009, p.48-49) na “Bíblia do Marketing Digital”, isso acontece porque:

A internet é composta por uma rede de servidores, que são computadores ligados à internet e que se comunicam. **Os servidores**

hospedam os sites, que são os programas ou aplicativos que contém tudo o que você vê quando acessa a internet utilizando o seu navegador. Hospedar ou hospedagem nada mais é do que manter todo o *software* do site no computador do servidor.

Assim você percebe que, fisicamente, **todo o mundo virtual se resume a uma enorme rede de computadores interligados (servidores), com programas em execução neles (sites), que são acessados por outros computadores (inclusive o seu) por meio de navegadores (browsers).**

O que o computador faz, a partir do endereço digitado (URL), é localizar o site utilizando o **DNS, um serviço de diretório que contém a localização dos sites.** Uma vez localizado o site, o navegador obtém informações dele e as exibe em sua tela.

As ferramentas, ou mecanismos de busca, como o Google, surgem para ajudar você a localizar informações na internet, sem a necessidade de conhecer todos os endereços dos sites do planeta. **Elas utilizam robôs ou spiders, que são programas para acessar ou armazenar o conteúdo dos sites automaticamente.** Com esse conteúdo, as ferramentas de busca organizam tudo usando palavras-chave, que são as palavras que você digitará na caixa de busca para localizar o que deseja”.¹⁴⁴ (destacamos)

Dados do Relatório Digital 2022 (Global Digital Reports 2022)¹⁴⁵ indicam que em janeiro de 2022 haviam 165,3 milhões de usuários de internet no Brasil e que a taxa de penetração era de 77,0% da população total. Também, que os usuários de internet no Brasil aumentaram 5,3 milhões (+3,3%), entre 2021 e o início do ano de 2022.

Isso demonstra claramente que o interesse dos indivíduos pela internet é constante. Como se observa, as distâncias geográficas estão diminuindo e as relações pessoais, negociações, acordos, interatividade, o ensino e a aprendizagem, enfim as possibilidades de comunicação são em tempo real e proporcionam cada vez mais a aproximação de pessoas no mundo.

Diz-se que, quem usa a internet está navegando nas mídias sociais. Para isso no Brasil “temos 447 milhões de Dispositivos Digitais (computador, notebook, tablet e smartphone) em uso (corporativo e doméstico), ou seja, mais de 2 Dispositivos Digitais por habitante (em junho de 2022). O smartphone domina a maioria dos usos”.¹⁴⁶

Segundo Fernando S. Meirelles, no *Panorama do uso de TI no Brasil 2022*, da Fundação Getúlio Vargas, “continuamos com mais de 1 smartphone por habitante. São 242 milhões de celulares inteligentes em uso no Brasil. Adicionando os Notebooks e os Tablets são 352 milhões de *Dispositivos Portáteis* ou 1,6 por habitante. No Brasil vende-se 3 celulares por TV”.¹⁴⁷

145 Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-brazil>. Acesso 03.05.2022

146 Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/panorama-uso-ti-brasil-2022>. Acesso: 1.07.2022.

147 Anualmente o FGVcia, divulga um amplo retrato do mercado de Tecnologia de Informação (TI), com resultados de estudos e pesquisas do uso de TI nas empresas. MEIRELLES, Fernando S. *Panorama do uso de TI no Brasil 2022*. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/panorama-uso-ti-brasil-2022>. Acesso em 1.07.2022

É importante perceber que, embora muitas pessoas achem que mídias sociais e redes sociais são a mesma coisa, há uma distinção.

Para Cláudio Torres (2009, p.113) as “mídias sociais são sites na internet que permitem a criação e o compartilhamento de informações e conteúdos pelas pessoas e para as pessoas, nas quais o consumidor é ao mesmo tempo produtor e consumidor da informação. Elas recebem esse nome porque são sociais, ou seja, são livres e abertas a colaboração e interação de todos, e porque são mídias, ou seja, meios de transmissão de informações e conteúdo”.

De outra parte, o mesmo autor da Bíblia do Marketing Digital garante que “redes sociais são sites ou recursos que permitem a interação e troca de informações entre pessoas”.¹⁴⁸ Como exemplo, temos o Twitter, Facebook e Instagram.

**Mídias Sociais [Blogs, YouTube] ≠
Redes Sociais (Twitter, Facebook, Instagram)**



Em janeiro de 2022, havia no Brasil 171,5 milhões de usuários de mídia social, equivalente a 79,9% da população total, mas é importante observar que os usuários podem não representar indivíduos únicos, conforme registra a Global Digital Reports 2022 que, inclusive, acrescenta os dados publicados no Meta's quanto a existência de 116 milhões de usuários do Facebook; 119,5 milhões de usuários do Instagram e, segundo o Google, 138 milhões de usuários do YouTube no início de 2022.

148 Id. P. 114

Também, os números indicam no Brasil 52 milhões de “mem-bros” no LinkedIn; 74,07 milhões de usuários com 18 anos ou mais no TikTok e, além disso, dados publicados no Snap’s advertising indicam que o Snapchat tinha 8,25 milhões de usuários no início de 2022 no Brasil.

Todos esses recursos trazem muitos benefícios continuamente em evolução, no entanto, também malefícios, causados sobretudo pelo mal uso deles.

Muitos indivíduos negligenciam, mentem, enganam, são irresponsáveis e pouco entendem que há limites a serem cumpridos. Não é aceitável a geração de conflitos, o estímulo ao uso de drogas e a pedofilia, a exposição excessiva de imagens, a violência de cor, gênero, raça, credo, enfim uma série de atos que contrariam a razão e exigem a atuação do Estado através de normas.

Antes de adentrar de forma direta nessa questão, é preciso compreender que o conceito de Informação tem muitos significados, é complexo, não existindo um consenso em várias áreas do conhecimento. O fato é que se trata de uma importante fonte de produção de riqueza e por isso tem múltiplas faces.

Ana Cristina Azevedo P. Carvalho (2014, p. 12) acentua que nas ciências naturais, o termo “informação” está relacionado com sinal ou mensagem, no sentido de algo físico que um emissor transmite a um receptor, segundo a Teoria Matemática da Comunicação.

Já nas ciências sociais, a autora registra que a informação é algo que o indivíduo gera ativamente e que outro indivíduo pode decidir internalizar. Assim, cada indivíduo recebe e interpreta informação de sua própria maneira, dando-lhe significado pessoal. Esse conceito partiu da Teoria do Conhecimento, representada então pelo Ciclo da Ciência da Informação.

No modelo das ciências exatas, Ana Cristina Azevedo P. Carvalho chama a atenção de que a ciência da informação busca

atingir um conhecimento exato – de inspiração matemática e quantitativa, na medida em que o movimento da modernidade buscou impor um finalismo matemático a todas as outras ciências, ao utilizar-se da máxima objetividade, buscando formular leis universais de comportamento da informação.¹⁴⁹

Ainda, a autora recomenda não esquecer que existe uma clara distinção entre a informação e o dado que lhe deu origem. Na sua forma digital, representação de informação significa conteúdo, e o conteúdo digital será sempre um dado, quer esteja disperso ou organizado. Desta forma, **no disco rígido do computador não há informação, mas dados. Dado é a representação digital da informação.**

Apesar disso, como veremos mais abaixo, **a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 considera informação como sinônimo de dado.**

Diante do que se expõe, é importante observar que tanto o Poder Legislativo Municipal quanto o Poder Executivo precisam evoluir.

Não é concebível que em determinadas Câmaras Municipais os(as) Vereadores(as) não tenham acesso a um computador, ou que apenas um computador sirva para a execução de todo o trabalho legislativo (atas das sessões, projetos de lei, ofícios, etc.), misturando-se as espécies e as competências de cada setor.

Além disso, como já demonstrado, é preciso cumprir a Lei da Transparência. Conforme estabelecido pela LC 131/2009, todos os entes públicos possuem **obrigação** de dar conhecimento a sociedade as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público para

149 ARAÚJO. Carlos Alberto Ávila. *A ciência da informação como ciência social. Ci. Inf. Brasília*, v.32, n.3, p. 21-27, set/dez 2003. In AZEVEDO. Ana. *Marco Civil da internet no Brasil*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2014, p 12-13.

o acompanhamento, **em tempo real**. Essas informações devem estar disponíveis na rede mundial de computadores.

Também, a Lei Federal 12.527/2011 (Lei da Informação)¹⁵⁰, regula o acesso a informações e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 4º assim considera a informação:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

Por conseguinte, a Lei da Informação estabelece o direito do cidadão e da cidadã de solicitar documentos de interesse, ou seja, ela assegura o direito fundamental de acesso à informação:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

De tal modo, o Município deve cumprir o que determina tanto a LC 131/2009 quanto a Lei Federal 12.527/2011. Os sites das Prefeituras e das Câmaras Municipais precisam ser canais diretos com a população e cumprir a obrigação de informar sobre a

150 Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

aplicação dos recursos, os atos e as ações, enfim a execução dos trabalhos através de notícias, vídeos, documentos, relatórios financeiros, dentre outros.

No entanto, é lamentável constatar que muitos sites não funcionam, são defasados e não contém as informações que deveriam, conforme preceitua a lei:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Com efeito, outro ponto que merece destaque é a permanência de documentos públicos em papel porque, como se observa no §2º do art. 8º, a **divulgação de informações em sites oficiais é obrigatória**:

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo **obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**.
[destacamos]

Caso não sejam disponibilizadas as informações, a Controladoria Geral da União deve ser acionada (art. 16), se a informação for de âmbito federal. Em sendo estadual, deve ser procurada a Controladoria Geral do Estado, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

Se ainda assim for negada a informação, deve ser interposto um recurso à Comissão de Reavaliação.¹⁵¹

Também, há o remédio constitucional previsto no art. 5º, inciso LXXII da CRFB, denominado de ***habeas data***, que assegura ao cidadão e a cidadã o **acesso a dados e informações pessoais que estejam sob posse do Estado brasileiro ou de entidades privadas que tenham informações de caráter público**. Logo, é o **direito de saber o que o governo sabe sobre você**. Ele também

151 Art. 18 da Lei 12.527/2011. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

pode ser requerido para **corrigir** dados **pessoais** que estejam inexatos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à **pessoa do impetrante**, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; [grifo nosso]

Todo cidadão ou cidadã pode interpor *habeas data*, mas é preciso observar a Súmula 2 do STJ¹⁵² que define não caber o instrumento se não houver recusa de informações por parte da autoridade administrativa.

De tal modo, faz-se imprescindível observar o que estabelece a Lei nº 9.507/97, que regula o *habeas data*:

Art. 2º O requerimento será apresentado ao órgão ou entidade depositária do registro ou banco de dados e será **deferido ou indeferido no prazo de quarenta e oito horas**.

152 Sumula 2 STJ. Disponível em: file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/5137-19292-1-SM%20(2).pdf. Acesso em 1.06.2022

Parágrafo único. A decisão será comunicada ao requerente em vinte e quatro horas.

Art. 3º Ao deferir o pedido, o depositário do registro ou do banco de dados marcará dia e hora para que o requerente tome conhecimento das informações.

Como se vê, se recusado o requerimento no prazo acima definido, cabe procurar um(a) advogado(a) para interpor o *habeas data*. Portanto, esse instrumento não deve ser confundido com o direito à informação.

Habeas data: ação constitucional de natureza cível e de procedimento especial. Somente a pessoa interessada tem legitimidade para propor a ação visando obter o acesso, a retificação ou anotações de informações da própria pessoa.

Direito a informação: ocorre pela via administrativa e está sob o amparo da Lei nº 12.527/2011.

Registre-se que o *habeas data* não serve para a obtenção de informações de interesse coletivo. Nas informações de interesse público, a pessoa interessada poderá propor *mandado de segurança*, desde que provada a ilegalidade ou abuso de poder.

A Desinformação

Vê-se que conceito de informação é complexo. Por conseguinte, o de desinformação vai além, sobretudo porque *conteúdo nem sempre é informação*. Existe a possibilidade de um conteúdo não informar, ou seja, um indivíduo pode ler algo que não lhe traga conhecimento ou que seja falso.

Nesse contexto, há um termo em inglês que vem sendo muito usado: “**Fake News**”, e literalmente significa “notícias falsas” ou distorção de um determinado fato com aparência de notícia visando enganar pessoas.

Assim, com o crescimento do número de Dispositivos Digitais e a facilidade de acesso à comunicação, as notícias falsas na internet vem se propagando de maneira surpreendente. Qualquer cidadão ou cidadã tem autonomia para publicar o que quer nas redes sociais, sites e blogs.

Por conseguinte, a desinformação passou a ser um dos maiores problemas da sociedade mundial na atualidade.

Considerando que a informação conduz ao conhecimento por meio de conteúdos e que ela é objeto de desejo dos indivíduos, é fácil se constatar que se trata de um **bem que enseja a proteção através de normas jurídicas**.

Sobre isso, a Lei nº 12.965/14, intitulada de **Marco Civil da Internet no Brasil** estabelece princípios, garantias, direitos e deveres, e determina as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nela estão dispostos 32 artigos.

Sinteticamente, extrai-se da Lei nº 12.965/14 os princípios que regulam o uso da internet no Brasil e se encontram enumerados no art. 3º:

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

I - garantia da **liberdade de expressão**, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

II - proteção da **privacidade**;

III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei;

IV - preservação e garantia da **neutralidade da rede**;

V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;

VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;

VII - preservação da natureza participativa da rede;

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei **não excluem outros previstos no ordenamento jurídico** pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. [grifos nossos]

Como se vê, há no Marco Civil da Internet três bases, quais sejam: a **liberdade de expressão, a privacidade e a neutralidade da rede**.

Diz o inciso IX do art. 5º da Constituição/1988 que “*é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença*”.

Logo, à primeira vista, a liberdade de pensar e fazer circular livremente as nossas ideias na rede - sem ser julgado(a) por isso - está garantida. No entanto, convém avisar que o anonimato é

vedado (art.5º, IV, CRFB)¹⁵³, ou seja, não dá para jogar na rede tudo o que se quer sem correr o risco de ser responsabilizado(a) civil e criminalmente.

A questão se insere também no inciso X do art. 5º que garante:

“são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o **direito a indenização pelo dano** material ou moral decorrente de sua violação”.
[destacamos]

Portanto, o direito constitucional da privacidade exige a proteção de informações pessoais e não dispensa a identificação do usuário por qualquer dano porventura causado, ou seja, postagens ofensivas, discursos de ódio, Fake News e outras atividades danosas são proibidas e podem gerar indenização para reparar o dano.

Por óbvio que essas questões não se encerram por aqui. O tema do anonimato na internet é polêmico e cheio de nuances. A Lei Geral de Proteção de Dados – Lei nº 13.709/2018 alterada pela Lei nº 13.853/2019 – assim prevê:

Art. 17. Toda pessoa natural tem assegurada a titularidade de seus dados pessoais e garantidos os direitos fundamentais de **liberdade, de intimidade e de privacidade**, nos termos desta Lei.

Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição:

153 O inciso XIV do art. 5º CRFB prevê o anonimato em casos especiais, como investigações jornalísticas, definindo que “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.”

- I - confirmação da existência de tratamento;
- II - acesso aos dados;
- III - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados;
- IV - **anonimização**, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto nesta Lei;

Como se vê, a LGPD garante o direito ao anonimato na internet, desde que seja expresso pelo titular das informações. No art. 18, o texto lista as garantias do(a) usuário(a) que tenha dados controlados por qualquer empresa ou serviço na internet, podendo ser solicitada a eliminação de dados pessoais dos registros e até se opor ao tratamento deles perante a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).¹⁵⁴

De tal modo, é possível se afirmar que o anonimato nas manifestações *intencionais* como postagens e comentários são vedados. De outra parte, a lei do Marco Civil da Internet reitera a *liberdade de compartilhar* qualquer tipo de pensamento na rede, desde que o usuário se identifique.

Quanto a **neutralidade de rede**, prevista no artigo 9º do Marco Civil (Lei nº 12.965/14), os provedores de Internet devem tratar os pacotes de dados que trafegam em suas redes de forma isonômica, ou seja, sem discriminação:

Art. 9º O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.

154 ANPD. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/lgpd/>. Acesso 2.06.2022

Esse princípio permite que seja acessado qualquer conteúdo na internet sem que a operadora de telecomunicação interfira na navegação. A norma proíbe qualquer tipo de bloqueio.

Também, o art. 24 da Lei nº 12.965/14 define uma série de deveres de atuação do Poder Público, destacando-se o inciso VII:

Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:

(...)

VII - otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa;

Quanto a **privacidade**, diz o art. 7º do Marco Civil que a internet é essencial para o exercício da cidadania, sendo assegurado ao usuário os seguintes direitos:

I inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

II inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei;

III inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial;

IV não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;

V manutenção da qualidade contratada da conexão à internet;

VI informações claras e completas constantes dos contratos de prestação de serviços, com detalhamento sobre o regime de proteção aos registros de conexão e aos registros de acesso a aplicações de internet, bem como sobre práticas de gerenciamento da rede que possam afetar sua qualidade;

VII não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei;

Como se verifica, o princípio da proteção da privacidade dos dados pessoais é assegurado como direito e garantia dos usuários da internet.

Ainda, é preciso observar o art. 10º que trata da proteção aos registros, dados pessoais e comunicações privadas, ficando evidente que:

Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem **atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.**

§1º O provedor responsável pela guarda somente **será obrigado a disponibilizar os**

registros mencionados no caput, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, **mediante ordem judicial**. [destacamos]

Isso significa que o fornecimento de dados privados pelo provedor somente será possível mediante requisição judicial, ou seja, por ordem de um juiz.

Lei 13.709/2018, conhecida como **Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**, estabelece regras sobre coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados pessoais, impondo mais proteção e penalidades.

Lei 12.965/2014, conhecida como **Marco Civil da Internet**, estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no [Brasil](http://www.brazil.gov.br)

Com efeito, por todo o exposto, é necessário ter a compreensão de que a **Internet não é terra sem lei. Há limites**. Não restam dúvidas de que ela produz pontos muito positivos, mas chama a nossa atenção os aspectos negativos que se ampliam diariamente. Dentre eles, a desinformação e a incompetência das Nações para dar conta de tanta instabilidade e fragmentação social.

O espaço virtual da internet, apesar das leis produzidas, ainda possui um vácuo legislativo, sobretudo porque os atores desse espaço (usuários e provedores) excedem diuturnamente as demarcações e fazem circular com acesso livre às informações falsas.

Tanto assim que no contexto da pandemia da Covid19 surgiu a **infodemia** que, segundo a OMS, trata-se de “um excesso de informações, algumas precisas e outras não, que tornam difícil encontrar fontes idôneas e orientações confiáveis quando se precisa”.¹⁵⁵

A OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde – registra que: “Nessa situação, surgem rumores e desinformação, além da manipulação de informações com intenção duvidosa. **Na era da informação, esse fenômeno é amplificado pelas redes sociais e se alastra mais rapidamente, como um vírus**”.¹⁵⁶

De fato, se alastrou e se percebe que determinados pontos da vida vêm sendo alterados, notadamente relativos à saúde mental das pessoas. A desinformação é muito prejudicial, por isso verificar a fonte e a qualidade da informação são tarefas indispensáveis.

Não se deixe envolver assim que receber uma notícia, mesmo que seja de um grupo familiar, pesquise. Se uma informação é verdadeira ela tem foco na imprensa. Quando procuramos, encontramos. As informações falsas geralmente não têm a fonte.

Suspeite também de mensagens de órgãos públicos, do Executivo, notadamente do INSS, Banco do Brasil, Caixa Econômica, enfim dos órgãos do governo. Também, do Judiciário (STF, STJ, Tribunais Regionais, etc.), quando são verdadeiras facilmente se encontra nos sites dos próprios órgãos.

Definitivamente: **Nem toda informação publicada na internet é confiável.** Examine. Investigue.

E por que abordamos este tema da desinformação nas nossas Vivências em Ações Legislativas?

155 OPAS citando Zarocostas, J. (2020). *How to fight an infodemic*. The Lancet, 395(10225), 676. Disponível em: [is.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52054/Factsheet-Infodemic_por.pdf](https://www.is.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52054/Factsheet-Infodemic_por.pdf). Acesso 10.07.2022

156 Id.

Vemos a emergência de uma sociedade em rede mais colaborativa, mais solidária, mais humana. É nosso dever provocar reflexões e estimular a busca por mais aprendizado e conhecimento.

“O dinheiro faz homens ricos, o conhecimento faz homens sábios e a humildade faz grandes homens”.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Atribui-se a frase a Mahatma Gandhi, mas não encontramos a fonte. Assim, por nós é desconhecida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. *A ciência da informação como ciência social. Ci. Inf. Brasília, v.32, n.3, p. 21-27, set/dez 2003.* In AZEVEDO, Ana. *Marco Civil da internet no Brasil.* Rio de Janeiro: Alta Books, 2014, p 12-13.

AZEVEDO, Ana. *Marco Civil da internet no Brasil.* Rio de Janeiro: Alta Books, 2014.

BARRETO, Aires. *Os municípios na nova Constituição brasileira.* In: RIBEIRO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey Editores. 2009, p.1027.

BARROSO, Luís Roberto. *Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil.* Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional.* 22ªed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política.* 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Curso de direito constitucional.* 34, ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Agencia. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/indice-de-reciclagem-no-brasil-e-de-4-diz-abrelpe>. Acesso em: 06.06.2022

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: *Vade Mecum* Senado Federal.2019.

_____. *Constituição do Império de 1824*. Brasília. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 17.09.2021.

_____. *Lei 1, de 1º de outubro de 1828*. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm. Acesso em 17.09.2021

_____. *Código Civil*. Texto da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: *Vade Mecum*. Senado Federal, 2019.

_____. *Código Penal*. Texto do Decreto-lei nº 2.848/1940 atualizado até agosto de 2019. Brasília: *Vade Mecum* Senado Federal, 2019.

_____. *Código de Processo Civil*. Texto da Lei nº 13.105/2015. Brasília: *Vade Mecum*. Senado Federal, 2019.

_____. *Estatuto da Cidade*. Texto da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: *Vade Mecum*. Senado Federal, 2019.

_____. *Estatuto da Metrópole*. Texto da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília. Disponível em: L13089 (planalto.gov.br) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 22.03.2022.

_____. *Estatuto do Idoso*. Texto da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Brasília. Disponível em: L10741 (planalto.gov.br)

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm. Acesso em 22.03.2022

_____. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Rio de Janeiro. Disponível em: Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 17.09.2021

_____. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Rio de Janeiro. Disponível em: Disponível em: Regiões de Influência das Cidades - REGIC | IBGE. Acesso em 17.11.2021

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Manual de Redação da Presidência da República*. Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf> . Acesso em 03.2022

_____. *Súmula 2*. Superior Tribunal de Justiça. Brasília: Julgamento 08/05/1990. Publicação 18/05/1990. Disponível [https://www.stj.jus.br file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/5137-19292-1-SM%20\(2\).pdf](https://www.stj.jus.br/file:///C:/Users/Windows%2010/Downloads/5137-19292-1-SM%20(2).pdf). Acesso em 01.06.2022

_____. *Súmula 13*. Supremo Tribunal Federal. Brasília: Data de aprovação Sessão Plenária de 21/08/2008. Fonte de Publicação DJe nº 162 de 29/08/2008, p. 1. DOU de 29/08/2008, p. 1. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula761/false>

BRESSER -PEREIRA, Luiz Carlos. *Nação, Estado e Estado-Nação*. Disponível em: Microsoft Word - 08.21.Nação.Estado.Estado-Nação-Março18.doc (bresserpereira.org.br). Acesso em 28.12.2021.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010,

CAVALCANTI, Ludmila. *A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas: políticas para quem?* In: Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal. Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM, 2009, p. 7.

CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Malheiros, 2008, p.135-136

DA SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*, 36 ed., p. 669. In LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 22 ed. São Paulo: Saraiva 2018, p. 519.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 16 ed. Atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991. In LENZA. Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 478.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *O controle de constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.59.

FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*. In: *Direito Constitucional*. RIBEIRO, Kildare Gonçalves. Belo Horizonte: Del Rey Editores. 2009, p.1027.

HOUAISS, Antonio. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LEITE, George Salomão. *Curso de direito constitucional*. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de Direito Tributário*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, Fernando S. *Panorama do uso de TI no Brasil 2022*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/panorama-uso-ti-brasil-2022>. Acesso em 1.07.2022

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed.24ª. Malheiros Editores, 1999.

_____. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MOTTA, Sylvio. *Direito Constitucional*. 27 ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018.

MOREIRA, H. F. *O plano diretor e as funções sociais da cidade*. Rio de Janeiro: Abril, 2008.

OLINTO, Antonio. *Minidicionário da Língua Portuguesa*. 2ª ed. São Paulo: Moderna. 2005.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. *Entenda a Infodemia e a desinformação na luta contra a Covid19*. Folheto Informativo. Nº 9, p. 2. 2020. Disponível em: Factsheet-Infodemic_por.pdf (paho.org) In Zarocostas, J. (2020). *How to fight an infodemic*. The Lancet, 395(10225), 676. Disponível em: is.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52054/Factsheet-Infodemic_por.pdf. Acesso em 10.07.2022.

PAUPÉRIO, Machado. *Anatomia do estado*. Rio de Janeiro: Forense: 1987.

RELATÓRIO DIGITAL 2022 (Global Digital Reports 2022). Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2022-brazil>. Acesso 03.05.2022

RIBEIRO, Kildare Gonçalves. Belo Horizonte: Del Rey Editores. 2009, p.1027.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TORRES, Cláudio. *A Bíblia do Marketing Digital: tudo o que você queria saber sobre marketing e publicidade na internet e não tinha a quem perguntar*. São Paulo: Novates Editora. 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/41000261/A_Biblia_do_Marketing_Digital_Claudio_Torres

VOLP, *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*. Academia Brasileira de Letras. 2021 – 2022. Disponível em: [Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa | Academia Brasileira de Letras](https://www.academia.edu/41000261/A_Biblia_do_Marketing_Digital_Claudio_Torres). Acesso em 22.03.2022.

SOBRE AS AUTORAS

Martha Simone Cavalcanti Amorim Soares

Docente do campus V da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais - Buenos Aires/Argentina. Pós-graduada em Geografia Humana pela PUC-MG, Brasil. Possui graduação em Direito pela UNIPE – João Pessoa/PB e graduação em Geografia pela UFPB. Servidora aposentada da UFPB. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Gestão e Legislação Ambiental. Coordenou projetos de extensão e pesquisa na UFPB. Na UEPB coordena o “Vivências em Ações Legislativas”, é consultora jurídica do projeto de extensão “Mobilização, Inclusão e Formação de Catadores/as de Materiais Recicláveis da cidade de João Pessoa: Uma experiência necessária” e é membro do projeto de extensão e pesquisa “Comunica UEPB: O despertar da consciência crítica e o combate a desinformação no âmbito da educação paraibana”. Foi presidente e diretora executiva da Fundação de Ação Comunitária (FAC) do Governo do Estado da Paraíba, ex-diretora do Campus V da UEPB e atualmente está na assessoria de planejamento e orçamento da UEPB.

É coautora do livro “O Município, o Vereador e o Poder Local” (UFPB).

Rosana Maria Neves Gadelha

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais - Buenos Aires/Argentina. Especialista em Direito Constitucional, pós-graduada em Direito Processual Civil (João Pessoa/PB). Servidora Pública aposentada. Advogada, Consultora Jurídica, atua no programa de extensão e pesquisa “Vivência em Ações Legislativas” da Universidade Estadual da Paraíba e no projeto de extensão e pesquisa “Comunica UEPB: O despertar da consciência crítica e o combate a desinformação no âmbito da educação paraibana”. É autora do livro “O Município, o Vereador e o Poder Local” (UEPB). Foi instrutora no Programa “A UFPB no seu Município” da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários - PRAC/Universidade Federal da Paraíba. Foi diretora administrativa e advogada da Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) do Governo do Estado da Paraíba e procuradora jurídica em municípios paraibanos.

Sobre o livro

Projeto gráfico e Editoração Leonardo Araujo

Design da capa Leonardo Araujo

Formato 15 x 21 cm

Mancha Gráfica 11 x 16,8 cm

Tipologias utilizadas Adobe Caslon Pro 12 pt

Este livro, escrito por estudiosas das questões que envolvem a gestão do Município, a atuação da Câmara de Vereadores e a interatividade com a cidadania, representa enorme contribuição ao aperfeiçoamento das ações municipalistas e das atividades parlamentares, notadamente às suas funções essenciais de fiscalização e produção de normas jurídicas.

O trabalho das autoras vem preencher, ao lado dos manuais e instruções dos órgãos de controle, uma lacuna em nosso Estado, de publicações que contribuam para uma melhor orientação de prefeitos, vereadores e dos agentes públicos em geral, no tocante à governança administrativa e legislativa municipal.

(Félix de Sousa Araújo Sobrinho,

Consultor e ex-Secretário Legislativo

da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.)

