



Senado Federal



ABEL
Associação Brasileira dos Vereadores



GUIA DO VEREADOR

2 0 0 8



Senado Federal



ABEL
Associação Brasileira das Associações de Vereadores

A simple black silhouette of a person wearing a suit and tie, representing a councilor (vereador).

**GUIA DO
VEREADOR**

2 0 0 8

B823g Brasil. Senado Federal.

Guia do vereador 2008 / publicação Senado Federal e Associação Brasileira das Escolas do Legislativo-ABEL ; coordenação Diretoria da Região Sul da ABEL-Assembléia Legislativa do RS. -- Brasília, DF : Senado Federal, 2008.

94 p.

1. Legislação - Brasil. 2. Processo legislativo municipal. 3. Câmara de Vereadores. I. Associação Brasileira das Escolas do Legislativo - ABEL. II. Título.

CDU 342.53

Catálogo na Publicação: Sônia Domingues Santos Brambilla - CRB10/1679 - ALRS

Mesa do Senado

Presidente:

Garibaldi Alves Filho
(PMDB-RN)

1º Vice-Presidente:

Tiãõ Viana
(PT-AC)

2º Vice-Presidente:

Alvaro Dias
(PSDB-PR)

1º Secretário:

Efraim Moraes
(DEM-PB)

2º Secretário:

Gerson Camata
(PMDB-ES)

3º Secretário:

César Borges
(DEM-BA)

4º Secretário:

Magno Malta
(PR-ES)

Suplentes

Papaléo Paes
(PSDB-AP)

Antônio Carlos Valadares
(PSB-SE)

João Vicente Claudino
(PTB-PI)

Flexa Ribeiro
(PSDB-PA)

**DIRETORIA ELEITA DA ABEL
PARA O BIÊNIO 2007/2008**

Presidente:

Florian Augusto Coutinho Madruga – Senado Federal

Secretária-Geral:

Carla Maria Evangelista Vieira Pedrozo – Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina

1º Vice-Presidente:

Alaôr Messias Marques Júnior – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

2º Vice-Presidente:

Marlene Figueira da Silva – Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

3º Vice-Presidente:

Wremyr Scliar – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Diretores Regionais:

Região Sul: Luís Antônio Costa da Silva – Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Sudeste: Alaôr Messias Marques Júnior – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Centro-Oeste: Marlene Figueira da Silva – Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

Nordeste: Maria Helena Toscano M. C. Barros – Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba

Norte: Jaqueline Ferretti Monteiro – Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas

Conselho Fiscal:

Titulares:

Walter Gonçalves da Costa – Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão

Kátia Carvalho de Lima Pires – Câmara Municipal de Parnamirim – RN

José Acorreu Vaz Souza – Assembléia Legislativa do Estado da Bahia

Suplentes:

Carlos Tramontin, Diretor Executivo do Instituto de Contas (ICON) do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Grazielle de Oliveira Martins – Assembléia Legislativa do Estado do Sergipe

Fabio Vargas Souza – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
Diretor Superintendente, Nilson da Silva Rebello

Diretora de Relações Institucionais, Maria Lúcia Cavalcanti Galindo

Tesoureiro:

James Raymundo Meneses de Carvalho

Diretores das Escolas do Legislativo e de Tribunais de Contas

- Assembléia Legislativa do Acre:** Núcia Fernandes de Souza Luz
Assembléia Legislativa de Alagoas: Domingos Leite
Assembléia Legislativa do Amapá: Gracilene D. De Sá Feio
Assembléia Legislativa do Amazonas: Jaqueline Ferreti Monteiro
Assembléia Legislativa da Bahia: Maria Gilda Santana de Castro
Assembléia Legislativa do Ceará: Gina Marcílio Pompeu
Assembléia Legislativa do Espírito Santo: Alexsandra Lorenzoni Cuel
Assembléia Legislativa de Goiás: Gislanda Fátima de Barros
Assembléia Legislativa do Maranhão: Presidente: João Evangelista
Assembléia Legislativa do Mato Grosso: Ataíde Pereira de Almeida
Assembléia Legislativa do Mato Grosso do Sul: Marlene Figueira da Silva
Assembléia Legislativa de Minas Gerais: Alaôr M. Marques Júnior
Assembléia Legislativa do Pará: Augusto José Alencar Gambôa
Assembléia Legislativa da Paraíba: Maria Helena Toscano M. C. Barros
Assembléia Legislativa do Paraná: Sandra Regina Cantarim
Assembléia Legislativa de Pernambuco: Escola do Legislativo do ALPE
Assembléia Legislativa do Piauí: Presidente: Themistocles Sampaio
Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro: Marcelo Henrique da Costa
Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte: Rita das Mercês Reinaldo
Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: Ester Weirich
Assembléia Legislativa de Rondônia: Darcy Mercado Freitas Horny
Assembléia Legislativa de Roraima: Adriana Cruz
Assembléia Legislativa de São Paulo: Aparecido Manoel Pereira dos Santos
Assembléia Legislativa de Santa Catarina: Carla Maria Evangelista
Assembléia Legislativa de Sergipe: Grazielle Martins
Assembléia Legislativa de Tocantins: Antônio Lopes B. Junior
Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul: Wremir Scliar

EXPEDIENTE

Publicação:

Senado Federal e Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL

Elaboração:

Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL

Coordenação:

Diretoria da Região Sul da ABEL – Assembléia Legislativa do RS

Redação:

Assembléia Legislativa do Amazonas
Assembléia Legislativa do Mato Grosso do Sul
Assembléia Legislativa de Minas Gerais
Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul
Assembléia Legislativa de Santa Catarina
Senado Federal – Interlegis
Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

Revisão:

Departamento de Taquigrafia da ALRS

Arte da Capa e Diagramação:

Divisão de Comunicação Visual da Assembléia Legislativa do RS

Impressão:

Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal

APRESENTAÇÃO

O Senado Federal, comprometido com o fortalecimento e a modernização do Poder Legislativo Brasileiro promove a publicação deste Guia Parlamentar aos Vereadores eleitos em 2008, em conjunto com a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo - ABEL, entidade que congrega as Escolas do Legislativo e de Contas, que a grande maioria das Casas Legislativas e dos Tribunais de Contas mantêm em suas estruturas.

Trata-se de documento que reúne, utilizando-se de linguagem acessível, informações relevantes para o desempenho das atividades parlamentares, especialmente dos mais de cinquenta e dois mil Vereadores que chegam às Câmaras Municipais de todo o País para exercer mandato eletivo.

Sabemos que a maior participação dos cidadãos na Administração Pública passa, necessariamente, por um maior conhecimento sobre o funcionamento dos órgãos e o papel de cada agente político. Motivados, assim, pelos novos conhecimentos, abalizados como diretriz e filosofia de trabalho, os parlamentares, assim como todos os profissionais que atuam no contexto dos Legislativos, terão melhores chances de desempenharem os seus respectivos encargos com espírito crítico e efetividade.

Nesse contexto é que o Senado Federal dispõe, hoje, de um moderno complexo de educação, que habitualmente chamamos de Sistema de Educação Legislativa operacionalizado por Órgãos criados especialmente com essa finalidade: o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), a Universidade do Legislativo (UNILEGIS) e o Programa INTERLEGIS, que atuam de forma harmônica e eficaz, mediante projetos pedagógicos dimensionados para atender às necessidades específicas da Comunidade Legislativa.

Alegra-me saber que às iniciativas do Senado Federal somam-se as de nossos parceiros institucionais, como a publicação deste Guia, ações essas que traduzem a oportunidade de acesso ao conhecimento e à informação, rumo à construção de uma educação legislativa, que se inicia com a adequada preparação dos talentos humanos que atuam no contexto do Legislativo.

PREFÁCIO

O presente Guia publicado pelo Senado Federal, em parceria com a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas - ABEL, por intermédio do Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, consolida as orientações relevantes para que os Vereadores eleitos em 2008, e, por extensão, o corpo de assessores, tenham acesso a informações básicas sobre o funcionamento e as peculiaridades do Poder Legislativo.

Trata-se de uma publicação sistematizada de forma compartilhada, por servidores que conhecem profundamente a dinâmica de uma casa legislativa, e tem por finalidade contribuir para que os Vereadores possam exercer os seus mandatos de forma mais eficiente em prol de seus Estados e, naturalmente, de seus eleitores.

Ao editá-lo, o Senado Federal espera estar contribuindo para o processo de fortalecimento, democratização e modernização do Legislativo, a fim de que possa funcionar com mais celeridade e eficiência no cumprimento de sua missão constitucional.

Além de Sistema Educacional atuante, o Senado Federal implantou, também, o INTERLEGIS, que vem desenvolvendo um trabalho pioneiro junto às Assembleias Legislativas Estaduais, à Câmara Distrital e às Câmaras Municipais, buscando integrar essas instituições, por meio de uma moderna rede de comunicação virtual, que veicula programas educativos e informativos de grande importância para o segmento público.

A Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas - ABEL, criada com o apoio institucional do Senado Federal congrega as Escolas do Legislativo e de Contas e tem difundido o ideário de qualificação profissional de todos que atuam no âmbito público, além de contribuir para o fomento da formalização das estruturas de educação legislativa nas Casas Legislativas e nos Tribunais de Contas, reforçando, desta forma, a capacitação dos servidores e agentes públicos, aprimorando as estruturas de funcionamento e desenvolvimento das atividades Parlamentares.

Temos a expectativa de que essa iniciativa não só incentiva uma visão inovadora no Poder Legislativo, agilizando e modernizando o

atendimento às demandas da Sociedade e, logicamente, melhorando as condições de vida dos cidadãos que dependem de soluções rápidas dos Parlamentos.

Efetivamente, o papel desempenhado pela ABEL e pelas Escolas do Legislativo e de Contas, reveste-se da maior relevância e importância estratégica para o fortalecimento do poder representativo, o que representa, em última instância, o fortalecimento da democracia e da cidadania, já que temos um contingente de aproximadamente duzentos mil profissionais que atuam, direta ou indiretamente, nas atividades ligadas ao Poder Legislativo.

Assim, consigno aqui a minha satisfação em poder contribuir nessa missão, cujos passos estão sendo dados com segurança, competência e espírito público.

Estou convicto da importância dos subsídios ora compendiados e apresentados aos meus nobres companheiros de jornada parlamentar.

Deixo a cada um o meu fraterno abraço, com votos de êxito neste desafio.

Senador EFRAIM MORAIS
Primeiro-Secretário do Senado Federal

Não é outro, senão esse, o propósito desta publicação, que, almejo venha a fortalecer, modernizar e permitir maior integração das Câmaras de Vereadores com o Senado Federal, que tem como uma de suas metas, oportunizar o apoio institucional desta Casa aos que dele precisarem.

Desejo que, na relevante missão de representar o povo que os elegeu para representá-lo, o Guia Parlamentar aos Vereadores eleitos em 2008, proporcione condições para fortalecer o Parlamento Nacional, forneça subsídios valiosos para o exercício do mandato e fortaleça as instituições e a democracia.

Com um cordial abraço,

Senador GARIBALDI ALVES FILHO
Presidente do Congresso Nacional

INTRODUÇÃO

A Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas - ABEL em parceria com o Senador Federal tem a satisfação de coordenar e publicar o Guia Parlamentar para Vereadores - 2008, com o propósito de coligir em uma publicação informações relevantes para o cumprimento do mandato outorgado pelas urnas.

Para os Vereadores eleitos pela primeira vez, esperamos transmitir um conjunto de informações que sejam úteis no início de seu mandato popular, e permitir que possa atender aos anseios de seus eleitores. Para os Vereadores que são reeleitos, ao parabenizá-los pelo reconhecimento de seus eleitores, trazemos um conjunto de conhecimentos atualizados sobre a legislação e as competências, que podem servir de subsídios aos serviços comunitários e ao fortalecimento da democracia e suas instituições.

Não tenho dúvida que essa publicação facilitará o trabalho dos Vereadores no embasamento e acompanhamento do processo legislativo em toda a sua plenitude. Assim, as Câmaras Municipais terão à sua disposição mais esses subsídios para orientarem as suas decisões no dia-a-dia da atividade parlamentar.

Com essa publicação, o Senado Federal e a ABEL, além de democratizar o acesso à informação, têm o objetivo de consolidar e informar os procedimentos administrativos, burocráticos e legais exigidos para que as Câmaras Municipais possam funcionar com mais celeridade e eficiência quanto à sua tramitação legislativa, de forma a dar respostas rápidas às justas e legítimas reivindicações dos seus representados.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, está expresso que os poderes deveriam manter Escolas de Governo para os processos de formação, aperfeiçoamento e capacitação dos servidores públicos.

No caso do Poder Legislativo, a resposta imediata a essa demanda foi a formalização de estruturas organizacionais voltadas ao treinamento de seus recursos humanos, que já estão em funcionamento em praticamente todas as Assembléias Legislativas.

Embora as iniciativas estivessem florescendo, a velocidade estava aquém da demanda do Legislativo. Nesse contexto, o Senado Federal, por iniciativa do Instituto Legislativo Brasileiro, fomentou a realização de encontro, em maio de 2003, para a criação de uma entidade que pudesse catalisar e fomentar os processos de criação de estruturas de capacitação de pessoal nas diversas Casas Legislativas do Brasil. Assim, foi constituída a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo

de Contas - ABEL, de cujo ato de fundação participaram representantes de vinte Assembléias Legislativas, além dos da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, e, como não poderia deixar de ser, do Senado Federal.

Nesta oportunidade haviam estruturado Escolas do Legislativo em cinco Assembléias, hoje temos em todos os Estados brasileiros, o que demonstra a vocação em formar quadros competentes, treinados e motivados para o fortalecimento da representação popular.

A minha esperança é que essa publicação venha fortalecer e modernizar ainda mais as Casas Legislativas e permitir sua maior integração com o Senado da República, como representante da Federação, que tem como preocupação prioritária a melhoria das condições de vida dos cidadãos que dependem do apoio institucional desta Casa de Leis.

Aliás, o Senado Federal, através do Programa Interlegis, proporciona um conjunto de informações e infra-estrutura para a modernização das Câmaras de Vereadores e deve ser considerado um parceiro, para viabilizar a plenitude do cumprimento das funções de legislar, debater e fiscalizar.

Efetivamente, o papel a ser desempenhado pela ABEL reveste-se da maior relevância e importância estratégica para o fortalecimento dos Legislativos, o que representa, em última instância, o fortalecimento da democracia e da cidadania.

No conjunto de assuntos que são tratados nos Parlamentos, pela diversidade e velocidade que os processos de interesse da Sociedade, o desenvolvimento de programas de capacitação e atualização de agentes públicos e servidores é fundamental para o cumprimento da missão das Câmaras de Vereadores.

Florian Augusto Coutinho Madruga
Presidente

Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas - ABEL

Sumário

Apresentação.....	9
Prefácio.....	10
Introdução.....	13
O Vereador na História do Brasil.....	16
Noções de Direito Constitucional.....	19
Dos Objetivos Fundamentais da República.....	23
Organização do Município - Competência.....	26
Orçamento dos Municípios.....	30
O Poder Legislativo Municipal.....	31
Comissões Parlamentares Permanentes e Temporárias.....	65
Noções de Técnica Legislativa.....	67
Lei Complementar nº 78, de 9 de Julho de 2004.....	96
A Lei de Responsabilidade Fiscal: Principais Aspectos.....	107
Projetos Inovadores.....	128
ABEL e Escolas do Legislativo.....	131
Poder Legislativo Municipal: Possibilidades de Desenvolvimento Institucional.....	134

O VEREADOR NA HISTÓRIA DO BRASIL

Antonio J. Barbosa

Professor de História na Universidade de Brasília
e Consultor Legislativo do Senado Federal.

As Câmaras Municipais são a mais antiga e permanente instituição política brasileira. Logo, os vereadores constituem a fonte primeira de representação política no país. Única colônia portuguesa nas Américas, o Brasil recebeu da metrópole os elementos essenciais de sua formação, a exemplo das instituições jurídicas e políticas adaptadas às condições locais, do idioma que se impôs aos nativos e aos trazidos da África, da religião que se tornou oficial até o advento do regime republicano, além da própria organização econômica. Natural, pois, que as Câmaras Municipais, presentes na colônia desde o século XVI, correspondessem a algo similar já existente em Portugal.

Para fugir do anacronismo histórico, que consiste no exame de épocas distantes no tempo à luz dos valores e dos conceitos contemporâneos, vale lembrar que, ao longo de todo o período colonial, a Europa vivia sob o Antigo Regime. Por essa razão, em termos políticos, esse período foi marcado pelo absolutismo, o que implica total inexistência de algo que, em nossos dias, possa ser minimamente identificado com liberalismo ou, menos ainda, com democracia. Por isso, diferentemente de hoje, os vereadores eram eleitos por pouquíssimos eleitores. Exigia-se, para votar e, sobretudo, para ser votado, uma qualificação – normalmente identificada com a propriedade de terras e de gente – que afastava a maioria absoluta da população. No início, os vereadores eram os "homens bons", pessoas de posses e de prestígio. A eles se juntaram, mais tarde, os "homens novos", em geral enriquecidos pelo comércio.

Que ninguém pense ter sido fácil o trabalho desses vereadores no decorrer da fase colonial, nem mesmo após a Independência do Brasil, situação que se prolonga, a rigor, até as primeiras três décadas do século XX. Como não existia o Poder Executivo Municipal como conhecemos na atualidade, cabia ao vereador uma série de atribuições e responsabilidades,

quase todas vinculadas à administração local. Um historiador norte-americano especializado em História do Brasil, A. J. R. Russel-Wood, ao pesquisar sobre a Câmara de Vila Rica (atual Ouro Preto), concluiu que os vereadores "faziam muito pela vida cotidiana das comunidades. Eram as Câmaras que regulavam o preço da cana e dos alimentos em geral, e controlavam a qualidade do produto. Minha opinião é que elas governavam nesse plano local mais para atender ao povo do que às elites e aos grupos privilegiados. Afinal, as elites não precisavam daquela proteção, conseguiam realizar seus projetos sem ela".

Depois de três séculos de dominação colonial e a caminho do segundo centenário como Estado nacional, o Brasil mudou muito. Após a Segunda Guerra Mundial, encerrada em 1945, o país conheceu rápido e profundo processo de transformação. Modernizou-se economicamente ao industrializar-se. Deixou de ser um país essencialmente agrário, e sua sociedade, tradicionalmente rural, urbanizou-se com espantosa celeridade, em meio a múltiplos problemas, ainda longe de serem resolvidos. Sob o ponto de vista político, foi descobrindo os encantos da democracia, apesar das crises que se sucederam e de um regime autoritário que, instaurado em 1964, se prolongou por cerca de duas décadas.

A moderna estrutura do Estado brasileiro, seguindo a tendência do mundo contemporâneo, confere às Câmaras Municipais as clássicas funções de Poder Legislativo local. Nessa perspectiva, não cabe mais ao vereador administrar a comunidade, tal como fez durante séculos. O que dele se espera é que fiscalize as ações do Executivo, formule e encaminhe propostas, além de fazer uso da palavra toda vez que sentir necessidade. Acima de tudo, sendo o detentor de mandato parlamentar mais próximo da comunidade, por nela viver e com seus eleitores conviver diariamente, cabe-lhe ouvir as demandas da sociedade e, na medida do possível, encaminhá-las e sugerir soluções para as questões suscitadas pela população.

Outra transformação notável é a verificada sobretudo na composição das Câmaras Municipais, fenômeno também observável nas demais instâncias da representação política. O cargo de vereador, que durante séculos foi reserva de mercado de uns poucos privilegiados, passou a ser disputado e exercido por pessoas egressas das mais diversas camadas sociais, inclusive por mulheres, algo impensável no passado. A sempre

lembrada queda do nível cultural dos parlamentares reflete, a rigor, duas realidades que se conjugam: a ampliação dos mecanismos democráticos com os quais o país passou a contar nas últimas décadas, o que é sempre positivo, e a dificuldade ainda encontrada pelo Brasil de oferecer aos seus filhos, sem distinção, uma educação básica de qualidade, o que é deplorável.

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

** Assembléia Legislativa do Mato Grosso do Sul*

O Direito Constitucional é um ramo do direito público que se destaca por ser fundamental à organização e ao funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do poder público e ao estabelecimento das bases da estrutura política. Tem, pois, por objeto a constituição política do Estado, no sentido de estabelecer sua estrutura, a organização de suas instituições e órgãos, o modo de aquisição e limitação do poder através, inclusive, da previsão de diversos direitos e garantias fundamentais. (Alexandre de Moraes)

Quanto ao modo de elaboração, a vigente Constituição da República é tipicamente dogmática, eis que elaborada, num dado momento, segundo as idéias nele reinantes. (O fato de a nossa Constituição ter sido elaborada num período em que o Estado Brasileiro deixava uma triste realidade de um regime de exceção fez com que, entre outros aspectos, resultasse ela em um documento longo, analítico, muitas vezes prolixo.) (Vicente Paulo, *Aulas de Direito Constitucional*, Ed. Impetus, p. 5.)

No estado democrático de direito, que ainda está em fase de construção na República Federativa do Brasil, os princípios constitucionais são limites a serem observados por todos e são largamente utilizados pelos operadores do direito.

O título I da Constituição da República tratou dos princípios fundamentais, sob os quais o legislador pretendeu calcar o estado democrático de direito, os fundamentos da República e os objetivos, inserindo o primeiro capítulo da Constituição Federal, e tratou de conferir aos cidadãos os direitos e garantias fundamentais contidas no art. 5º da Constituição Federal.

Traçando-se um paradoxo com o regime de exceção, repudiado por todos, o acusado de um crime era sumariamente acusado, sentenciado e condenado, sem que lhe fosse oportunizada defesa.

A Constituição de 1988 foi votada na Assembléia Nacional Constituinte, quando foi instituído o estado democrático de direito, autolimitando o poder

do Estado ao cumprimento das leis, a que todos se subordinam. Nela foi garantida a participação de todos os cidadãos na vida política do País, mediante voto obrigatório e secreto, pelo qual os cidadãos elegem seus representantes e participam ativamente de todas as decisões tomadas pelos seus representantes. Foi também assegurado o pluripartidarismo, ou seja, a democratização dos partidos políticos, que têm vez e voz no cenário nacional.

Adotou a teoria de Montesquieu, da tripartição dos poderes, cujo princípio encontra-se estampado no art. 2º da Constituição Federal de 1988:

"Art. 2º – São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Assim, fortaleceu o federalismo, conferindo maior autonomia aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Procurou dissipar as instituições autoritárias então existentes no extinto regime militar, do qual não se tem saudades.

A Constituição Federal e os princípios fundamentais:

No título I, a Constituição Federal de 1988 proclama os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam:

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – É o regime jurídico-político que admite uma ampla participação popular no processo de formação das leis e direcionamentos da sociedade. Assim, o povo, mediante o voto, elege seus representantes, que têm poder de decisão sobre o que é bom para a sociedade.

Os poderes são autolimitados pela fiel aplicação e pelo cumprimento das leis, às quais todos são subordinados. Esse princípio está inserido no parágrafo único do art. 1º:

"Todo poder emana do povo, que o exerce por intermédio de representantes eleitos direta ou indiretamente."

Os princípios fundamentais, sob os quais se assenta o estado democrático de direito, estão inseridos no art. 1º da Constituição Federal e são eles:

– Soberania: Significa que o Estado deve sobrepor suas decisões, sua autoridade dentro de seu território. Qualquer atentado contra a soberania

do Estado é passível inclusive de declaração de guerra, conforme dispõe o art. 5º, XLVII.

“XLVII – Não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX.

Art. 84 – Compete privativamente ao presidente da República:

XIX – Declarar a guerra no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar total ou parcialmente a mobilização nacional.”

A mídia nacional veiculou no último domingo matéria em que demonstra a facilidade com que estrangeiros vêm adquirindo propriedades na Amazônia, uma vez que há limites de vendas de propriedades a estrangeiros, mas não há limites para a venda de propriedades por pessoa jurídica estrangeira com participação de capital nacional. É um alerta ao governo brasileiro sobre um possível atentado à soberania nacional, cujo ato deve ser veementemente coibido e repudiado pelas autoridades constituídas.

b) Cidadania – É a característica dos administrados que possuem o livre exercício de seus direitos e deveres civis e políticos, estando sob o dever de cumprimento das leis.

c) Dignidade da pessoa humana – A vontade do legislador é a de que todos tenham acesso a todos aqueles valores que dignificam o homem, tais como trabalho, estudo, saúde, alimentação, lazer, moradia digna, dentre outros.

d) Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa – Quis o legislador que o trabalhador seja incentivado mediante o estabelecimento de políticas públicas que assegurem os seus direitos, tais como a intervenção do Estado na relação de emprego (Justiça do Trabalho), políticas para o desemprego involuntário (seguro-desemprego), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, piso salarial de acordo com a complexidade do trabalho, irredutibilidade do salário, décimo terceiro salário, etc, cujos valores representam conquistas dos trabalhadores ao longo de décadas, agora elevadas a nível constitucional.

e) Pluralismo político – Significa a existência de mais de um partido ou associação disputando o poder político, o que é extremamente salutar e se diferencia do que havia no regime de exceção, quando eram apenas dois partidos.

O Brasil é uma República, onde os agentes políticos são eleitos pelo povo e exercem cargos públicos temporários por tempo limitado. A forma de Estado é uma federação, formada pelos seguintes entes estatais autônomos, harmônicos e independentes entre si: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Brasília é a Capital Federal. Os entes federados gozam de autonomia político-administrativa e, nas esferas de suas competências traçadas pela própria Constituição Federal, se governam e se organizam limitados pelo próprio poder constituído.

A União, além da autonomia no plano interno, exerce soberania quando representa o Estado Federal (o Brasil) perante a comunidade internacional.

O poder político do Estado é dividido, respectivamente, nas seguintes funções típicas: a função legislativa, a função administrativa e a função jurisdicional.

A Constituição, ao delimitar o poder do Estado, criou um sistema, uma engrenagem de freios e contrapesos, cujo objetivo é controlar o poder do Estado. A divisão funcional do poder representa princípio básico que visa a impedir, ou pelo menos a limitar, a prepotência do Estado. Assim, a repartição de competência é a técnica utilizada pelo legislador para distribuir e delimitar poderes, cumprindo, assim, o princípio do federalismo e obedecendo ao princípio da tripartição dos poderes, consoante dispõe o artigo (art. 2º da CF de 88).

Desse modo, cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) deve conhecer as limitações constitucionais de sua esfera de competência, sendo vedada a invasão de competências de um ente federativo em outro, exceto nas hipóteses taxativamente previstas no art. 35 da Constituição Federal, que constitui medidas excepcionalíssimas.

DOS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- A – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- B – Garantir o desenvolvimento nacional;
- C – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- D – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

No que diz respeito às relações internacionais, o Brasil deve-se relacionar com as nações do mundo orientando-se pelos seguintes princípios:

- A – Independência nacional;
- B – Respeito pelos direitos humanos (o Brasil é um dos signatários da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela ONU em 1948);
- C – Autodeterminação dos povos (cada nação deve conduzir seu próprio destino);
- D – Não intervenção (nenhum Estado tem o direito de interferir nos assuntos internos do outro);
- E – Igualdade entre os Estados (todo Estado tem direito à igualdade jurídica perante outros Estados, isto é, igualdade de tratamento perante as normas internacionais);
- F – Defesa da paz;
- G – Solução pacífica dos conflitos;
- H – Repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- I – Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- J – Concessão de asilo político (recolhimento de cidadãos que fogem de perseguições políticas).

Os direitos e garantias individuais:

No **título II**, a Constituição Federal assegura um conjunto de prerrogativas que dizem respeito às principais **dimensões** que se referem à pessoa humana, entendido como tal, a pessoa natural.

É importante destacar que desde a proclamação da Constituição as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm **aplicação jurídica imediata**, e tais princípios não são passíveis de emendas constitucionais, sendo caracterizados pela doutrina como cláusulas pétreas, ou seja, nunca, jamais, em nenhuma hipótese, serão retirados da pessoa humana os direitos e garantias fundamentais que lhe foram conferidos pela Carta Política de 1988, no art. 5º.

Veja alguns princípios extraídos do rol de direitos e garantias fundamentais:

– **Igualdade perante a lei:** todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. São invioláveis o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

– **Liberdade de expressão e de crença:** é livre a expressão da atividade artística ou científica, independentemente de censura. Ninguém será privado de direito por motivo de crença religiosa, política ou convicção filosófica.

– **Liberdade de associação:** é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

– **Direito de propriedade:** é garantido o direito de propriedade. A propriedade atenderá à sua função social.

– **Direito de ir e vir:** é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

– **Garantia do direito de herança.**

– **Defesa do consumidor:** o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa dos direitos do consumidor.

– **Inviolabilidade da casa:** a casa é o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode nela penetrar sem o consentimento do morador, salvo em casos excepcionais (crimes, prestação de socorro, cumprimento de ordem judicial).

– **Condições para se prender alguém:** ninguém poderá ser preso, senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade judiciária competente.

– **"Habeas Corpus":** é o instrumento jurídico destinado a resguardar o indivíduo que esteja ameaçado de sofrer violência ou coação, em sua liberdade de locomoção, causada por ilegalidade ou abuso de poder.

– **"Habeas Data":** é o instrumento jurídico que assegura ao indivíduo o direito de conhecer informações relativas à sua pessoa que constem dos arquivos de entidades públicas. Assegura, também, o direito à retificação dos dados informativos arquivados.

– **Mandado de segurança:** é o instrumento jurídico destinado a proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas corpus" ou "habeas data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade de caráter público.

– **Direitos sociais:** são considerados direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, o amparo à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

– **Direitos políticos:** a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (direito de voto a todos os cidadãos) e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Esses são alguns dos inúmeros direitos e garantias fundamentais que visam a garantir os direitos da pessoa humana a uma sociedade mais justa, mais ética, mais solidária e humana, vendo-se inserido no contexto político-jurídico da Nação.

Fontes:

Manual de Direito Constitucional, Moraes, Alexandre, Editora Saraiva, 2004.

Constituição Federal de 1988, Cahali, Yussef Said, Editora Revista dos Tribunais

Aulas de Direito Constitucional, Paulo, Vicente, Editora Atlas.

ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO – COMPETÊNCIA

O legislador constitucionalista fixou a competência dos Municípios mais especificamente no art. 23 (competência concorrente: União, Estados, Municípios e Distrito Federal), e a competência privativa, no art. 30 da Constituição Federal de 1988, as quais podem ser agrupadas em Legislativa, Tributária, Financeira, Administrativa e Políticas Públicas Municipais.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Esta competência está prevista no art. 30, incisos I e II, sendo próprio do Município legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita a estabelecer normas gerais, e os Estados e Municípios, a suplementar a legislação federal e estadual, adaptando-as aos interesses e peculiaridades locais. Como exemplo: desapropriação de imóveis, licitação e contratos, seguridade social.

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

A competência tributária dos Municípios é de grande relevância. Envolve a fixação de alíquotas, isenção, incentivos e prazos e a elaboração e aprovação do Código Tributário Municipal, de acordo com o Código Tributário Nacional, do qual sobressaem as obrigações dos munícipes em recolher seus tributos e taxas à municipalidade local para viabilizar o crescimento do Município. Constitui fonte de arrecadação dos Municípios com a arrecadação de impostos, taxas e contribuições, dentre os quais se destacam:

- a) IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano;
- b) ISS – Imposto sobre Serviços;
- c) ITBI – Imposto de Transmissão Inter Vivos;
- d) Taxa de Serviços – cobrança de determinados serviços prestados ao contribuinte (taxa de iluminação pública);

- e) Taxa pelo serviço de polícia: pagamento para licença de serviço;
- f) Contribuição de melhoria: pagamento em decorrência de melhorias urbanas em determinada área, as quais valorizam os imóveis situados neste local;
- g) Contribuição Social de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais.

COMPETÊNCIA FINANCEIRA

De grande relevância da administração pública municipal, a gestão financeira compreende a administração dos recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos.

A aplicação destes recursos exige previsibilidade realizada pelo Processo Orçamentário (PPA, LDO, LO).

A receita pública envolve a cobrança dos tributos, taxas e contribuições pela prestação de serviços do poder público municipal.

A competência financeira está intimamente ligada à competência tributária, mas vai além, pois não se resume a gerir as receitas dos tributos e de outras fontes (patrimoniais, serviços, aplicação financeira, convênios e empréstimos), como também as despesas de custeio e de investimento.

Atualmente toda a administração pública e todos os entes federados estão absolutamente adstritos à Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige uma gestão fiscal rigorosa de forma a não ocorrer desequilíbrio entre receita e despesa e uma série de atos do Poder Público, visando a maior transparência perante a sociedade, inclusive responsabilizando pessoalmente o ente público por má gestão dos recursos públicos.

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

O Município administra de forma autônoma os seus bens e serviços. Para isso é preciso regulamentá-los. Muitas das atividades desenvolvidas na competência legislativa e financeira são traduzidas em medidas concretas através desta competência; logo, as leis são executadas, atos são praticados, e as políticas públicas previstas no orçamento são realizadas.

Por exemplo: para fazer compras de equipamentos ou materiais permanentes, é necessário uma licitação; para contratação de pessoal, é necessário concurso público.

Logo, estes atos e normas que regulam são de competência administrativa.

A aquisição de bens e equipamentos, a concessão ou autorização de serviços, a utilização do poder de polícia para fazer cumprir as leis, todos fazem parte da competência administrativa.

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇOS MUNICIPAIS

Políticas públicas envolvem diretrizes, objetivos e orientações sobre a prestação dos serviços:

a. Política de educação – Cabe ao Município implementar a educação pré-escolar e o ensino fundamental, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado através de recursos do FUNDEF;

b. Política de saúde – Hoje realizada em comum com o Estado e a União, através do SUS, porém com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde, centros e hospitais quando municipalizados;

c. Política urbana – Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais, que envolvem o plano diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento, infraestrutura básica e construção de moradia e espaços de lazer e esporte;

d. Política de saneamento básico – Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Esta competência é concorrente aos Municípios, Estados e União;

e. Política de renda e emprego – Diferente do que muitos pensam, esta competência é fundamental para o Município, devendo ela ser exercida em comum com a União e os Estados. A Constituição Federal fala

em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (art. 23, X); logo, é de fundamental importância uma política pública municipal que possibilite superar a situação de desemprego generalizado;

f. Política agrícola – Representa competência-chave exercida pelo Município em comum com a União e Estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art.23, VIII). Convém lembrar que o Município não possui competência para realizar reforma agrária, sendo esta exclusiva da União;

g. Política cultural – Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, a conservação da identidade e das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Esta é uma competência comum ao Estado, à União e ao Município ;

h. Política ambiental – Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde a direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente.

Fontes:

Manual de Direito Constitucional. Moraes, Alexandre – Editora Atlas, 2001.

Constituição Federal de 1988. Cahali, Yussef Said – Editora Revista dos Tribunais.

Aulas de Direito Constitucional. Paulo, Vicente – Ed. Impetus, RJ, 2004.

Elementos de Direito Tributário. Fernando José Dutra Martucelli, Bookseller, 2001.

**Marlene Figueira da Silva
Diretora da Escola do Legislativo do Mato Grosso do Sul*

ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS

*Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

A Constituição da República (art. 165) estabelece que o orçamento compõem-se de três tipos de normas: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

O plano plurianual, como o nome indica, é composto pelas políticas públicas estatais de longo prazo.

A lei de diretrizes orçamentárias, que compreende as metas e prioridades da administração pública, orienta a formulação do orçamento anual, devendo na sua estruturação serem observadas, também, as normas da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A lei orçamentária, que é anual, fixa as receitas e despesas da administração pública. Matéria diferente da fixação de receita e previsão da despesa é proibido expressamente pela Constituição da República (art. 165, § 8º). A lei orçamentária, bem como a do plano plurianual e a de diretrizes orçamentárias, é de iniciativa do poder executivo, competindo ao poder legislativo apreciá-las e votá-las. Legislação básica: CF/88, Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 4320/64.

*** Wremir Scliar**
Diretor da Escola de Gestão
Francisco Juruena do TCERS

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

* Assembléia Legislativa de Minas Gerais

À Câmara Municipal – o órgão do Poder Legislativo do Município – compete o exercício de relevantes funções, que se desdobram em: função legislativa; função meramente deliberativa; função fiscalizadora; função julgadora; e função político-parlamentar.

Falaremos, a seguir, de cada uma dessas funções separadamente.

1.1 – Função legislativa

No exercício da função legislativa, a Câmara legisla, com a sanção do prefeito, sobre as matérias da competência do Município, com o que se estabelecem as leis municipais, e se cumpre, no âmbito local, o princípio da legalidade, a que está sujeita a Administração.

A Constituição da República e a Lei Orgânica do Município estabelecem as matérias de competência legislativa da Câmara, bem como as normas referentes ao processo legislativo, sendo estas últimas detalhadas no Regimento Interno.

Foi significativamente ampliado o elenco das competências municipais legislativas, que compreendem a competência privativa (por exemplo, aprovação do Plano Diretor); a competência concorrente, ou seja, a exercida em comum com a União, os Estados e o Distrito Federal (por exemplo, direito urbanístico, art. 241 da CR); e a competência suplementar (art. 30, inciso II, da Constituição da República).

O art. 30 da Constituição Federal representa um grande passo em prol do fortalecimento das comunas.

Eis o texto do mencionado dispositivo:

"Art. 30 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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 pré-escolar e de ensino fundamental;

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."

A competência tributária dos Municípios é estabelecida nos arts. 145 e 156 da Constituição da República.

O primeiro faculta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria); o segundo dá competência aos Municípios para instituir impostos sobre:

a) propriedade predial e territorial urbana;

b) 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;

c) serviços de qualquer natureza – não compreendidos os de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – definidos em lei complementar.

É inovação da Constituição Federal vigente a atribuição ao Município da competência para instituir e arrecadar o imposto sobre transmissão onerosa inter vivos.

No art. 23 da Constituição da República estão previstas, com o caráter de regras ou principiológicas e de ampla abrangência, competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A título de exemplo, algumas devem ser destacadas:

- a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- b) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- c) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- d) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- e) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- f) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

O parágrafo único do mesmo artigo prevê normas, a serem fixadas em lei complementar, para a cooperação entre os vários entes da Federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência suplementar do Município é assegurada no inciso II do art. 30 da Constituição da República: "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Segundo entendimento doutrinário, essa competência do Município equívale, na verdade, à competência concorrente, embora esta seja atribuída pela Constituição da República apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Deve-se observar, no entanto, que o Município exercerá essa competência "no que lhe couber".

1.1.1 – Processo legislativo -

A Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, incluía o processo legislativo entre outros princípios nela estabelecidos, a cuja observância se obrigavam os Estados federados na sua auto-organização, nos termos do art. 13, III. As Constituições dos Estados poderiam adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis, conforme preceituava o parágrafo único do art. 200 do texto constitucional federal.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 25:

"Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição".

A título de exemplo, mencione-se dentre esses princípios a serem observados pelos Estados o da impossibilidade de se converter em lei matéria que não tenha sido objeto de discussão e votação do Legislativo. Assinala o Prof. RAUL MACHADO HORTA: "O processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder. Daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político". (In: O processo legislativo nas constituições federais brasileiras. Cadernos do Simpósio nº 2. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989, p. 5)

JOSÉ NILO DE CASTRO observa: "Os princípios norteadores do processo legislativo, de que cogitam os artigos 59 e seguintes, até 69, da Constituição Federal, aplicam-se aos Estados e aos Municípios, como o ciclo e o procedimento das feitura das leis, a saber: a iniciativa, a tramitação no Legislativo, a deliberação, o quórum, a sanção (expressa ou tácita), o veto e a promulgação. A moldura paradigmática está na Constituição Federal". (op. cit., p. 5)

O mesmo autor registra a posição do Supremo Tribunal Federal a

respeito da matéria, citando ementa do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 276 – 7 – AL (DJ 17/8/96, p. 7869-7871), da qual se transcreve:

"O Supremo Tribunal Federal ainda não definiu, sob o regime da vigente ordem constitucional, se os princípios que informam o processo legislativo impõem-se aos Estados-Membros como padrões jurídicos de compulsória observância. O tema da autonomia das unidades federadas, suscitado na perspectiva da nova concepção de federalismo consagrado pela vigente Carta Política, foi, no entanto, considerado de extremo relevo jurídico pelo STF (Adin 216-PB)". (op. cit., p. 128)

O processo legislativo autoritário cedeu lugar ao processo legislativo democrático, cujos aspectos essenciais podem ser assim sintetizados:

a) substituição da figura da aprovação automática, ou por decurso de prazo, pela do esgotamento da deliberação legislativa, uma vez escoado o prazo constitucionalmente previsto, nos seguintes casos: 1) projeto de autoria do Executivo com solicitação de urgência; 2) veto;

b) atribuição de competência às comissões para discussão e votação de projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa Legislativa;

c) ampla e efetiva participação da sociedade civil, assegurada: pela iniciativa popular de projeto de lei; pela apresentação de petição, reclamação, representação ou queixa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas; pela realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil;

d) incidência de veto parcial tão-somente em texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, sendo abolida, portanto, a prática condenável do veto incidente sobre palavra ou grupo de palavras;

e) previsão do quórum de maioria absoluta para rejeição de veto.

1.1.2 – Conceito e fases do processo legislativo -

Processo legislativo é o conjunto concatenado de atos pré-ordenados (iniciativa, emenda, votação, sanção, promulgação e publicação), realizados pelos órgãos legislativos com vistas à formação das leis em sentido amplo. Seu objeto é, pois, a elaboração dos atos normativos previstos na Constituição ou na Lei Orgânica.

Distinguem-se três fases no processo de elaboração das leis:

a) fase introdutória: a iniciativa, que é a faculdade de propor um projeto de lei, atribuída a pessoas ou órgãos, de forma geral ou especial. É o ato que desencadeia o processo legislativo;

b) fase constitutiva: a deliberação e a sanção. É a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto; compreende os turnos regimentais de discussão e votação, seguidos da redação final da matéria aprovada;

Essa fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo. É a intervenção do Executivo no aperfeiçoamento da lei. Tal apreciação pode resultar no assentimento (a sanção) ou na recusa (o veto). A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo. Pode ocorrer expressa ou tacitamente. A sanção é expressa quando o Executivo dá sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento da proposição de lei, resultante de projeto aprovado pela Casa Legislativa. A sanção é tácita, quando o Executivo deixa passar esse prazo sem manifestação de discordância.

Pode o Executivo recusar sanção à proposição de lei, impedindo, dessa forma, sua transformação em lei. Tal recusa se manifesta pelo veto, que pode ser total ou parcial, conforme atinja toda a proposição ou apenas parte da mesma.

Segundo dispõe o § 2º do art. 66 da Constituição da República, ao qual corresponde o § 4º do art. 70 da Constituição do Estado, "o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea".

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade da

proposição de lei ou a sua inconveniência ou inoportunidade, relativamente ao interesse público. No primeiro caso, há um motivo estritamente jurídico: a incompatibilidade com a Lei Maior. No segundo caso, há um motivo estritamente político, que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens: se o Executivo julgar a proposição contrária ao interesse público, opor-lhe-á veto.

c) fase complementar ou de aquisição de eficácia, que compreende a promulgação e a publicação da lei.

A promulgação é o ato que declara e atesta a existência da lei, indicando que esta é válida e executável. Cabe ao chefe do Executivo promulgar a lei. Se ele, nos casos de sanção tácita e de rejeição do veto, não o faz no prazo de 48 horas, deve o presidente da Casa Legislativa fazê-lo. Depois da promulgação, vem a publicação, que, em nosso sistema, é o meio de tornar a norma conhecida, vigente e eficaz.

As matérias em tramitação nas Casas Legislativas recebem, comumente, a denominação genérica de proposições. O Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Resolução nº 5.176, de 6/11/97) estabelece, no art. 170: "Proposição é o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Assembléia Legislativa".

A proposição destinada a alterar o texto da Lei Orgânica do Município recebe a denominação técnica de Proposta de Emenda à Lei Orgânica.

No caso dos projetos de lei, uma vez aprovados em redação final, passam a denominar-se proposições de lei, e é sob essa forma que são encaminhados à sanção.

Por extensão do conceito de proposição, a emenda, o requerimento, o parecer e outros instrumentos regimentais a eles assemelhados costumam ser incluídos no processo legislativo.

Os Regimentos Internos de algumas Casas Legislativas inserem, ainda, no rol das proposições do processo legislativo, a indicação, a representação, a moção e a autorização. É o caso do Regimento Interno da

Câmara Municipal de Belo Horizonte (Resolução nº 1.480, de 7/12/90).

As proposições do processo legislativo municipal dão origem às espécies normativas previstas na Lei Orgânica do Município, que são, em geral, as enumeradas a seguir:

- a) emendas à Lei Orgânica municipal;**
- b) leis complementares;**
- c) leis ordinárias;**
- d) leis delegadas;**
- e) resoluções;**
- f) decretos legislativos.**

O tratamento da matéria pode variar nas diversas leis orgânicas, algumas das quais incluem, por exemplo, as medidas provisórias no elenco das matérias compreendidas no processo legislativo municipal.

A respeito dessa inclusão, é oportuna a ponderação de JOSÉ NILO DE CASTRO: "A medida provisória, embora não vedada sua inserção no processo legislativo estadual e municipal, pela sua característica e singularidade, não se nos afigura afeiçoada ao nível municipal. O que lhes justifica a existência?". (op. cit., p. 127) Por outro lado, leciona Alexandre de Moraes:

"(...) o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais (1). Tal entendimento, que igualmente se aplica às Leis Orgânicas dos Municípios, acaba por permitir que, no âmbito estadual e municipal, haja previsão de medidas provisórias a serem editadas, respectivamente, pelo governador do Estado ou prefeito municipal e analisadas pelo Poder Legislativo local, desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual (2) e, no segundo, previsão nesta e na respectiva Lei Orgânica do Município. Além disto, será obrigatória a observância do modelo básico da Constituição Federal."

Ressalte-se, ainda, que diferentemente da Constituição anterior, que proibia expressamente a adoção dos decretos-leis pelos Estados-

Membros, a Constituição vigente silencia a respeito.

Como ressalta Roque Carraza, "nada impede, porém, que exercitando seus poderes constituintes decorrentes, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal prevejam a edição de medidas provisórias, respectivamente, estaduais, municipais e distritais. A elas, *mutatis mutandis*, devem ser aplicados os princípios e limitações que cercam as medidas provisórias federais".

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, foram alterados os preceitos que norteiam a edição e o processo de conversão de medidas provisórias em leis. Conseqüentemente, normas constitucionais estaduais ou de leis orgânicas municipais que tratem da matéria deverão adequar-se à nova sistemática introduzida no texto constitucional federal pela referida emenda.

Passamos, a seguir, a tecer algumas considerações acerca dos atos do processo legislativo municipal.

1.1.2.1 – Emenda à Lei Orgânica -

Em razão do poder organizativo municipal, a Lei Orgânica estabelece regras para ser emendada, com o que ela se reveste de certa rigidez: sendo aprovada pelo voto de dois terços dos membros da Câmara, somente com igual quórum poderá ser alterada.

As leis locais que a contrariarem serão ilegítimas e inválidas, desde que assim as declare o Judiciário (controle de legalidade das leis municipais em face da Lei Orgânica do Município).

1.1.2.2 – Lei complementar -

A lei complementar, aprovada por maioria absoluta (mais da metade do total de membros da Casa Legislativa), é expressa e especificamente prevista em determinadas disposições da Constituição e destina-se a complementá-las, relativamente à matéria de que tratam. Tem, pois, natureza infraconstitucional.

No âmbito do Município, a Lei Orgânica poderá prever as matérias que constituem objeto de lei complementar municipal.

Nos termos da Lei Orgânica, podem constituir objeto de lei complementar municipal, por exemplo, a organização administrativa do Município, o estatuto dos servidores públicos municipais, os códigos tributário e sanitário do Município, além de outras normas. Pelo aspecto formal, a qualificação do quórum (maioria absoluta) faz-se necessária devido à importância da ordenação jurídica contida na lei complementar.

1.1.2.3 – Lei ordinária -

A lei ordinária, que, na prática, é chamada simplesmente lei, é o ato legislativo típico, que, em regra, edita normas gerais e abstratas.

É disciplinada em lei ordinária a matéria não reservada à lei complementar, ou seja, a maioria das matérias da competência do Município.

Vários dispositivos da Lei Orgânica dependem de regulamentação por lei ordinária.

1.1.2.4 – Lei delegada -

A lei delegada é um ato normativo elaborado e editado pelo chefe do Executivo, em razão de autorização do Poder Legislativo e nos limites por este estabelecidos.

Segundo o parâmetro constitucional, cabe à Lei Orgânica do Município prever a delegação ao prefeito, a ser efetuada sob a forma de resolução ou decreto legislativo da Câmara Municipal, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício e poderá determinar a apreciação, pela Câmara, do projeto de lei delegada, caso em que este será submetido à votação única, vedada qualquer emenda.

São excluídos do âmbito da delegabilidade os atos de competência exclusiva da Câmara, a matéria reservada à lei complementar e a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos, segundo o estabelecido no art. 68, § 1º, III, da Constituição da República, aplicável ao processo legislativo federal.

1.1.2.5 – Decreto legislativo e resolução –

O decreto legislativo e a resolução, promulgados pelo presidente da Câmara, destinam-se a regular matérias da competência exclusiva do Legislativo e as de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, excluídas do âmbito da lei.

Como esclarece JOSÉ NILO DE CASTRO, ambos os atos têm o mesmo conceito, mas diferem quanto aos efeitos, os quais são externos e internos, no caso do decreto legislativo, e apenas internos, no caso da resolução.

Observa o mesmo autor: "Não há necessidade, entretanto, de se reproduzirem, nas Leis Orgânicas, integrando o processo legislativo municipal, esses dois atos normativos (decretos legislativos e resoluções). Admitem-se comumente apenas as resoluções". (op. cit., p. 127)

1.1.2.6 – Emenda -

A emenda é proposição apresentada como acessória de outra e, conforme sua finalidade, pode ser aditiva, modificativa, substitutiva ou supressiva.

É aditiva a emenda que se acrescenta a outra proposição; modificativa, a que altera dispositivo sem modificá-lo substancialmente; substitutiva, a apresentada como sucedânea de dispositivo ou sucedânea integral de proposição, caso em que passa a denominar-se substitutivo; supressiva, a destinada a excluir dispositivo.

Chama-se subemenda a emenda apresentada a outra.

A emenda é admitida quando pertinente ao assunto versado na proposição principal e quando incidente sobre um só dispositivo, salvo matéria correlata.

Por ser proposição acessória, a emenda não se confunde com Emenda à Lei Orgânica, o principal dos atos do processo legislativo municipal.

1.1.2.7 – Redação final -

Dá-se redação final aos projetos em geral e às Propostas de Emenda à Lei Orgânica, após sua aprovação nos turnos regimentais.

O parecer de redação final, emitido pela Comissão de Redação da Câmara, dá forma à matéria aprovada, segundo a técnica legislativa, corrigindo eventual vício de linguagem, defeito ou erro material. Para a mesma finalidade, é admitida emenda à redação final, durante a discussão do parecer.

Aprovada a redação final, a matéria é enviada à sanção ou à promulgação, conforme o caso.

1.1.2.8 – Indicação, representação, moção e autorização -

São proposições cujo conceito pode ser enunciado em conformidade com o previsto nos seguintes dispositivos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte:

"Art. 130 – Indicação é a proposição por meio da qual se sugere:

I – realização de medida de interesse público;

II – ao prefeito a declaração de utilidade pública, observados os requisitos da lei, de sociedades civis, associações e fundações.

Art. 131 – Representação é a proposição por meio da qual se sugere a realização de medida de interesse público ou a manifestação sobre qualquer assunto a autoridades federais ou estaduais.

Art. 132 – Moção é a proposição por meio da qual se manifesta regozijo, congratulação, pesar, protesto ou sentimento similar.

Art. 133 – Autorização é a proposição por meio da qual o prefeito solicita permissão para se ausentar do Município por mais de 10 dias, o vice-prefeito para se ausentar do Estado pelo mesmo prazo ou ambos, do País, por qualquer prazo.”

1.1.3 – Plenário e comissões -

O Poder Legislativo tem no Plenário seu órgão deliberativo por excelência. Paralelamente a ele, figuram as comissões técnicas, como órgãos de composição mais reduzida, porém de fundamental importância, uma vez que é nelas que os assuntos trazidos à consideração da Casa devem ser examinados com maior cuidado e o mais detalhadamente possível.

Numa Câmara Municipal que funcione observando a técnica parlamentar mais adequada, os assuntos em exame são encaminhados a comissões de vereadores, constituídas de acordo com o Regimento, antes de serem levados a Plenário para deliberação conclusiva.

Uma vez na comissão, a matéria deve ser distribuída, por seu presidente, a um dos membros. Este é o chamado relator, o qual, depois de examinar o assunto, propõe aos demais membros as conclusões que, no seu entendimento, devem constituir o parecer da comissão sobre a matéria. A opinião do relator, então, se aceita pela maioria dos membros da comissão, passa a constituir a peça por meio da qual a comissão orienta o Plenário para que este decida sobre a questão.

Desse modo, há impropriedade técnica no texto regimental que estabelece a votação de projeto de lei nas comissões, tanto quanto no Plenário, pois é somente no Plenário que as proposições devem ser objeto de

deliberação. Nas comissões, o que se deve votar é apenas o parecer formulado pelo relator sobre o projeto, o qual, uma vez aprovado, passa a constituir-se em pronunciamento de toda a comissão e não apenas num voto do relator sobre a matéria. Depois, sim, é que o projeto será votado, mas pelo Plenário, mediante a orientação do parecer da comissão.

Deve ficar claro, ainda, que o parecer da comissão, exatamente por ser uma peça meramente opinativa, não obriga o Plenário a decidir no mesmo sentido de sua conclusão. A comissão pode opinar, por exemplo, pela aprovação do projeto, e o Plenário poderá rejeitá-lo.

Sem contrariar o que já foi dito, esclareça-se que, em razão do permissivo constitucional constante do art. 57, § 2º, inciso I, da Constituição da República, é possível que os textos regimentais estabeleçam a deliberação conclusiva de comissões sobre determinadas matérias.

O Regimento Interno da Assembléia de Minas, por exemplo, por seus arts. 103, 104 e 105, estabelece:

"Art. 103 – Compete às comissões permanentes apreciar, conclusivamente, em turno único, as seguintes proposições, ressalvado o disposto no art. 104:

I – projetos de lei que versem sobre:

- a) declaração de utilidade pública;
- b) denominação de próprios públicos;

II – projetos de resolução que tratem de subvenções;

III – requerimentos escritos que solicitarem:

- a) providência a órgão da administração pública;
- b) manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público;
- c) manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações;
- d) manifestação de repúdio ou protesto.

Parágrafo único – Os requerimentos a que se refere o inciso III prescindem de parecer.

Art. 104 – Ao Plenário será devolvido o exame, global ou parcial, do mérito de proposição apreciada conclusivamente pelas comissões, se, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas contadas da publicação da decisão no Órgão Oficial dos Poderes do Estado, houver requerimento de 1/10 (um décimo) dos membros da Assembléia Legislativa.

§ 1º – Na ocorrência do disposto neste artigo, as emendas apresentadas ao projeto ou requerimento poderão receber parecer oral de relator designado em Plenário.

§ 2º – Concluída a votação, o projeto será encaminhado à Comissão de Redação.

Art. 105 – Na tramitação das proposições submetidas à deliberação conclusiva das comissões, serão observadas, no que couber, as disposições regimentais aplicáveis às matérias sujeitas à deliberação do Plenário."

Como se vê, o legislador excepcionou expressamente, no art. 103, aqueles casos que considerou assuntos de análise mais simples e que, por essa razão, poderiam esgotar sua tramitação normalmente nas comissões, sem a necessidade de virem a sobrecarregar as pautas de Plenário, ficando este por conta de apreciar matérias mais complexas. E, em seguida, no art. 104, abriu a possibilidade de "devolver-se" ao Plenário o exame de tais proposições, na forma ali prevista. Isso é uma indicação clara de que, mesmo nesses casos, o poder de deliberação conclusiva ainda é do Plenário, que, por meio de um dispositivo regimental, transfere tal competência às comissões.

Esse tratamento é também dado às comissões parlamentares de inquérito, pelos arts. 112 a 114 do mesmo Regimento. Daí se verifica que o fato de a matéria ser objeto de deliberação conclusiva de comissões não significa necessariamente tratar-se de assunto de fácil exame e, muito menos, matéria de menor importância.

De qualquer modo, o que é preciso ficar claro é que somente por disposição expressa se pode admitir esse tipo de exceção regimental; a regra, repetimos, é a decisão pelo Plenário.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar a exceção prevista no art. 191 do Regimento Interno da Assembléia mineira, em que se prevê a rejeição de projeto de lei que receba parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as comissões a que tenha sido distribuído, salvo se houver recurso de deputado, nos termos do art. 104 do mesmo Regimento Interno.

Também nesse caso, a proposição é arquivada sem que o Plenário a aprecie. Tal como nos outros casos, por força de norma regimental expressa. Essa norma, aliás, constitui disposição que se vem repetindo em sucessivos diplomas regimentais da Assembléia Legislativa de Minas e que encontra fórmulas equivalentes em outros diplomas internos hoje em vigor. A título de exemplo, cite-se o disposto no art. 133 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

1.1.4 – Turnos processuais -

A maioria dos diplomas regimentais, tanto nos Estados como nos Municípios, segue o princípio da forma de procedimento complexa para o exame das proposições. Por esse sistema, estabelecem-se duas ou três fases processuais, nas quais o assunto é analisado pelas comissões e votado pelo Plenário.

Tais fases intitulam-se geralmente turnos, como se vê nos Regimentos Internos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Assembléia mineira e em numerosos outros textos, tanto estaduais como municipais. Embora o tratamento deste aspecto dos procedimentos legislativos não seja uniforme nesses diplomas, verifica-se que a origem de tal fórmula repetitiva está na preocupação com a retificação de enganos, o preenchimento de lacunas, o aperfeiçoamento e, até mesmo, a adequação a possíveis fatos supervenientes.

Os dois ou três turnos, portanto, não devem ser uma repetição pura e simples de procedimentos, mas, sim, fases processuais sucessivas, nas quais o exame da matéria caminha para a frente, no sentido de seu objetivo final.

Por essa razão, o Regimento Interno da Assembléia Legislativa de

Minas estabelece tratamento diferenciado para o exame das proposições nos dois diferentes turnos, reduzindo a apenas uma a comissão que emite parecer no segundo turno, bem como limitando, neste, as possibilidades de apresentação de emendas. Essas diferenças têm o objetivo de fazer com que o reexame constitua apenas uma oportunidade de aperfeiçoamento, o que não impede que uma proposição aprovada em primeiro turno seja rejeitada no segundo.

A esse propósito, veja-se o que dispõe o art. 189 do Regimento:

"Art. 189 – Aprovado em 1º turno, o projeto será despachado à comissão competente, a fim de receber parecer para o 2º turno.

§ 1º – Quando houver emendas aprovadas, o parecer conterà a redação do vencido.

§ 2º – No 2º turno, o projeto sujeita-se aos prazos e às formalidades do 1º turno, não se admitindo emenda que contenha matéria prejudicada ou rejeitada.

§ 3º – A emenda contendo matéria nova só será admitida, no 2º turno, por acordo de Lideranças e desde que pertinente à proposição.

§ 4º – A emenda, no 2º turno, é votada independentemente de parecer de comissão, podendo ser despachada pelo Presidente à comissão competente, de ofício ou a requerimento do Colégio de Líderes, ou ainda a requerimento de Deputado, aprovado pelo Plenário, ressalvado o disposto no inciso III do art. 297.

§ 5º – Concluída a votação, o projeto é remetido à Comissão de Redação.

É necessário ainda esclarecer o significado da expressão redação do vencido, que encontramos no § 1º do artigo transcrito. E isso porque não são poucas as dúvidas que a expressão tem provocado, daí decorrendo inclusive confusão com o conceito de voto vencido, que tem sentido quase que oposto ao daquela.

Por vencido entende-se o texto de proposição resultante de votação pelo Plenário, em que se verifique a aprovação de emendas. Então, sempre

que a redação original de uma proposição dá lugar a uma outra, em virtude de modificações introduzidas por via da aprovação de emendas, esta nova redação, este novo texto, constitui o vencido.

Já voto vencido é o pronunciamento de caráter opinativo que não consegue aprovação, quando do exame de determinada matéria nas comissões.

Se uma comissão se reúne para decidir sobre o parecer proposto pelo relator designado, e esse parecer é rejeitado, aí temos um caso de voto vencido. (art. 139, parágrafo único, do Regimento Interno da Assembléia de Minas)

1.1.5 – Quórum -

Em virtude das dúvidas que a questão do quórum provoca, entendemos ser interessante fazer alguns esclarecimentos sobre o tema. Vamos começar pelos conceitos de maioria simples e maioria absoluta.

O art. 47 da Constituição Federal, que corresponde ao art. 55 da Constituição do Estado, estabelece que as deliberações das Casas do Congresso serão tomadas por maioria de votos, devendo estar presente a maioria de seus membros, exceto nos casos expressamente previstos na Constituição.

Aí está o princípio a ser observado pelos Estados, em relação às Assembléias Legislativas, e pelos Municípios, no tocante às Câmaras Municipais. É o princípio da deliberação por maioria simples, ou seja, se estiver presente mais da metade dos membros da Casa, o maior número de votos dados, num sentido ou noutro, define o resultado da votação.

E o que vem a ser então o quórum de aprovação por maioria absoluta? É o de aprovação por mais da metade de todos os membros da Casa Legislativa e não apenas dos presentes.

Para eliminar dúvidas que porventura persistam quanto ao cálculo do número correspondente à expressão maioria, seja absoluta ou simples, transcrevemos o que, a propósito, estabelece o art. 251 do Regimento

Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais:

"Art. 251 – A determinação de quórum será feita do seguinte modo:

I – o quórum da maioria absoluta, em composição ímpar da Assembléia, obter-se-á acrescentando-se uma unidade ao número de Deputados e dividindo-se o resultado por dois;

II – o quórum de um terço obter-se-á:

a) dividindo-se por três o número de Deputados, se este for múltiplo de três;

b) dividindo-se por três, acrescido de uma ou duas unidades, o número de Deputados, se este não for múltiplo de três;

III – o quórum de dois terços obter-se-á multiplicando-se por dois o resultado obtido segundo os critérios estabelecidos no inciso anterior;

IV – o quórum de três quintos obter-se-á: a) dividindo-se por cinco o número de Deputados, se este for múltiplo de cinco, e multiplicando-se o quociente obtido por três; b) dividindo-se por cinco, acrescido das unidades necessárias, o número de Deputados, se este não for múltiplo de cinco, e multiplicando-se o quociente obtido por três."

Assim sendo, enquanto, numa Câmara de nove membros, as votações, em regra, podem decidir-se por apenas três votos (o que corresponde a mais da metade dos presentes, estando presente mais da metade de todos os membros), aquelas outras votações, nas quais seja obrigatória a maioria absoluta para a aprovação da matéria, somente poderão resultar em aprovação se, pelo menos, cinco vereadores votarem a favor da proposição. Se quatro vereadores votarem a favor e um, contra, estará rejeitada a proposição.

Fica claro, portanto, que o conceito de quórum se aplica tanto ao número de presentes quanto ao número de votantes ou de votos, neste ou naquele sentido, não se podendo falar, obviamente, em maioria simples, quando a questão se referir ao número de presenças. Maioria simples é um conceito que somente se aplica a votações.

A questão do quorum qualificado impõe-nos também a necessidade de atentar para o fato de que, nessa hipótese, o número mínimo de votos para aprovar ou para rejeitar nem sempre coincide com o número mínimo de presenças necessário para que se possa submeter a votos a proposição. É freqüente verificarmos, nos Regimentos Internos, que os presidentes das Casas Legislativas são impedidos de votar as proposições submetidas ao Plenário.

Nesse caso, o número mínimo de presenças para a deliberação há de ser o do quórum de aprovação – ou de rejeição – mais um, de modo que a proposição a ser votada possa ser tanto aprovada quanto rejeitada.

Numa Câmara Municipal com nove membros, por exemplo, para que se submeta a votos um projeto de lei complementar, que depende do voto favorável de cinco de seus membros para que seja aprovado, será necessária a presença de, no mínimo, seis vereadores, na hipótese de o Regimento Interno dispor que, nesses casos, o presidente não vota.

Também quanto ao processo de votação a ser utilizado nas deliberações por quórum qualificado, importa fazer algumas considerações.

O Regimento Interno da Assembléia de Minas prevê, por seu art. 258, serem três os processos de votação: o simbólico, o nominal e o processo por escrutínio secreto. Eis o texto do citado dispositivo:

"Art. 258 – São 3 (três) os processos de votação:

I – simbólico;

II – nominal;

III – por escrutínio secreto."

Pelo fato de as Câmaras Municipais nem sempre seguirem esse sistema (e, a título de exemplo, citamos o Regimento Interno da Câmara Municipal de Poços de Caldas, que, no seu art. 201, somente prevê os processos simbólico e nominal), é indispensável fazer com que a Lei Interna disponha de, pelo menos, um processo que permita a verificação, sem deixar dúvidas, do atendimento da condição mínima, que é o quórum qualificado. E isso porque, principalmente nas Câmaras de composição numerosa, a votação pelo processo simbólico (que, via de regra, aponta a decisão apenas

pela atitude dos votantes) pode fazer com que seja impossível registrar em ata a observância da condição.

Assim, essa observação se aplica não apenas à deliberação sobre propostas de emenda à Lei Orgânica, mas também à votação de qualquer outra proposição que implique quórum qualificado.

Nunca é demais lembrar que o mesmo processo observado na deliberação sobre a proposição principal vale também para as acessórias, inclusive os chamados incidentes processuais. É o caso das emendas e dos requerimentos que, porventura, incidam sobre a apreciação da matéria principal, tais como pedidos de adiamento de votação, votação por partes, votação por determinado processo etc.

Para facilitar a solução do problema acima exposto (a elaboração de normas regimentais que disciplinem os processos de votação, de tal maneira que o atendimento do quórum qualificado fique comprovado na ata dos trabalhos), relacionamos, a seguir, os casos hoje existentes de matérias que exigem o quórum qualificado:

<i>Casos</i>	<i>Quórum exigido</i>	<i>Fonte legal</i>
<i>1-Elaboração da lei orgânica</i>	<i>2/3</i>	<i>CR/88, art. 29 caput</i>
<i>2- Alteração da lei orgânica</i>	<i>2/3</i>	<i>CR/88, art. 29 caput</i>
<i>3- Rejeição do veto oposto pelo prefeito</i>	<i>Maioria absoluta</i>	<i>CR/88, art. 66, § 4º</i>
<i>4- Aprovação de lei complementar</i>	<i>Maioria absoluta</i>	<i>CR/88, art. 69</i>
<i>5- Rejeição do parecer prévio sobre as contas do prefeito municipal, emitido pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente.</i>	<i>2/3</i>	<i>CR/88, art. 31 § 2º</i>

No que se refere ao quórum qualificado para a votação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica, o qual decorre do disposto no art. 29 da Constituição da República, é bom frisar que a condição fundamental a ser observada pelo legislador municipal é a de que só com o voto favorável de, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara estará a proposta aprovada. O que equivale a dizer que, numa Câmara de nove vereadores, por exemplo, se uma proposição dessa natureza for votada por seis vereadores (2/3 dos

membros da Câmara) e obtiver o voto favorável à sua aprovação de, apenas, cinco, com um vereador votando contra, a proposta deverá ser declarada REJEITADA. E isso porque, tendo sido de 2/3 dos membros da Câmara o número de votantes, a votação terá sido válida, porque realizada com a observância do quórum qualificado, e a proposição não terá sido aprovada, por não ter obtido o número mínimo, exigido pela Constituição, de votos a seu favor.

1.1.6 – Participação popular direta -

O constituinte federal de 1988 implantou, no texto da Carta Magna, formas de participação popular direta, que atribuem ao regime político vigente o caráter de democracia semidireta. Aliás, é norma expressa da própria Constituição Federal: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º, parágrafo único).

A participação direta ocorre pela iniciativa popular de proposições de natureza variada: projetos de lei e petições diversas, além da presença do povo no trabalho das comissões permanentes, dentre as quais ressalte-se a Comissão de Participação Popular da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, criada em 2003, pela Resolução nº 5212.

No que diz respeito aos projetos de lei, a iniciativa popular se dá, no âmbito municipal, quando o projeto apresentado à Câmara é assinado por cinco por cento, no mínimo, do eleitorado municipal, devendo o texto ficar restrito a matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros (art. 29, inciso XIII, da Constituição Federal).

Esta é, sem dúvida, a modalidade mais eloqüente na caracterização da participação popular direta, mas é inquestionável a importância que, por suas possibilidades futuras, apresenta também a participação nas audiências públicas das comissões permanentes da Assembléia, cuja finalidade é subsidiar o processo legislativo.

Previstas no inciso III do § 2º do art. 60 da Constituição mineira, as audiências foram tratadas no inciso VI do art. 100 e no Capítulo III do Título

VIII do Regimento Interno da Assembléia; na Resolução nº 5.117, de 13 de julho de 1992, que contém normas regimentais complementares sobre a matéria; na Deliberação da Mesa nº 856, de 1993, que regulamenta a citada resolução.

Com a promulgação da Emenda à Constituição nº 12, de 1º de setembro de 1994, foram acrescentados ao art. 157 da Constituição do Estado os §§ 5º, 6º e 7º, nos termos dos quais a realização de audiências públicas regionais foi disciplinada pela Lei nº 11.745, de 16 de janeiro de 1995, alterada pela Lei nº 12.997, de 30 de julho de 1998.

O citado § 5º do art. 157 da Constituição do Estado passou a vigorar com a redação dada pela Emenda à Constituição nº 25, de 7 de julho de 1997, a qual veio a ser alterada pela Emenda à Constituição nº 36, de 29 de dezembro de 1998, que, além disso, alterou o § 6º e suprimiu o § 7º do mesmo art. 157.

Entre as inovações trazidas à matéria pela recente legislação, devem-se destacar:

a) a prioridade atribuída, em audiência pública regional, realizada bianualmente, para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual de Ação Governamental e da proposta orçamentária anual, às propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação;

b) a participação do Tribunal de Contas e dos Poderes Judiciário e Executivo na audiência pública supra-referida, com vistas à prestação de informações e à coleta de subsídios para as ações pertinentes a seus respectivos âmbitos de competência.

Por força da citada Emenda à Constituição nº 36, outros dispositivos constitucionais passaram a assegurar aos programas e projetos priorizados em audiências públicas regionais tratamento privilegiado, sob vários aspectos, incluídos os referentes à fiscalização e aos controles, bem assim à previsão e à execução orçamentárias.

Nos termos do § 2º do art. 3º da Resolução nº 5.117, de 1992, "o apoio à realização da audiência pública regional poderá ser encargo das municipalidades componentes da macrorregião, mediante convênio firmado com a Assembléia Legislativa", estabelecendo o § 3º do mesmo artigo que "as audiências públicas regionais serão realizadas, preferencialmente, na Câmara Municipal".

Além de assegurar ampla e efetiva participação da sociedade civil em atividades ligadas à elaboração legislativa, a audiência pública regional é valioso instrumento de unificação e fortalecimento dos Poderes do Estado e do Município.

Já quanto às petições populares, o art. 60 da Carta mineira, pelo inciso V de seu § 2º, faz incluir, no rol das atribuições das comissões da Assembléia, o recebimento de pedidos subscritos por qualquer pessoa – e não apenas por representantes das municipalidades ou de entidades outras –, podendo tratar, entre outras questões, de reclamação, representação ou queixa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas estaduais.

Verifica-se, portanto, que, a partir da Constituição da República, o ordenamento jurídico vigente se orienta no sentido de fortalecer o Poder Legislativo em todos os seus níveis, não apenas pela devolução de atribuições ao Congresso, às Assembléias e às Câmaras, como também pela previsão de formas de atuação integrada dessas entidades e, como se viu, da participação popular direta.

1.2 – Função deliberativa -

No exercício da função meramente deliberativa, a Câmara trata de matérias de sua competência exclusiva, previstas na Lei Orgânica própria, expedindo atos de aprovação, de autorização, de fixação de situações ou de julgamento técnico, consubstanciados em decreto legislativo ou em resolução, que independem de sanção do prefeito. Em geral, como já se assinalou, as resoluções dispõem sobre matérias de interesse interno da Câmara, e os decretos legislativos, sobre as matérias de sua competência exclusiva que produzam efeitos externos ou internos.

1.3 – Função fiscalizadora -

A função fiscalizadora da Câmara é exercida mediante mecanismos diversos, como, por exemplo:

- a) pedido de informações ao prefeito;
- b) convocação de auxiliares diretos deste;
- c) investigação mediante Comissão Parlamentar de Inquérito;
- d) tomada e julgamento das contas do prefeito, só podendo ser rejeitado o parecer prévio do Tribunal de Contas competente pelo voto de dois terços dos membros da Câmara;
- e) acolhimento de petição, reclamação, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas e de outras formas de manifestação da sociedade civil;
- f) exercício, no âmbito de sua competência, da fiscalização e do controle dos atos do Executivo, incluídos os da Administração Indireta.

1.3.1 – Comissão Parlamentar de Inquérito -

Ensina o Prof. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO: "... a missão do Poder Legislativo, por força das disposições constitucionais e da Teoria do Estado Democrático, está ligada à sua responsabilidade política de vigilância sobre os fatores que contribuem para que a máquina do estado não seja objeto de negligência, desonestidade, incompetência, desmandos e prepotência. O Poder Legislativo dispõe de instrumentos hábeis para o saneamento das atividades administrativas: as Comissões Parlamentares de Inquérito e os Tribunais de Contas". (In: Teoria geral das comissões parlamentares – comissões parlamentares de inquérito. Rio de Janeiro. Forense, 1988, p. 1)

A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI –, também chamada Comissão Legislativa de Inquérito ou Comissão Especial de Inquérito, é comissão temporária, criada para a apuração de fato determinado e por prazo certo.

Encontrando sua fonte primária no § 3º do art. 58 da Constituição Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de

investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno (ou na Lei Orgânica do Município), e são criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público ou a outra autoridade competente, para que se promova a responsabilidade civil, criminal ou administrativa do infrator.

O Regimento Interno da Assembléia mineira, no seu art. 112, § 1º, conceitua fato determinado:

"Art. 112 –

§ 1º – Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica e social do Estado, que demande investigação, elucidação e fiscalização e esteja devidamente caracterizado no requerimento que deu origem à comissão."

No desenvolvimento dos trabalhos da CPI, tem de ser observada, no que couber, a legislação específica. No que se refere ao procedimento, a Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, e as normas contidas no Código de Processo Penal são aplicadas subsidiariamente.

A criação da CPI é automática, conforme se depreende dos dispositivos constitucionais referentes ao assunto: solicitada por, no mínimo, um terço dos vereadores e atendidos os demais requisitos constitucionais e regimentais, caberá ao presidente da Câmara receber o requerimento, despachá-lo a publicação e, mediante indicação das lideranças, observada tanto quanto possível a representação proporcional dos partidos, constituir a Comissão, indicando o fato determinado a ser objeto de apuração e fixando prazo certo para a conclusão dos trabalhos.

JOSÉ NILO DE CASTRO afirma que a criação da CPI "é, na verdade, o exercício de uma franquia democrática, assegurada à minoria nos parlamentos" e observa: "Seria desastroso, para a democracia, subordinar a criação de CPI à deliberação da maioria, pois, o mais das vezes, tal fato tornaria impraticável a instituição desse instrumento de controle efficientíssimo. Subordiná-la ao voto da maioria é o mesmo que negá-la,

como prerrogativa da minoria". (In: A CPI municipal. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 120-121)

Ademais, dispõe o já citado art. 55 da Constituição do Estado, reproduzindo a norma do art. 47 da Constituição Federal:

"Art. 55 – Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembléia Legislativa e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros."

Se, por exemplo, constar do Regimento Interno, ou da Lei Orgânica, a exigência de o requerimento de criação de CPI ser submetido à deliberação do Plenário e depender do voto favorável da maioria absoluta, estará sendo adotado quórum não previsto em disposição constitucional, o que significa descumprir a Constituição.

A respeito das conclusões da CPI municipal, esclarece JOSÉ NILO DE CASTRO: "... não têm a natureza de sentença, não punem, nem podem indicar ou sugerir, considerar estes ou aqueles fatos como crimes comuns, de responsabilidade ou infrações político-administrativas, capitulando-os. Seus trabalhos são formal e meramente investigatórios". (op. cit., p. 108)

1.3.2 – Fiscalização financeira

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara nos termos do art. 31 da Constituição da República e do art. 180 da Constituição mineira.

Eis o texto dos dispositivos mencionados:

"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 do Município 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.

§ 3º – As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º – É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais."

.....
"Art. 180 – A Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emití-lo, na forma da lei.

§ 1º – Como procedimento fiscalizador e orientador, o Tribunal de Contas realizará habitualmente inspeções locais nas Prefeituras, Câmaras Municipais e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta dos Municípios.

§ 2º – As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 3º – No primeiro e no último ano de mandato do Prefeito Municipal, o Município enviará ao Tribunal de Contas inventário de todos os seus bens móveis e imóveis.

§ 4º – O Tribunal de Contas exercerá, em relação ao Município e às entidades de sua administração indireta, as atribuições previstas no art. 76 desta Constituição, observado o disposto no art. 31 da Constituição da República."

Entre as atribuições estabelecidas para o Tribunal de Contas pelo art. 76 da Constituição do Estado, encontra-se a de "realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembléia Legislativa ou de comissão sua, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgão de qualquer dos Poderes e em entidade

da administração indireta".

Deve-se mencionar, ainda, o § 2º do art. 77 da Constituição do Estado, o qual prevê uma câmara composta de três conselheiros, renovável anualmente, para o exercício exclusivo da fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios.

1.4 – Função julgadora

No desempenho da função julgadora, quando exerce um juízo político, compete à Câmara Municipal:

a) julgar o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores, nas infrações político-administrativas previstas em lei federal (Decreto-lei nº 201/67, recepcionado como lei ordinária pela Constituição Federal vigente);

b) decretar a perda do mandato do prefeito e dos vereadores, nos casos indicados na Constituição Federal, na Lei Orgânica e na legislação federal aplicável;

c) proceder à tomada de contas do prefeito quando não apresentadas à Câmara dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa;

d) julgar as contas do prefeito e também as da Mesa da Câmara.

A rejeição das contas pode ensejar a responsabilização político-administrativa do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, do que poderá resultar perda de mandato, além da responsabilidade penal ou civil, se for o caso.

1.4.1 – Crime de responsabilidade e outras infrações

Nos termos do art. 29, X, da Constituição da República, o julgamento do prefeito se faz perante o Tribunal de Justiça. É o que se chama de foro privilegiado por prerrogativa de função, estabelecido não em

consideração à pessoa, mas em razão do cargo ou das funções que exerce.

Estabelece o art. 178 da Constituição do Estado de Minas Gerais:

"Art. 178 – O Prefeito é processado e julgado originariamente pelo Tribunal de Justiça, nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

Parágrafo único – Na forma da Lei Orgânica, compete à Câmara Municipal o julgamento do Prefeito por infração político-administrativa, observada a regra do § 4º do art. 175."

O art. 175, § 4º, por sua vez, diz o seguinte:

"Art. 175 – ...

§ 4º – Ao Vereador será assegurada ampla defesa em processo no qual seja acusado, observados, entre outros requisitos de validade, o contraditório, a publicidade e o despacho ou decisão motivados."

O Tribunal de Justiça julga o Prefeito por crimes de responsabilidade (Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, art.1º), crimes comuns (definidos no Código Penal), contravenções penais (previstas na Lei de Contravenções Penais) e abuso de autoridade (Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965).

Esse julgamento não se confunde com o dos atos do prefeito, atacáveis, por exemplo, por mandado de segurança ou ação popular, pois a competência para julgá-los, originariamente, é do juiz de Direito da comarca. Convém ressaltar, entretanto, que a competência do Tribunal de Justiça do Estado para o processo e o julgamento do prefeito municipal restringe-se às infrações penais de competência da Justiça estadual, cabendo à Justiça federal e à Justiça eleitoral a competência originária, por meio de seus respectivos tribunais de 2º grau (Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais Eleitorais), para o julgamento dos crimes de suas respectivas competências (súmula nº 702 do STF).

Como já se verificou, competente para o julgamento das infrações político-administrativas do prefeito é a própria Câmara Municipal. Segundo a lição de JOSÉ NILO DE CASTRO, essas infrações "provêm de violação de deveres éticos, funcionais e governamentais locais, cujo objetivo é a

perda do mandato eletivo, que se pode dar pela cassação e extinção". (In: Direito municipal positivo. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 346)

Os crimes de responsabilidade previstos no Decreto-Lei nº 201/67 são crimes próprios do chefe do Executivo municipal. Entretanto, os vereadores podem ser co-autores desses crimes, caso em que se sujeitarão a competente processo e julgamento.

Pela prática de crimes comuns, contravenções penais e crimes eleitorais, previstos, respectivamente, no Código Penal, na Lei de Contravenções Penais e no Código Eleitoral, os vereadores serão submetidos a processo e julgamento pelo Poder Judiciário. No que se refere aos crimes funcionais, ou seja, aos cometidos no exercício de suas funções, os vereadores são equiparados aos funcionários públicos, conforme definição do art. 327 do Código Penal:

"Art. 327 – Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública."

A prática de infração político-administrativa, de que trata o art. 7º do Decreto-Lei nº 201/67, pode resultar na cassação de mandato de vereador. Os casos de extinção de mandato estão previstos no art. 8º desse mesmo decreto-lei.

Deve-se atentar para a diferença entre cassação e extinção de mandato: a primeira é ato constitutivo, de competência do Plenário da Câmara; a segunda é ato declaratório, de competência da Mesa da Câmara.

Em um e em outro caso, o julgamento compete exclusivamente à Câmara Municipal. O Poder Judiciário só agirá quando provocado e o seu papel é somente o de apreciar a regularidade do procedimento, sem entrar no mérito da punição.

1.5 – Função político-parlamentar

O mandato político representativo constitui o elemento básico da democracia indireta ou representativa, ou seja, aquela em que o poder, cujo titular é o povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes

periodicamente eleitos. Em razão disso, os vereadores, à semelhança dos parlamentares estaduais e federais, exercem a representação popular.

Segundo lembra JOSÉ AFONSO DA SILVA, a evolução do processo político, pela incorporação de outros elementos à democracia representativa, vem promovendo uma relação mais estreita entre os mandatários e o povo, por meio dos "instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular: partidos políticos, sindicatos, associações políticas, comunidades de base, imprensa livre, de tal sorte que a opinião pública – expressão da cidadania – acaba exercendo um papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente às de suas bases eleitorais". (In: Curso de direito constitucional positivo. 20ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 140)

Além desses instrumentos, podem-se apontar, como recursos institucionais disponíveis para o exercício da função político-parlamentar: a tribuna da Câmara, os acordos de lideranças, as audiências públicas com entidades da sociedade civil, as comissões destinadas à representação da Câmara em atos públicos e a proporcionalidade da participação dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares representados na Câmara, na constituição da Mesa e na de cada comissão.

1.5.1 – Conflitos sociais

Nos dias atuais, a função político-parlamentar vem-se destacando nas atividades das Casas Legislativas das três esferas de poder, principalmente por um aspecto. É que, especialmente no exercício dessa função, os parlamentos têm-se constituído, cada vez mais, no local adequado para a solução dos conflitos que surgem entre os diversos segmentos da sociedade.

Um povo que consegue erigir instituições por via das quais se resolvam tais conflitos, de maneira civilizada e pacífica, protege-se, sem dúvida, do perigo de resvalar para formas traumáticas de solução que a ninguém podem mais interessar, pois a História já nos mostra, e com grande clareza, que, antes de se constituírem em solução, essas formas se caracterizam, muito mais, como novos problemas que se superpõem àqueles

que se pretende resolver. É o caso da luta armada entre classes sociais ou entre nações, como se vê hoje em diversas regiões de continentes tão diversos quanto Europa, África, Ásia e América.

2 – Atribuições do Vereador

Um dos grandes desafios do vereador é, diante dos problemas concretos de seus eleitores, encontrar soluções que resolvam a situação de todos que se encontram em situação similar e não apenas daqueles que o procuraram. O vereador tem uma série de mecanismos que pode utilizar para tentar responder às demandas que identifica em sua comunidade.

Assim, pode, por exemplo:

- **apresentar projeto de lei;**
- **apresentar emendas às proposições que tramitam na Casa;**
- **pedir informações ao Poder Executivo;**
- **convocar Secretário para prestar esclarecimento;**
- **propor, com outros parlamentares, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito;**
- **manifestar-se na Tribuna ou nas Comissões;**
- **propor realização de audiência pública;**
- **apresentar requerimento ou indicação, solicitando do Poder Executivo determinada providência;**
- **propor emendas nos Projetos de Lei sobre as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual;**
- **informar a população sobre as matérias que estão em tramitação na Casa Legislativa, sobre seus direitos e sobre os órgãos que os interessados devem procurar para fazer valer esses direitos.**

Embora não sejam prerrogativas exclusivas dos Parlamentares, não se deve desconsiderar a possibilidade de representarem perante o Ministério Público e o Tribunal de Contas ou mesmo ajuizarem ações populares na defesa dos interesses de seus representados.

Para o bom desempenho de suas atribuições, podemos destacar duas importantes habilidades do parlamentar. Um membro de uma Casa Legislativa deve ser um bom **comunicador**. O Parlamento é um espaço do discurso, do debate. A comunicação, contudo, não se restringe ao Plenário

ou às Comissões, mas também no contato direto com a sociedade. A habilidade de se comunicar não se limita à capacidade de se expressar bem, mas igualmente importante é a capacidade de escutar os demais parlamentares e os cidadãos, para que possa compreender os anseios e as angústias do povo que representa.

Destaca-se também a **capacidade de aprendizagem** e de compreensão das novas matérias submetidas à apreciação do Parlamento. As Casas Legislativas examinam proposições de diferentes assuntos, com variados graus de complexidade. O Parlamentar deve compreender a matéria, para que possa tanto participar do debate no Plenário e nas Comissões, quanto explicar ao povo o que está sendo deliberado pela Casa Legislativa.

Como se pode ver, o exercício da representação não é tarefa fácil, exigindo assiduidade dos vereadores. Todavia, a questão da frequência dos vereadores é uma questão a ser disciplinada pela própria Câmara. Evidentemente, o regimento deve exigir a presença nas reuniões do Plenário e das Comissões, prevendo as devidas sanções para as faltas injustificadas.

Notas

(1) Neste sentido: STF – Pleno – Adin nº 822/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RTJ 150/482.

(2) 1. O Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da adoção da medida provisória pelos Estados-Membros, tendo afirmado que "podem os Estados-Membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-Membros, a exemplo da União Federal". (STF – Pleno – Adin nº 425-5/TO – Rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 18, fev. 2004, p. 18)

*** Gabriela Horta Barbosa Mourão
Guilherme Wagner Ribeiro**

COMISSÕES PARLAMENTARES PERMANENTES E TEMPORÁRIAS

* Assembléia Legislativa do Amazonas

São comissões de **nível técnico**, compostas por número geralmente restrito de membros que atuam como co-participantes do processo legislativo e das atividades de fiscalização e controle da administração pública. Criadas conforme estabelecido pelo Regimento Interno de cada Câmara, classificam-se em dois tipos:

1. Comissões Permanentes – são comissões integrantes da estrutura institucional da Casa, criadas para examinar determinados assuntos conforme seu campo temático ou área de atividade. Por exemplo: Comissão de Educação, Cultura, Esporte, Saúde, etc. Subsistem através das legislaturas. Também são chamadas de "Comissões Temáticas".

2. Comissões Temporárias – são criadas especialmente para determinada função, podendo assumir a forma de comissão **de inquérito, especial, de representação externa e representativa**. Além das atribuições estabelecidas pelo Regimento Interno de cada Casa Legislativa, elencamos abaixo algumas de suas funções básicas:

a. Inquérito – para desempenhar o papel fiscalizador e controlador da Administração;

b. Especial – para dar parecer sobre proposta de emenda a leis;

c. Representação Externa para representar a Câmara em solenidade, atos públicos;

d. Representativa – para representar a Câmara durante recesso.

As Comissões Temporárias extinguem-se quando for atendida a finalidade às quais foram destinadas ou pelo decurso de prazo.

Competência das Comissões

As comissões têm competência para apreciar, emitir parecer, discutir e votar propositura, apresentar proposições, instaurar inquérito, realizar audiência pública com entidade da sociedade civil, convocar agente político para prestar informações pessoalmente sobre assunto determinado e demais atribuições que constam do Regimento Interno.

A criação, as atribuições e a forma de composição das Comissões Permanentes e Temporárias estão fixadas em dispositivos do Regimento Interno, estabelecendo regras que respeitam a proporcionalidade e representação das Bancadas que compõem a Legislatura.

A realização das reuniões, a elaboração e a votação dos pareceres e todas as demais regras de funcionamento também se encontram no Regimento Interno de cada Câmara Legislativa.

* Jaqueline Ferretti Monteiro
Diretora da Escola da Assembléia Legislativa do Amazonas

NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

***Assembléia Legislativa de Minas Gerais**

1 – Introdução

Este capítulo reúne conceitos básicos de técnica legislativa, constantes do "Manual de Redação Parlamentar" da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em sua 2ª edição. Para atender aos propósitos desta publicação, foram selecionadas para reprodução algumas partes do texto original, as quais, além de oferecer diretrizes para a redação do texto da lei, estimulam a reflexão sobre aspectos considerados fundamentais para o desenvolvimento de uma concepção moderna de atividade legislativa necessária, responsável e apta a produzir os resultados a que se propõe.

A primeira parte desta seleção contém princípios e preceitos relativos à estruturação e à redação das leis, além de considerações avançadas sobre consolidação e sistematização, fruto de intenso trabalho desenvolvido no âmbito da instituição. Segue-se a apresentação de um questionário de referência para a preparação da lei, o qual é uma versão adaptada pela Assembléia de modelo semelhante desenvolvido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Ao final do capítulo, encontra-se reproduzida a Lei Complementar nº 78, de 09/07/2004, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis, conforme o previsto no art. 63 da Constituição do Estado.

2 – A estrutura e a redação do texto legal

2.1 – As partes constitutivas do projeto de lei

O projeto de lei – assim como o projeto de resolução ou a proposta

de emenda à Constituição – pode ser dividido, do ponto de vista formal, em três partes básicas: o cabeçalho, o texto normativo e o fecho, além da justificção, que não integra a proposição propriamente dita, mas é requisito para sua apresentação.

2.1.1 – Cabeçalho

O cabeçalho é a parte introdutória da proposição e serve para identificá-la no contexto legislativo. Compreende a epígrafe, a ementa e a fórmula de promulgação, também chamada de preâmbulo (no caso do ato específico de promulgação da lei).

A epígrafe indica o tipo de projeto (de lei, de lei complementar ou de resolução ou proposta de emenda à Constituição), o número que lhe é atribuído no ato de seu recebimento e o ano em que foi apresentado.

A ementa serve para apresentar o conteúdo do projeto. Consiste em um resumo claro e conciso da matéria tratada. O enunciado da ementa deve ser preciso e direto, de modo a possibilitar o conhecimento imediato do assunto e, ainda, facilitar o trabalho de registro e indexação do texto. A sentença começa com um verbo na terceira pessoa do singular do presente do indicativo, cujo sujeito implícito é "o projeto".

A expressão "e dá outras providências", que, às vezes, aparece no final das ementas, somente deve ser usada se a proposição contiver dispositivos complementares, relacionados com o objeto central do projeto, como, por exemplo, disposições modificativas de leis em vigor ou alterações na estrutura administrativa de órgãos públicos, destinadas a possibilitar a implementação da lei nova.

Exemplo:

Dispõe sobre a política de proteção à fauna e à flora aquáticas e de desenvolvimento da pesca e da aquicultura no Estado e dá outras providências. (Projeto de Lei nº 1.162/2000 – Lei nº 14.181, de 2002) (Para viabilizar a consecução do disposto na lei, a proposição autoriza a abertura de crédito especial no Orçamento do Estado e cria órgão colegiado na estrutura orgânica do Poder Executivo.)

Nos projetos de lei modificativa, o texto da ementa, ao descrever a alteração efetuada, deve indicar o número, a data e a ementa da lei alterada.

Exemplo:

Altera a Lei n° 13.437, de 30 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o Programa de Fomento ao Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte do Estado de Minas Gerais – Micro Geraes. (Projeto de Lei n° 1.936/2002 – Lei n° 14.360, de 2002)

Nas situações em que a lei alterada é muito ampla e a alteração restringe-se a um aspecto específico, a reprodução da ementa da lei modificada pode não ser suficiente para identificar com precisão a alteração. É recomendável, nesses casos, conciliar a descrição formal da alteração (número da lei e dos artigos alterados) com a descrição do conteúdo específico da alteração.

Exemplos:

Cria a Comissão de Participação Popular, mediante alteração nos arts. 101, 102, 288 e 289 da Resolução n° 5.167, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. (Projeto de Resolução n° 309/2003 – Resolução n° 5.212, de 2003)

Altera a Lei Complementar n° 38, de 13 de fevereiro de 1995, que contém a organização e a divisão judiciárias do Estado, no que se refere à composição do Tribunal de Alçada, e dá outras providências. (Projeto de Lei Complementar n° 17/96 – Lei Complementar n° 45, de 1996)

2.1.2 – Texto normativo

Compreende as disposições normativas da lei, formuladas por meio de artigos.

Integram o texto normativo as disposições relativas a vigência e revogação:

a) cláusula de vigência: é o dispositivo que determina a data em que a lei entra em vigor. Somente após a publicação da lei no órgão oficial dos Poderes do Estado e o transcurso do prazo estabelecido para o início de sua vigência, seu cumprimento se impõe a todos;

b) cláusula de revogação: deve ser usada somente quando a lei nova revoga explicitamente lei anterior ou disposições determinadas de outra lei. Não se deve usar, genericamente, a fórmula "revogam-se as disposições em contrário".

As cláusulas de vigência e de revogação, quando houver, devem figurar em artigos distintos.

2.1.3 – Fecho

É o encerramento da proposição e abrange:

- a) o local e a data de sua expedição;
- b) a assinatura da autoridade competente.

2.1.4 – Justificação

O projeto a ser submetido à apreciação da Assembléia Legislativa deve ser fundamentado pelo autor na justificação, que se insere após o fecho e consiste na exposição de argumentos que demonstrem, se possível detalhadamente, a necessidade e os benefícios da proposição, de acordo com estudo realizado previamente.

A fundamentação dos projetos de autoria dos chefes de outros Poderes e órgãos do Estado é feita na exposição de motivos que integra a mensagem encaminhada à Assembléia.

2.2 – A articulação do texto legal

2.2.1 – O artigo

A unidade básica da estruturação de um texto legal é o artigo. Cada artigo deve tratar de apenas um assunto, podendo aparecer na forma de um dispositivo único ou desdobrar-se em outros dispositivos – parágrafos, incisos, alíneas e itens –, dependendo da complexidade do enunciado.

Quando o artigo se desdobra, o dispositivo inicial, que abre o enunciado, é chamado de "caput" e contém o comando geral do artigo.

Os parágrafos são usados como ressalva, restrição, extensão ou complemento do preceito enunciado no "caput" do artigo. Desse modo, sempre relativizam a idéia nele contida.

Os incisos, as alíneas e os itens servem como artifício para enumeração de elementos dentro do artigo e podem ser usados da seguinte forma:

- a) os incisos vinculam-se ao "caput" do artigo ou a um parágrafo;
- b) as alíneas vinculam-se a um inciso;
- c) os itens vinculam-se a uma alínea.

2.2.2 – Ordenação dos artigos

A ordenação dos artigos e a divisão do texto legal se fazem de acordo com a natureza, a extensão e a complexidade da matéria. O mais importante, em qualquer situação, é manter a coerência do critério adotado e a compatibilidade entre os preceitos instituídos.

Os artigos iniciais são usados, de acordo com as peculiaridades de cada projeto, para indicar o objeto da lei e seu campo de aplicação e para estabelecer os objetivos e as diretrizes reguladores da matéria. Quando for o caso, servem, ainda, para definir o sentido de certos termos que serão usados de modo recorrente na seqüência do texto.

O artigo introdutório varia de acordo com o tipo e com a extensão da lei e pode ser formulado de diversas maneiras.

Exemplos:

O art. 1º define o objeto da lei, e o art. 2º indica o sentido de termos fundamentais da proposição:

Art. 1º – Esta lei estabelece normas de incentivo fiscal às pessoas jurídicas que apóiem financeiramente a realização de projeto cultural no Estado.

Art. 2º – Para os efeitos desta lei, considera-se:

I – incentivador o contribuinte tributário ou a pessoa jurídica que apóie financeiramente projeto cultural;

II – empreendedor o promotor de projeto cultural. (Lei nº 12.733, de 1997)

Apresenta-se a diretriz geral de uma política e anuncia-se a sua regulação pela lei:

Art. 1º – O Estado valorizará e estimulará o uso da língua portuguesa em seu território, nos termos desta lei. (Lei nº 12.701, de 1997)

O artigo indica que a lei será o novo marco regulatório da matéria:

Art. 1º – O Fundo de Desenvolvimento Regional do Jaíba – Fundo Jaíba –, criado pela Lei nº 11.394, de 6 de janeiro de 1994, passa a reger-se por esta lei, observado o disposto na Lei Complementar nº 27, de 18 de janeiro de 1993. (Lei nº 15.019, de 2004)

Neste caso, extraído de lei federal, o "caput" do art. 1º estabelece, como diretriz interpretativa, um sentido para o termo básico da lei – a educação. Nos parágrafos, indica-se o objeto da lei.

Art. 1º – A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º – Esta lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º – A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (Lei Federal nº 9.394, de 1996)

Há artigos introdutórios que já trazem a determinação central do projeto e praticamente esgotam o conteúdo normativo do texto. São proposições que, geralmente, têm uma finalidade específica, de cunho concreto, como é o caso da doação de imóveis, da autorização legislativa, da declaração de utilidade pública, da abertura de crédito suplementar, entre outros.

As disposições relativas ao objeto da lei vêm em seqüência aos artigos iniciais. Na ordenação geral do texto, os preceitos gerais normalmente precedem os especiais (excepcionais), os principais precedem os acessórios, os permanentes precedem os transitórios, e os substantivos precedem os processuais.

As normas relativas à implementação das disposições de conteúdo substantivo, as de caráter transitório ou geral e as de vigência e revogação são estabelecidas nos *artigos finais*.

2.3 – Divisões do texto

Quando o projeto é extenso ou tem conteúdo complexo, é recomendável que o texto seja dividido em partes, para facilitar sua compreensão. Essa divisão deve ser feita a partir do capítulo, unidade mínima de agrupamento dos artigos.

Sendo necessário, o capítulo pode ser dividido em seções, e estas em subseções. Blocos de capítulos podem agrupar-se em títulos, e estes, por sua vez, podem compor livros, formando um código. Sendo necessário o agrupamento de livros, adotam-se as partes, denominadas parte geral e parte especial ou, excepcionalmente, parte primeira, parte segunda, etc. Cada uma dessas partes é intitulada de acordo com a matéria nela tratada. No campo da legislação estadual, são raras as leis que utilizam subdivisões mais abrangentes do que o capítulo.

Alguns tipos de agrupamento de artigos são mais comuns e

recebem os seguintes nomes, de acordo com sua utilidade no conjunto da lei:

2.3.1 – Disposições preliminares

Essa designação aparece quando se quer destacar os artigos iniciais da lei das disposições substantivas propriamente ditas. As disposições preliminares, portanto, tratam da localização da lei no tempo e no espaço, contêm princípios, objetivos e diretrizes e estabelecem normas de aplicação da lei.

2.3.2 – Disposições gerais

Tal designação pode vir no início ou no final da lei ou de algum de seus capítulos ou divisões. No início da lei, têm a mesma função das disposições preliminares; no início de algum capítulo, fazem o papel de disposições preliminares relativamente ao bloco que introduzem. Quando vêm no final do texto, como é mais comum ocorrer, as disposições gerais podem reunir:

- a) preceitos que são comuns a mais de um capítulo do texto, aglutinados em um único;
- b) preceitos autônomos que, por falta de pertinência temática, não caberiam em nenhuma das divisões do texto;
- c) comandos que estabelecem providências destinadas a operacionalizar a aplicação da nova lei;

Exemplo:

Art. 32 – Ficam transferidos para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social os contratos, convênios, acordos e outras modalidades de ajustes celebrados pela Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, extinta por esta lei. (Lei n° 13.341, de 1999)

- d) comandos que indicam o direito aplicável à situação em que há mudança no regime legal (normas intertemporais).

Exemplo:

Art. 221 – Aplicar-se-á aos magistrados da Justiça Militar, no que couber, o disposto nesta lei para a magistratura comum, quanto à disciplina judiciária. (Lei Complementar nº 59, de 2001)

2.3.3 – Disposições finais

As disposições finais podem ser usadas, de acordo com as possibilidades e as necessidades do texto, para agrupar os preceitos autônomos, as normas de operacionalização da lei e as normas intertemporais. Podem, ainda, fazer parte das disposições finais as normas de vigência e os dispositivos revogatórios.

2.3.4 – Disposições transitórias

Ainda que o conceito de direito transitório gere controvérsias teóricas, é possível enumerar os tipos de normas que, geralmente, são abrangidas sob o rótulo de disposições transitórias:

a) as normas que regulam, de modo autônomo e temporário, situações de transição entre o direito velho e o novo, funcionando como um terceiro regime jurídico, que coexiste com as normas que estão sendo revogadas e com as que estão sendo introduzidas. Trata-se de normas tipicamente transitórias;

b) as normas que indicam qual é o direito aplicável a uma situação pendente, a fim de evitar conflitos de interpretação da lei no tempo. São normas típicas do chamado direito intertemporal;

c) as normas que disciplinam determinada situação, ou indicam o direito aplicável a ela, até que se editem normas definitivas para regulá-la (do ponto de vista teórico, alguns autores não consideram transitória essa espécie de norma);

d) as normas que definem procedimentos para pôr em funcionamento a lei nova ou instituições por ela criadas.

3 – Os anexos da lei

Os anexos são usados em uma lei para organizar dados ou informações cuja apresentação sob a forma de texto seria inviável ou inadequada. Trata-se de quadros, tabelas, listas, modelos, formulários, gráficos, etc. O anexo deve ser instituído por um artigo da lei, podendo ser referido em outros artigos subsequentes.

Exemplo:

Art. 4º – A estrutura das carreiras instituídas por esta lei e o número de cargos de cada uma são os constantes no Anexo I.

3.1 – Estrutura

O anexo apresenta a seguinte estrutura:

a) *título*, contendo a palavra "ANEXO", em maiúsculas; quando houver mais de um anexo, eles serão numerados com algarismos romanos;

b) *indicação*, entre parênteses, abaixo do título, do artigo que instituiu o anexo.

Exemplo:

ANEXO

(a que se refere o art. 1º da Resolução nº ..., de ... de ... de ...)

c) *conteúdo* do anexo, com título e subtítulos, conforme o caso.

3.2 – Modificação

A substituição de um anexo em vigor por um anexo novo é feita por meio de um terceiro anexo, instituído pela lei modificativa especificamente para abrigar o conteúdo que passará a vigorar.

Exemplo:

Art. 4º – Os Anexos I e II da Lei nº 13.437, de 30 de dezembro de 1999, passam a vigorar na forma do Anexo desta lei.

(...)

ANEXO

(a que se refere o art. 4º da Lei nº ..., de ... de ... de 2002)

"ANEXO I

(a que se refere o inciso III do art. 11 da Lei nº 13.437, de 30 de dezembro de 1999)

(...)

ANEXO II

(a que se refere o art. 23 da Lei nº 13.437, de 30 de dezembro de 1999)

(...)"

(Projeto de Lei nº 1.936/2002 – Lei nº 14.360, de 2002)

Se incidir sobre itens isolados do anexo, a alteração poderá ser feita diretamente pelo artigo da lei modificativa que a instituir.

Exemplo:

Art. 9º – Ficam transformados, no quadro especial de cargos de provimento em comissão da administração direta do Poder Executivo a que se refere o Anexo da Lei Delegada nº 108, de 29 de janeiro de 2003, os seguintes cargos de provimento em comissão:

I – um cargo de Diretor II, código MG-05, símbolo DR-05, em um cargo de Assessor Jurídico-Chefe, código MG-99, símbolo GF-09, de recrutamento amplo, mantida a remuneração do cargo;

3.3 – Numeração interna do anexo

Na numeração do conteúdo do anexo, devem-se usar algarismos

romanos quando seus itens forem considerados incisos de um artigo da lei (ver exemplos na LDO e LOA). Nas outras situações, podem ser usados algarismos romanos ou arábicos.

Os subtítulos devem ter a numeração iniciada com o algarismo romano correspondente ao número do anexo, seguido de algarismo arábico.

Exemplo:

ANEXO II

(a que se refere o art. 41 da Lei nº ..., de ... de ... de 2004)

II.1 – Tabela de correlação das carreiras da Secretaria de Estado de Defesa Social e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais.

4 – A linguagem do texto legal

O texto legal deve buscar sempre a clareza e a precisão, a fim de evitar conflitos de interpretação. É por isso que o texto legal se articula em dispositivos: a escrita em tópicos facilita a ordenação e a identificação das normas e também as remissões e as referências. O mais importante, porém, é o modo como se redige o texto. A linguagem da lei deve ser concisa, simples, uniforme e, por ter de exprimir obrigação, deve ser também imperativa. Assim, é recomendável:

a) para obter concisão:

Utilizar frases e períodos sucintos, evitando adjetivos e advérbios dispensáveis, bem como construções explicativas, justificativas ou exemplificativas;

Exemplo:

Forma inadequada

Art. 1º – O fornecedor que proceder à alteração na embalagem, como modificação no peso, na quantidade ou no volume do produto, deverá adotar

providências no sentido de esclarecer suficientemente o consumidor sobre a alteração proposta.

Forma adequada

Art. 1º – O fornecedor informará o consumidor sobre alteração efetuada na embalagem de produto.

b) para obter simplicidade:

– dar preferência às orações na ordem direta, exceto quando a ordem inversa for necessária para reforçar o caráter imperativo do enunciado;

Exemplo:

Forma adequada (oração na ordem inversa pela necessidade de reforçar o caráter imperativo do enunciado)

Art. 4º – É vedado, na fabricação dos tonéis ou barris de envelhecimento, o uso de madeira que possa prejudicar as características da cachaça ou ensejar risco de contaminação da bebida por compostos tóxicos.

– dar preferência às expressões na forma positiva;

Exemplo:

Forma inadequada

Art. 33 – A recarga artificial de aquíferos não será feita sem a realização de estudos que comprovem sua conveniência técnica, econômica e sanitária e a preservação da qualidade das águas subterrâneas.

Forma adequada

Art. 33 – A recarga artificial de aquíferos fica condicionada à realização de estudos que comprovem sua conveniência técnica, econômica e sanitária e a preservação da qualidade das águas subterrâneas.

– empregar palavras e expressões de uso corrente, salvo quando se tratar de assunto técnico que exija nomenclatura própria;

Exemplo:

Art. ... – São transgressões disciplinares:
(...)

II – adiar (e não procrastinar) o cumprimento de decisão judicial.

Art. 1º – É obrigatória a realização de exame de fundo de olho em recém-nascidos no Estado, para diagnóstico do retino-blastoma, da catarata e do glaucoma congênitos. (Uso adequado – termos técnicos).

c) para obter uniformidade:

– expressar a mesma idéia, ao longo de todo o texto, por meio das mesmas palavras, evitando sinônimos;

Exemplo:

Art. 1º – Fica instituída, nas universidades públicas estaduais, reserva de vagas para os candidatos afro-descendentes, os egressos da escola pública e os portadores de deficiência.

Parágrafo único – Estende-se às fundações agregadas à Uemg a exigência de reserva de vagas (e não cota mínima) de que trata esta lei.

– empregar termos de uso comum às diversas regiões do Estado, evitando o uso de regionalismos e de modismos;

Exemplo:

Art. 5º – Parcerias público-privadas são mecanismos de colaboração entre o Estado e particulares, por meio dos quais o particular assume a condição de encarregado de serviços, atividades, infra-estruturas, estabelecimentos ou empreendimentos de interesse público, sendo remunerado segundo seu desempenho (e não sua performance), pelas

utilidades e serviços que oferecer (e não disponibilizar).

– buscar a uniformidade do tempo e do modo verbais em todo o texto;

– buscar o paralelismo nominal e verbal entre as disposições dos incisos, das alíneas e dos itens constantes na mesma enumeração;

Exemplo:

Art. 160 – Os projetos de lei relativos a Plano Plurianual, a diretrizes orçamentárias, a orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados pela Assembléia Legislativa, observado o seguinte:

(...)

III – as emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente podem ser aprovadas caso:

a) sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- 1) dotação para pessoal e seus encargos;
- 2) serviço da dívida;
- 3) transferência tributária constitucional para Município; ou

c) sejam relacionadas:

- 1) com a correção de erro ou omissão; ou
- 2) com as disposições do projeto de lei. (Constituição do Estado)

– evitar o emprego de palavra ou expressão que confira ambigüidade ao texto;

Exemplos:

Art. 6º – O disposto neste artigo aplica-se aos créditos tributários

gerados até sessenta dias anteriores à data da publicação desta lei. (Nos sessenta dias anteriores ou até sessenta dias antes?)

Art. 2º – O centro educativo gerenciado por associação autônoma receberá repasse de recursos do Poder Executivo se a entidade:

I – possuir finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades;

III – for declarada de utilidade pública por lei. (Qual é a entidade: o centro educativo ou a associação autônoma?)

d) para obter imperatividade:

– usar o futuro do presente do indicativo e o presente do indicativo;

Exemplos:

Art. 1º – O Estado promoverá a assistência integral à saúde reprodutiva da mulher e do homem, mediante a adoção de ações médicas e educativas.

Art. 2º – O Regime Próprio de Previdência Social assegura os benefícios previdenciários previstos nesta lei complementar aos segurados e a seus dependentes.

– preferir as formas verbais às nominais;

Exemplos:

Cabe à Mesa designar os membros da Comissão (e não a designação).

É vedado restringir o acesso ... (e não a restrição).

– preferir os verbos significativos aos de ligação;

Exemplo:

Aplica-se ... (e não é aplicável).

– preferir as formas verbais às constituídas de verbo e substantivo;

Exemplo:

Requerer, pagar, nomear (e não fazer requerimento, fazer pagamento, fazer nomeação).

– evitar o uso meramente enfático de termos ou expressões, tais como necessariamente, impreterivelmente, obrigatoriamente.

4.1 – Uso dos verbos dever e poder

O sentido imperativo de um enunciado legal é dado, quase sempre, pelo uso do verbo no futuro do presente do indicativo ou no presente do indicativo.

Exemplo:

Art. 207 – O poder público garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais, para o que incentivará, valorizará e difundirá as manifestações culturais da comunidade mineira. (Constituição do Estado)

A locução verbal que tem como auxiliar o verbo "dever", apesar de também servir para exprimir obrigatoriedade, não é indicada para textos legais, por ser menos direta e concisa e mais sujeita a ambigüidades. Assim, por exemplo, no enunciado do art. 207 da Constituição do Estado, não seria recomendável dizer "O poder público deve garantir" no lugar de "O poder público garante", nem "deve incentivar, valorizar e difundir" onde se diz "incentivará, valorizará e difundirá".

Entretanto, há algumas situações em que o verbo "dever" parece ser mais adequado. São aquelas em que o comando expresso pelo verbo, sem perder o sentido de obrigatoriedade, apresenta-se, no contexto geral do enunciado, como um requisito a ser necessariamente cumprido para a consecução de um objetivo mais amplo, explícito ou subentendido no artigo, e geralmente estabelecido como uma faculdade para o destinatário da norma.

Exemplo:

Art. ... – Para usufruir dos benefícios concedidos por esta lei, o produtor rural deverá cadastrar-se (e não cadastrar-se-á) no órgão competente até o dia 30 de janeiro do exercício fiscal subsequente ao da realização da transação. (Cadastrar-se é uma opção do produtor rural.)

O verbo "poder" é empregado, na maior parte das vezes, para indicar uma faculdade ou uma possibilidade. O fato de exprimir possibilidade não retira do comando o caráter imperativo, já que a opção é, também ela, uma norma.

Exemplo:

Art. 53 – A Assembléia Legislativa se reunirá, em sessão ordinária, na Capital do Estado, independentemente de convocação, de primeiro de fevereiro a dezoito de julho e de primeiro de agosto a vinte de dezembro de cada ano.

(...)

§ 4º – Por motivo de conveniência pública e deliberação da maioria de seus membros, poderá a Assembléia Legislativa reunir-se, temporariamente, em qualquer cidade do Estado. (Constituição do Estado)

4.2 – Singular e plural

Na lei, dá-se preferência ao singular, que é mais conciso e, na maioria das vezes, tem efeito generalizante, fazendo com que a norma se dirija individualmente a cada um dos integrantes de um universo aberto.

Exemplo:

Art. ... – Será promovido o servidor que obtiver mais de 60% (sessenta por cento) dos pontos distribuídos em avaliação de desempenho.

A forma plural é mais sujeita a ambigüidade e imprecisão, mas pode mostrar-se recomendável quando a norma tem uma aplicação concreta dentro de um universo definido de destinatários (uma classe, um segmento, um grupo).

Exemplo:

Art. 19 – Na hora do início da reunião, aferida pelo relógio do Plenário, os membros da Mesa da Assembléia e os demais Deputados ocuparão seus lugares. (Regimento Interno da Assembléia)

4.3 – Estrangeirismos

O uso de termos ou expressões em língua estrangeira nos textos legais só é admitido em casos excepcionalíssimos, quando a expressão for de uso consagrado e não tiver correspondente em português. Isso ocorre geralmente com alguns termos em latim ("caput" e "causa mortis", por exemplo).

No caso de nomenclatura vinculada a inovação tecnológica, inquestionavelmente difundida, quando não existir na língua portuguesa termo que a possa substituir, a palavra estrangeira pode também ser empregada (por exemplo, internet).

Caso seu uso seja inevitável, a palavra em língua estrangeira deve ser grafada em itálico ou entre aspas.

5 – A padronização do texto legal

Os padrões gráficos utilizados no texto das leis, que compreendem

as configurações e os caracteres gráficos, as abreviaturas e as siglas, são convenções adotadas no âmbito do Estado e, de modo geral, não têm efeito sobre o sentido ou a interpretação das normas. No estabelecimento dessas convenções, os textos das Constituições da República e do Estado são usados como referência. Para facilitar a integração do sistema legal, as convenções utilizadas no âmbito federal também devem ser levadas em consideração.

Os projetos de textos normativos elaborados na Assembléia Legislativa devem ser grafados em fonte Arial 11, com recuo de 1 cm na primeira linha e espaçamento 1,5 entre linhas, observados os seguintes detalhes:

Epígrafe: Centralizada. Caracteres maiúsculos, negritados.

Ementa: Alinhada à direita, com 9 cm de largura, sem recuo na primeira linha.

Fórmula de promulgação: Justificado.

Texto normativo: Justificado

Artigo: Indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, separada do texto por travessão entre espaços em branco.

Parágrafo: Indicado pelo sinal "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, separado do texto por travessão entre espaços em branco. No caso de haver apenas um parágrafo, utiliza-se a expressão "Parágrafo único".

Inciso: Representado por algarismo romano seguido de travessão entre espaços em branco. O texto inicia-se com letra minúscula e termina com ponto-e-vírgula, salvo o do último, que termina com ponto, e o do que se desdobrar em alíneas, que termina com dois-pontos.

Alínea: Representada por letra minúscula seguida de parêntese separado do texto por um espaço em branco. O texto inicia-se com letra minúscula e termina com ponto-e-vírgula, salvo o da que se desdobrar em itens, que termina com dois-pontos, e o da última alínea do último inciso, que termina com ponto.

Item: Representado por algarismo arábico seguido de parêntese separado do texto por um espaço em branco. O texto inicia-se com letra minúscula e termina com ponto-e-vírgula, salvo o do último item da última alínea, que termina com ponto.

Capítulo: Identificado por algarismo romano. Nome centralizado e grafado em caracteres maiúsculos, sem negrito.

Seção e subseção: Identificadas por algarismos romanos. Nome centralizado e grafado em caracteres minúsculos, com inicial maiúscula, negritados.

Título e livro: Identificados por algarismos romanos. Nome centralizado e grafado em caracteres maiúsculos, negritados.

Parte: Identificada como Parte Geral ou Parte Especial ou por numeral ordinal. Nome centralizado e grafado em caracteres maiúsculos, negritados.

Numerais (palavras) ou algarismos: São usados apenas numerais (palavras), exceto no caso das unidades de medida, unidades monetárias e valores percentuais, que são expressos com algarismos, seguidos de numerais (palavras) entre parênteses.

Siglas: A primeira referência aparece entre travessões, em seguida à explicitação de seu significado. A partir daí, usa-se apenas a sigla. Não se usa o segundo travessão antes de ponto final e de dois-pontos.

6 – A alteração das leis -
6.1 – Tipos de alteração

A alteração expressa de uma lei por outra pode ser feita:

a) dando-se nova redação a artigos, parágrafos ou outro dispositivo da lei em vigor;

Exemplo:

Art. 4º – O art. 104 da Lei nº 5.406, de 16 de dezembro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 104 – As promoções obedecerão a critérios de antigüidade, merecimento, ato de bravura e tempo de serviço, devendo ocorrer anualmente, nos meses de junho e dezembro.". (Projeto de Lei Complementar nº 36/2003.)

b) acrescentando-se dispositivos novos;

Exemplo:

Art. 2º – Ficam acrescentados ao art. 9º da Lei nº 14.694, de 2003, os seguintes §§ 2º e 3º, passando seu parágrafo único a vigorar como § 1º: (Lei nº 15.275, de 2004)

c) revogando-se dispositivos em vigor.

Exemplo:

Art. 3º – Fica revogado o § 2º do art. 30 da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002. (Lei Complementar nº 79, de 2004)

6.2 – Acréscimo de artigos

Não se pode modificar a numeração original dos artigos da lei alterada nem de agrupamentos de artigos, como seções ou capítulos. O objetivo da proibição é manter a estabilidade do sistema de remissões da lei, evitando problemas de identificação de dispositivos e de referência.

Quando é necessário fazer algum acréscimo de artigo à lei, o número do artigo novo deve ser o mesmo do artigo anterior, seguido de letra maiúscula, observada a seqüência das letras na série relativa a cada artigo.

Exemplo:

Art. 4º – A Lei nº 14.694, de 2003, fica acrescida do seguinte art. 32-A:

"Art. 32-A – Os recursos orçamentários provenientes da ampliação real da arrecadação de receitas da administração pública estadual poderão ser aplicados no pagamento de prêmio por produtividade." (Lei nº 15.275, de 2004)

A renumeração de parágrafos, incisos e outras unidades, apesar de aceitável, deve ser evitada.

É vedado o aproveitamento de número de dispositivo revogado ou vetado, devendo a lei alterada manter sua indicação, seguida da expressão "revogado" ou "vetado", conforme o caso.

Também no caso de dispositivo declarado inconstitucional em decorrência de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – essa informação será registrada no texto da lei, fazendo-se acompanhar do número da ADI e da referência à situação de medida liminar ou de decisão transitada em julgado.

7 – A redação final de proposições

A Comissão de Redação, de acordo com o disposto nos arts. 102, X, e 268 a 271 do Regimento Interno, tem a atribuição de elaborar a redação final de projetos de lei, de projetos de resolução e de propostas de emenda à Constituição.

Fazer a redação final de uma proposição significa dar a seu texto, de acordo com as diretrizes da técnica legislativa, a forma lingüística que

melhor expresse o sentido da matéria aprovada pelos parlamentares.

Ao operar com o texto, a Comissão avalia a correção dos enunciados, a propriedade dos termos usados, a coerência articulatória de preceitos e de dispositivos, o acerto nas remissões internas e externas, além das formas de conexão com o ordenamento em vigor. No esforço de obter o melhor resultado, pode a Comissão, preservando a abrangência e o sentido dos conteúdos, substituir e adaptar frases, termos e expressões, promover a junção, o acréscimo, o desmembramento, a supressão, a rearticulação, a reordenação e a renumeração de dispositivos e corrigir dados e referências, sempre com o propósito de tornar o texto final o mais próximo possível daquilo que se supõe ser a intenção dos parlamentares que aprovaram a matéria.

O princípio técnico que orienta todo esse trabalho é a busca da clareza e da precisão do texto legal como condição para a redução de conflitos de interpretação e garantia da maior segurança jurídica possível para as instituições e a sociedade.

O texto assim preparado pela Comissão de Redação é encaminhado, sob a forma de parecer de redação final, à apreciação do Plenário ou da comissão que houver deliberado conclusivamente sobre a matéria, aos quais cabe, em cada caso, verificar se a proposta da Comissão atende à intenção manifestada pela maioria dos parlamentares no processo de votação.

É importante observar que, muitas vezes, pode haver dúvida ou incerteza quanto ao sentido que se quis dar a determinado preceito aprovado pelo Parlamento. Nesses casos, cabe ao Plenário atenção redobrada na votação do texto da redação final, pois o acatamento, por parte daquele órgão, do parecer da Comissão de Redação significará, além da confirmação da alternativa técnica sugerida, também uma opção política do Parlamento pela forma em que deseja ver promulgada a proposição.

8 – Consolidação e sistematização das leis

O conceito de consolidação de leis certamente não é pacífico entre

estudiosos; da mesma maneira, não é uniforme a idéia que políticos, técnicos e autoridades públicas têm e divulgam a respeito da consolidação e da sistematização das leis. Ações desenvolvidas pelo Estado, no Brasil e em diversos outros países, para ordenar e simplificar a legislação em vigor, abrigadas sob o rótulo de "consolidação", atendem muitas vezes a diretrizes, técnicas e critérios variados.

Em Minas Gerais, a matéria é tratada na Lei Complementar nº 78, de 2004, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado, conforme previsto na Constituição Estadual (parágrafo único do art. 63). Essa lei é um instrumento de orientação da elaboração legislativa e de organização da legislação em vigor, com o objetivo de facilitar a consulta, a leitura e a interpretação das leis.

A Lei Complementar nº 78 organiza-se em três categorias de normas: diretrizes para redação, regras de padronização e procedimentos de consolidação de leis. Tal distinção mostra o modo como a lei complementar se configura e revela a autonomia que o Estado tem na regulação da matéria.

As normas que tratam da elaboração das leis e, particularmente, as que se referem à redação legal, são diretrizes oferecidas ao redator para a construção dos textos legislativos e constituem o resultado de uma experiência peculiar (um modo-de-fazer) da Assembléia Legislativa. Essas normas têm caráter diretivo e principiológico e, afastando-se de uma concepção estritamente prescritiva da técnica legislativa, procuram estabelecer recomendações para a obtenção da concisão, da simplicidade, da uniformidade e da imperatividade que caracterizam a linguagem da lei.

Em relação às normas de padronização, a lei mantém, em linhas gerais, pela conveniência de integração do sistema legal, as mesmas regras adotadas para as leis federais pela Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, que, aliás, se deduz terem sido extraídas da própria configuração da Constituição da República. Trata-se dos padrões gráficos do texto legal objetivamente estabelecidos para o legislador. Não se pode falar aqui em princípio ou diretriz de técnica legislativa, mas, sim, em mera convenção gráfica, que inclui caracteres e tipos de letras, uso de abreviaturas e configuração de texto.

As normas sobre consolidação procuram atender às peculiaridades do Estado e aos problemas específicos de sua legislação. Além dos aspectos jurídicos e de técnica legislativa, que compreendem a interpretação, a vigência e a revogação das leis, o tema envolve também questões políticas, sociais e de administração de recursos humanos e tecnológicos.

A lei estadual, sem fugir à precisão, optou por trabalhar com uma idéia ampliada do termo "consolidação", mais próxima do sentido com que a imprensa e a população costumam usá-lo. São dois os procedimentos de consolidação indicados na lei complementar: a atualização e a sistematização das leis.

A atualização consiste na incorporação ao texto original de alterações expressas previstas em lei nova por meio de banco de dados virtual. Tratando-se de trabalho técnico, o procedimento, para afastar qualquer possibilidade de inovação, não admite fusão, desmembramento ou renumeração de artigos. Seu principal objetivo é proporcionar ao cidadão o acesso ao texto atualizado de todas as leis estaduais, com a possibilidade de consulta a blocos organizados tematicamente.

A sistematização, por sua vez, é tratada como a reunião de leis esparsas versando sobre a mesma matéria. Não há o pressuposto de sistematizar toda a legislação, mas apenas as matérias em que o trabalho seja necessário e viável, a partir de uma demanda concreta, após estudo técnico preliminar. O resultado do trabalho é um anteprojeto de lei que, dependendo da abrangência, pode resultar em um projeto de código. Tanto na sistematização simples quanto na codificação, o tratamento exigido é tipicamente legislativo, o que abre o texto, portanto, à criação, à participação e à novidade.

Atenção:

- Medidas de organização e de simplificação das leis, para que tenham êxito, devem articular-se com o planejamento e a racionalização da produção legislativa e do processo legislativo.

- Não se pode restringir nem conter o processo legislativo: as leis são dinâmicas, renovam-se, mudam. Não é recomendável que

procedimentos de consolidação pretendam engessar essa atividade.

- Propostas de sistematização ou de codificação de leis devem ser avaliadas caso a caso, levando em conta não apenas o número de leis existentes, mas também o uso que os órgãos e as comunidades fazem delas em cada área de atividade social, bem como o valor que atribuem aos institutos e relações socialmente estabelecidos.

- Qualquer intervenção em lei que inclua adaptação de texto, mudança de vocabulário ou alteração de estrutura não pode ser feita sem inovação. Alterar um texto, mesmo que de forma mínima, é abri-lo a novas possibilidades de interpretação. Nesses termos, não há como consolidar sem inovar.

- A principal necessidade dos que usam as leis é o acesso fácil e seguro aos textos atualizados (alterações expressas), ou seja: deve-se oferecer ao cidadão, antes de qualquer tentativa de sistematização de leis esparsas, o texto da lei contendo as alterações expressas feitas por leis posteriores.

Questionário de referência para a preparação da lei (check list):

- Definição do problema:

-? Qual é o problema que se pretende solucionar?

-? Quais são as alternativas para enfrentá-lo (uma medida administrativa, a realização de uma campanha informativa, uma ação de fiscalização, a instauração de um processo judicial)?

-? Há experiências anteriores a serem observadas? Que procedimentos e medidas foram adotados na situação comparada?

-? A edição de um ato normativo é realmente a melhor forma de solucionar o problema tendo em vista a natureza deste, seu alcance, os

benefícios que se pretende obter e a possibilidade de adoção de medidas alternativas?

- Possibilidade jurídica de legislar:

- Há amparo jurídico para legislar? A matéria é de competência do Estado? O proponente tem poder de iniciativa para o ato? A proposta é constitucional? A matéria traz inovação ao ordenamento jurídico?

- Qual é o instrumento normativo adequado para tratar da matéria? É matéria para a Constituição, para lei ou para resolução do Poder Legislativo? Sendo matéria de lei, cabe lei ordinária ou complementar?

- Foi feito um levantamento exaustivo da legislação existente sobre a matéria?

- Foi feita uma pesquisa sobre a legislação similar em outras unidades da Federação?

- Impacto da norma proposta:

- Quais são os objetivos do novo ato? Ele é exequível?

- Foi realizado um estudo de impacto detalhado a fim de antecipar os efeitos favoráveis e desfavoráveis da nova norma?

- Quais são os efeitos prováveis do ato proposto, quantitativa e qualitativamente, nos planos social, econômico, cultural, político, ambiental, etc.? Foram consultados especialistas em cada área específica?

- A medida proposta impõe despesas ao orçamento do Estado? De onde virão os recursos para a aplicação da lei? As normas financeiras e orçamentárias do Estado foram atendidas?

- Os benefícios estimados da medida justificam os custos?

- O ato normativo terá repercussões específicas sobre algum

segmento ou grupo social (uma categoria de servidores públicos ou de consumidores, por exemplo), um setor econômico (empresas de determinada dimensão, por exemplo) ou uma região do Estado?

- Os setores da sociedade envolvidos com a matéria foram consultados? Esses grupos tiveram acesso a informações suficientes para respaldar sua avaliação? Como os representantes desses setores avaliam a norma?

- Todos os órgãos e entidades do poder público envolvidos com a norma foram consultados? Que avaliação eles fazem da medida proposta?

- Do ponto de vista histórico, como o objeto da norma vem sendo tratado pelo poder público?

- Os resultados das consultas foram efetivamente considerados na elaboração do ato normativo? Há algum acordo estabelecido em negociação pública?

- Que órgãos, instituições ou autoridades devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas propostas? Eles detêm de fato competência para fazê-lo? Qual a opinião das autoridades encarregadas a respeito da possibilidade de execução dessas medidas?

- É necessário o estabelecimento de sanções?

- O prazo estabelecido para a entrada em vigor do ato normativo é suficiente para a adoção das medidas necessárias à aplicação da norma? É preciso prever algum período de adaptação?

- É necessário fazer um trabalho de monitoramento de execução da norma para avaliar os seus resultados?

- Seria conveniente preparar um procedimento-piloto para a implantação da norma, em caráter experimental, antes da sua adoção definitiva?

LEI COMPLEMENTAR Nº 78, DE 9 DE JULHO DE 2004

Dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado, conforme o previsto no parágrafo único do art. 63 da Constituição do Estado.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º – A elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado obedecerão ao disposto nesta lei complementar.

Parágrafo único – As disposições desta lei complementar aplicam-se ainda, no que couber, às resoluções da Assembléia Legislativa, bem como aos decretos e aos demais atos normativos expedidos por órgão de qualquer dos Poderes do Estado.

Art. 2º – As leis, ordinárias, complementares ou delegadas, terão numeração seqüencial, correspondente à respectiva série, iniciada no ano de 1947.

CAPÍTULO II

DA ELABORAÇÃO DAS LEIS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 3º – Na elaboração da lei, serão observados os seguintes princípios:

I – cada lei tratará de um único objeto, não sendo admitida matéria a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

II – a lei tratará de seu objeto de forma completa, de modo a evitar lacunas que dificultem a sua aplicação, ressalvada a disciplina própria de decreto;

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

IV – o mesmo objeto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a ela por remissão expressa;

V – o início da vigência da lei será indicado de forma expressa, garantindo-se, quando se fizer necessário, prazo para que dela se tenha amplo conhecimento;

VI – a cláusula de revogação só será usada para indicar revogação expressa de lei ou dispositivo determinado.

Seção II

Da Estruturação

Art. 4º – São partes constitutivas da lei o cabeçalho, o texto normativo e o fecho.

§ 1º – O cabeçalho, destinado à identificação da lei, conterá:

I – a epígrafe, que indicará a espécie normativa, o respectivo número e a data de promulgação da lei;

II – a ementa, que descreverá sucintamente o objeto da lei;

III – o preâmbulo, que enunciará a promulgação da lei pela autoridade competente e, quando necessário, o fundamento legal do ato, adotando-se como fórmula básica a seguinte: "O povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou, e eu, em seu nome, promulgo a seguinte lei:".

§ 2º – O texto normativo conterá os artigos da lei, os quais serão ordenados com a observância dos seguintes preceitos:

I – os artigos iniciais fixarão o objeto e o âmbito de aplicação da lei e, quando for o caso, os princípios e as diretrizes reguladores da matéria;

II – na seqüência dos artigos iniciais, serão estabelecidas as disposições permanentes correspondentes ao objeto da lei;

III – os artigos finais conterão as normas relativas à implementação das disposições permanentes, as de caráter transitório e as de vigência e revogação, quando houver.

§ 3º – O fecho conterá o local e a data da lei, bem como a indicação do número de anos decorridos desde a Inconfidência Mineira e desde a Independência do Brasil, contados a partir de 1789 e de 1822, respectivamente, seguida da assinatura da autoridade competente. (*)

Seção III

Da Articulação

Art. 5º – A articulação e a divisão do texto normativo se farão de acordo com a natureza, a extensão e a complexidade da matéria, observadas a unidade do critério adotado e a compatibilidade entre os preceitos instituídos.

Art. 6º – O artigo é a unidade básica de estruturação do texto legal.

Parágrafo único – Cada artigo tratará de um único assunto, podendo desdobrar-se em parágrafos, incisos, alíneas e itens, observado o seguinte:

I – o parágrafo constitui dispositivo próprio para ressalva, extensão ou complemento de preceito enunciado no "caput" do artigo;

II – os incisos, as alíneas e os itens constituem dispositivos de enumeração, articulados da seguinte forma:

- a) os incisos se vinculam ao "caput" do artigo ou a parágrafo;
- b) as alíneas se vinculam a inciso;
- c) os itens se vinculam a alínea.

Art. 7º – A articulação do texto normativo se fará com a observância do seguinte:

I – o agrupamento de artigos constituirá o capítulo, o capítulo poderá dividir-se em seções, e estas, em subseções;

II – o agrupamento de capítulos constituirá o título, o de títulos, o livro, e o de livros, a parte.

Parágrafo único – Os agrupamentos previstos nos incisos deste artigo poderão constituir Disposições Preliminares, Gerais, Transitórias ou Finais, conforme necessário.

Seção IV

Da Redação

Art. 8º – A redação do texto legal buscará a clareza e a precisão.

Art. 9º – São atributos do texto legal a concisão, a simplicidade, a uniformidade e a imperatividade, devendo-se observar, para sua obtenção, as seguintes diretrizes:

I – no que se refere à concisão:

- a) usar frases e períodos sucintos, evitando construções explicativas, justificativas ou exemplificativas;
- b) evitar o emprego de adjetivos e advérbios dispensáveis;

II – no que se refere à simplicidade:

- a) dar preferência às orações na ordem direta;
- b) dar preferência às orações e expressões na forma positiva;
- c) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando for necessário o emprego de nomenclatura técnica própria da área em que se esteja legislando;

III – no que se refere à uniformidade:

- a) expressar a mesma idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinônimos;
- b) empregar palavras e expressões que tenham o mesmo sentido na maior parte do território estadual, evitando o uso de termos locais ou regionais;
- c) buscar a uniformidade do tempo e do modo verbais;
- d) buscar o paralelismo entre as disposições dos incisos, das alíneas e dos itens constantes da mesma enumeração;
- e) evitar o emprego de palavra, expressão ou construção que confira ambigüidade ao texto;

IV – no que se refere à imperatividade:

- a) dar preferência ao futuro do presente do indicativo e ao presente do indicativo;
- b) evitar o uso meramente enfático de expressão que denote obrigatoriedade.

Art. 10 – A reprodução de dispositivo da Constituição da República ou da Constituição do Estado em lei estadual somente se fará para garantir a coesão do texto legal e a sua integração ao ordenamento.

Art. 11 – A remissão na lei a dispositivo de outro ato normativo incluirá, sempre que possível, a explicitação do conteúdo do preceito referido.

Seção V

Da Padronização

Art. 12 – Serão adotados no texto legal os seguintes padrões gráficos:

I – a epígrafe da lei será grafada em caracteres maiúsculos;

II – a ementa será alinhada à direita;

III – os artigos serão indicados pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

IV – os parágrafos serão indicados pelo sinal "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, no caso de haver apenas um parágrafo, a expressão "Parágrafo único";

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

VI – os capítulos, os títulos, os livros e as partes serão epigrafados em caracteres maiúsculos e identificados por algarismos romanos, sendo que as partes serão expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII – as subseções e as seções serão epigrafadas em caracteres minúsculos, com iniciais maiúsculas e recurso de realce, e identificadas por algarismos romanos;

VIII – os numerais serão grafados por extenso, sendo que as unidades de medida e as monetárias serão grafadas na forma numérica, seguida da forma por extenso entre parênteses;

IX – a primeira referência a sigla será antecedida do nome que ela designa.

CAPÍTULO III DA ALTERAÇÃO DAS LEIS

Art. 13 – A alteração de lei poderá ser feita mediante:

I – atribuição de nova redação a dispositivos;

II – acréscimo de dispositivos;

III – revogação de dispositivos.

Parágrafo único – Na publicação de texto atualizado de lei alterada, os dispositivos que tenham sido objeto de alteração serão seguidos da identificação da lei que os alterou e do tipo de alteração realizada, conforme os incisos do "caput" deste artigo.

Art. 14 – Quando a complexidade da alteração o exigir, será dada nova redação a todo o texto, revogando-se integralmente a lei original.

Art. 15 – É vedado modificar a numeração de artigos de lei a ser alterada, bem como a de suas seções, subseções, capítulos, títulos, livros e partes.

§ 1º – No caso de acréscimo entre dois artigos, será utilizado o número do artigo anterior, seguido de letra maiúscula, observada a ordem alfabética dos acréscimos em seqüência ao mesmo artigo.

§ 2º – Quando o acréscimo for feito antes do artigo inicial da lei, será utilizado o número desse artigo, seguido da letra, na ordem prevista no parágrafo anterior.

Art. 16 – É vedado o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Tribunal de Justiça do Estado, ou cuja execução tenha sido suspensa pela Assembléia Legislativa nos termos do inciso XXIX do art. 62 da Constituição do Estado.

Parágrafo único – Nas publicações das leis, o número de dispositivo que se encontre em uma das situações previstas no "caput" será seguido de expressão que designe o caso correspondente.

CAPÍTULO IV

DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS

Art. 17 – Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão, mediante cooperação mútua, a consolidação das leis estaduais com o objetivo de facilitar a sua consulta, leitura e interpretação.

Parágrafo único – A consolidação será feita por meio dos seguintes procedimentos:

I – atualização de leis, mediante a manutenção de banco atualizado da legislação estadual;

II – sistematização de leis, que consistirá na unificação de leis esparsas versando sobre a mesma matéria, podendo resultar em codificação.

Art. 18 – Para os fins da atualização a que se refere o inciso I do parágrafo único do art. 17, a Assembléia Legislativa e o Poder Executivo manterão, mediante convênio, banco informatizado das leis estaduais acessível à população por meio da internet.

§ 1º – O banco conterà nos termos definidos em regulamento próprio:

I – o texto atualizado da Constituição do Estado e das leis estaduais;

II – o texto original das leis alteradas;

III – as notas, remissões e informações úteis ao entendimento da legislação, observado o disposto no parágrafo único do art. 13;

IV – a organização temática da legislação estadual.

§ 2º – A atualização dos textos das leis estaduais no banco de que trata este artigo se fará mediante a incorporação de alterações expressas determinadas por lei nova ou em função de decisão definitiva do Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal relativa a ação direta de inconstitucionalidade.

Art. 19 – As ações destinadas à sistematização das leis, a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 17, ficarão a cargo de Grupo Coordenador a ser constituído conjuntamente pelos Poderes Legislativo e Executivo e integrado por um representante de cada um desses Poderes e igual número de suplentes, ao qual caberá:

I – selecionar matérias a serem objeto de sistematização;

II – constituir, em função das matérias selecionadas, grupos de trabalho para proceder a estudo técnico preliminar e, se for o caso, elaborar anteprojeto de lei de sistematização ou de codificação.

§ 1º – Quando a matéria a ser consolidada for da competência do Poder Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas, os respectivos titulares indicarão representantes para participar dos grupos de trabalho previstos no inciso II do "caput" deste artigo, assegurada a paridade na representação.

§ 2º – O anteprojeto de lei de sistematização ou de codificação a que se refere o inciso II do "caput" deste artigo será encaminhado, por intermédio do Grupo Coordenador, ao Chefe do Poder que detenha a prerrogativa de iniciativa da matéria, ou, atendida a mesma condição, ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Presidente do Tribunal de Contas.

CAPÍTULO V(*)

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20 – Para facilitar a aplicação desta lei, os Poderes Legislativo e Executivo promoverão a aproximação, o intercâmbio e a cooperação técnica entre servidores dos dois Poderes.

Art. 21 – VETADO

Art. 22 – VETADO

Art. 23 – Esta lei complementar entra em vigor sessenta dias após a data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 9 de julho de 2004.

(*) Capítulo com a denominação dada pelo art. 2º da Lei Complementar nº 82, de 30/12/2004.

REFERÊNCIAS

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Manual de redação parlamentar. 2. ed. Belo Horizonte, 2007. 346 p.

LEGISLAÇÃO PERTINENTE

BRASIL. Constituição Federal de 1988: atualizada de acordo com as emendas à Constituição. Disponível em: <www.almg.gov.br>

BRASIL. Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1º abr. 2002. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br>

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 fev. 1998. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Complementar n. 107, de 26 de abril de 2001. Altera a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 abr. 2001. Seção 1, p. 1.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual de 1989: atualizada de acordo com as emendas Constitucionais. Disponível em: <www.almg.gov.br>

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 78, de 9 de julho de 2004. Dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado, conforme o previsto no parágrafo único do art. 63 da Constituição do Estado. Disponível em: <www.almg.gov.br>

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Informação n. 115/91. Examina o Projeto de Lei n. 140/91. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1991.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Resolução n. 5.176, de 6 de novembro de 1997. Contém o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: www.mg.gov.br

*** Gabriela Horta Barbosa Mourão
Guilherme Wagner Ribeiro**

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: PRINCIPAIS ASPECTOS

*Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

EMENTA: LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, DE 04 DE MAIO DE 2000. GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. PRINCÍPIOS BASILARES NA GESTÃO FISCAL: PLANEJAMENTO, CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO.

OBJETIVOS: OFERECER AOS ACADÊMICOS DE DIREITO E SERVIDORES PÚBLICOS CONHECIMENTOS BÁSICOS SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, SEU CAMPO DE ATUAÇÃO E PRINCIPALMENTE A ATUAÇÃO DO CONTROLE SOBRE ESTA.

Sumário: 1. Considerações iniciais. 2. Finalidade, abrangência e pontos basilares. 2.1. Finalidade. 2.2. Abrangência. 2.3. Pontos basilares. 3. Planejamento. 4. Transparência. 4.1. Participação popular. 4.2. Divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. 4.3. Outros elementos da transparência. 5. Controle e fiscalização. 6. Responsabilização e sanções. 7. Considerações finais. 8. Referências bibliográficas.

1. Considerações iniciais

Historicamente o interesse pela responsabilidade na gestão pública nunca foi ponto de preocupação específica. Aliás, a responsabilidade do resultado negativo do Governo tem sido quase sempre atribuída ou à falta de planejamento ou ao despreparo dos administradores na gerência dos dinheiros públicos.

Recentemente o Governo Federal editou uma série de normas com objetivo de implementar a reforma do Estado, visando combater a crise fiscal, manter a estabilidade econômica, assim como propiciar a competitividade global, e, sob forte influência estrangeira, principalmente

do FMI – Fundo Monetário Internacional, ao qual o Brasil se encontra vinculado, em cumprimento à reforma Administrativa, deu especial atenção à responsabilidade fiscal do gestor público.

Surgiu, dessa forma, a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal ou simplesmente LRF, com texto altamente técnico e complexo que, em regulamento aos artigos 163 e 169, "caput", ambos da Constituição Federal, objetivou estabelecer normas orientadoras sobre finanças públicas, aplicáveis a todas as esferas de governo, e traduziu-se num código de conduta gerencial para todos os administradores públicos do país, assim como estabeleceu limites para a dívida pública e gastos com despesas de pessoal por nível de governo e Poder.

Do próprio texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, já no primeiro artigo, surge o seu principal objetivo, que é o disciplinamento da gestão dos recursos públicos visando o equilíbrio, a transparência e o controle dos gastos e das contas públicas, atribuindo aos administradores mais responsabilidade na condução da gestão fiscal dos recursos públicos, cuja inobservância resultará em severas sanções tanto no âmbito institucional como, também, ao administrador que viesse descumprir tais regras.

Entretanto, para que uma lei com forte apelo ético fosse inserida no gosto popular e ganhasse efetividade, foi indispensável a forte atuação do Governo, através de uma série de discussões com os diversos segmentos da sociedade, principalmente com aqueles que ficaram com a missão de torná-la exequível. Note-se então, que não bastou apenas prender-se à fixação dos padrões e critérios de conduta; também foi necessário criar um novo paradigma de comportamento, lastreado num forte sistema de controle para comparar os padrões fixados com os atos realizados e, por conseqüência, atingir o cumprimento das ações desejadas.

Daí erguem-se os Tribunais de Contas como órgãos vocacionados a propiciar a efetivação da lei em todo o território nacional em razão das suas atribuições já conferidas pela Constituição Federal. Desse modo, pode-se dizer que a efetivação e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal estão condicionadas à atuação dessas Casas de Controle. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem reforçar as já lançadas linhas de controle e

orientação que Tribunais de Contas estão executando há mais de uma década. Porém, agora, muito antes de fiscalizar a atuação dos governos e administradores de dinheiros e bens públicos, os Tribunais de Contas trilham o caminho da orientação, visando esclarecer as regras que tais "gerentes" estão condicionados. Para tanto, além da possibilidade de responder consultas formuladas formalmente, é comum os Tribunais de Contas realizarem congressos, seminários e encontros; providenciarem a edição de apostilas, boletins, manuais e guias de orientação, assim como, no caso do Tribunal de Contas de Santa Catarina, oportunizar o atendimento personalizado dessas autoridades públicas, tanto pessoalmente como por telefone, disponibilizando inclusive sua jurisprudência na página do Tribunal na internet.

Assim, o propósito deste trabalho é destacar os principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também realçar os seus principais pontos, mais precisamente quanto ao planejamento, transparência, controle e responsabilização das contas públicas.

2. Finalidade, abrangência e pontos basilares

2.1. Finalidade

A finalidade da Lei de Responsabilidade é de disciplinar a gestão dos recursos públicos visando o equilíbrio, a transparência e o controle dos gastos e das contas públicas, atribuindo aos gestores mais responsabilidade na condução da gestão fiscal dos recursos públicos. Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa-se em orientar as práticas dos administradores públicos na condução da gestão orçamentária, conscientizar a população da importância dessas mudanças no ambiente público e, sobretudo, busca combater o déficit público.

Nesse diapasão, Yara Darcy Police Monteiro diz que a Lei de Responsabilidade Fiscal

[...] Apresenta-se com a missão de impedir que se perpetuem os desmandos que têm marcado a Administração Pública brasileira, com gestões desastrosas e irresponsáveis, sem nenhum compromisso com a eficiência e a transparência. Sob o manto da impunidade, parece ter-se

generalizado o conceito de que o bom administrador é aquele que, mediante artimanhas espúrias, gasta mais do que arrecada; descumpre os contratos que celebra e os prazos fixados pelo Poder Judiciário para honrar precatório, deixando, destarte, o maior passivo possível aos cuidados de seu sucessor.

Nesse sentido, a nova lei tem objetivo claro e específico de impor, sob pena de severas sanções, significativas transformações nos procedimentos de gestão administrativa, para assegurar o equilíbrio orçamentário e financeiro, ou seja, o indispensável encontro entre receita e despesa [...].

Então, por assim dizer, o objetivo fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal é promover o equilíbrio das contas públicas combatendo o déficit público, artifício outrora tão utilizado no âmbito governamental para financiar as ações do governo e estimular a economia, ainda que houvesse freqüentes crises financeiras e sacrifício na área dos investimentos públicos.

Também se pode relacionar como objetivo específico da Lei de Responsabilidade Fiscal a participação popular, através do chamamento à sociedade para o acompanhamento e destinação dos recursos públicos arrecadados, visando o atingimento das metas eleitas em conjunto com a comunidade.

Contudo, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal é possível também destacar outros objetivos, esses mais gerais, que se referem ao atendimento dos princípios da Administração Pública escritos no "caput" do art. 37 da Constituição Federal, principalmente aqueles relacionados ao cumprimento dos princípios da publicidade e da eficiência.

2.2. Abrangência

Os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal aplicam-se a todos os entes estatais (União, Estados e Municípios), abrangendo os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e as entidades da Administração indireta, destas excluídas as empresas que não dependam dos recursos do Tesouro para sobreviver.

Contudo, uma corrente de juristas vê inconstitucionalidade sobre a abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre a questão, disse Flávio Régis Xavier de Moura e Castro,

[...] para mim, assim como para alguns constitucionalistas de peso, a Lei de Responsabilidade Fiscal fere o princípio federativo insculpido nos arts. 1º e 18 da Carta Política de 1988 quando confere à União Federal poderes que são constitucionalmente reservados aos outros entes da Federação.

É que o legislador constituinte originário, ao atribuir à União, aos Estados e ao Distrito Federal, através do art. 24 da Constituição Federal, a competência legislativa concorrente, determinou, por força do disposto no § 1º, que a União tem primazia em relação aos demais entes da Federação para legislar sobre as matérias ali relacionadas, incluindo Direito Financeiro, apenas no que diz respeito à fixação de normas gerais.

Assim, a Lei complementar nº 101/2000 deve regulamentar exaustivamente as finanças públicas na esfera federal de governo. No que respeita às demais entidades federativas, a referida lei tem que se ater à fixação de normas gerais, vale dizer, sem adentrar na normatização específica [...].

No arremate de Yara Darcy Police Monteiro,

[...] quando a Constituição confere competência para legislar por meio de normas gerais, como no caso do diploma em apreço, é defeso a União esgotar a disciplinação da matéria, porquanto assim procedendo estará invadindo competências reservadas aos Estados e Municípios.

Mas, tratando-se de repartição de competência legislativa entre ordens jurídicas distintas sobre o mesmo campo material, é natural que se instaure o conflito, cabendo ao Poder Judiciário, quando instado a se manifestar, dirimir as pendências.

A nosso entender, os pontos vulneráveis da lei em análise derivam basicamente do vício de origem ora exposto e do desrespeito ao princípio da

independência entre os órgãos do poder.

A LRF, longe de estabelecer as normas gerais disciplinadoras das finanças públicas, esgotou a matéria sem deixar espaço para Estados e Municípios adaptarem suas disposições às peculiaridades locais para assim atenderem suas realidades fáticas [...].

2.3. Pontos basilares

A Lei de Responsabilidade Fiscal, para alcançar seu objetivo, se apóia em quatro grandes regras basilares, também conhecidas como pilares ou pontos fundamentais de apoio, ou também mecanismos operacionais utilizados para atingir o objeto maior traçado na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam: o planejamento, o controle e fiscalização das receitas e despesas, a transparência e a responsabilização ou sanções, que se comenta a seguir.

3. Planejamento

A adoção de um sistema de planejamento integrado na Administração Pública deveu-se a estudos realizados pela Organização das Nações Unidas – ONU, que concluiu que nos países subdesenvolvidos os recursos financeiros gerados pelas receitas próprias de cada ente eram insuficientes (escassos) em relação às necessidades da população. Sendo assim, sugeriu-se que esses países adotassem a metodologia do sistema de planejamento integrado, visando priorizar melhor aplicação dos recursos financeiros e minimizar os problemas econômicos e sociais existentes.

Conforme Helio Saul Mileski,

A concepção de um sistema de planejamento no Brasil é oriunda de 1948, com a elaboração do denominado Plano Salte, que, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, deu priorização para os setores da saúde, alimentação, transporte e energia. Nos anos seguintes, foram elaborados vários planos de desenvolvimento, quando a Constituição de 1967 e o Dec.-lei 200/67 implantaram a reforma administrativa e um sistema de

planejamento, inclusive com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, introduzindo no direito financeiro nacional o Orçamento Plurianual de Investimentos.

Na Carta de 1988, o planejamento das ações de governo se consolidou conforme escrito nos artigos 165 e 166, efetivando-se na adoção de um sistema orçamentário integrado, onde estão previstas a elaboração de três leis, interligadas entre si: a Lei do Plano Plurianual – que substituiu o então plano plurianual de investimentos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – introduzida na Carta de 1988; e a Lei do Orçamento Anual – que passou a ser balizada pelas duas leis anteriores. Dessa forma, verifica-se que a Constituição Federal instrumentalizou o planejamento orçamentário através de atos normativos hierarquizados, que se interligam, com objetivo de dotar o setor público de um processo que reflita um plano de governo racional a longo, médio e curto prazo.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o planejamento das ações de governo, contido em capítulo especial, transformou-se em ponto fundamental da gestão fiscal responsável, onde se estabeleceram regramentos basilares sobre a captação e a aplicação dos recursos públicos, assegurados através de regras próprias, e a obediência a limites, cujos fundamentos estão ligados à transparência e ao equilíbrio das contas públicas,

Assim, um dos instrumentos principais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento das ações do governo, que se dá através dos orçamentos compostos pelo Plano Plurianual (também conhecido como PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (ou LDO) e pela Lei Orçamentária Anual LOA, também chamada de Lei de Meios), onde o Poder Público deve organizar e priorizar os seus gastos frente à sua capacidade de arrecadação. É através da ação planejada que será programada a execução dos orçamentos e o cumprimento dos objetivos neles traçados.

Segundo o art. 165 da Constituição Federal, o Plano Plurianual (PPA) visa estabelecer as diretrizes e metas para as despesas de capital e outras despesas dela derivadas, como também para as despesas relativas aos programas de duração continuada para quatro anos, iniciando no segundo

ano de mandato do governo e terminando no primeiro ano de mandato subsequente. A Lei de Responsabilidade Fiscal visava regulamentar, no art. 3º, a Lei do Plano Plurianual. Contudo, sob o argumento da exigüidade dos prazos estabelecidos para sua elaboração, como também a duplicidade de informações solicitadas, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem vigência anual e seu objetivo é, em conformidade com o Plano Plurianual, orientar a elaboração do orçamento e regulamentar o ritmo da realização das metas durante o exercício vindouro. Esta Lei exerce o papel de controle da arrecadação e das prioridades a serem atendidas pelo governo em caso de necessidade.

Dessa forma, deverão estar tratados nesta lei, regras sobre a realização das metas fixadas, o equilíbrio financeiro, o alcance dos resultados nominal e primário fixados, a renúncia de receitas, o aumento de tributos, os reajustes salariais dos servidores, a definição das despesas e critérios para limitação de empenho, as regras para a realização de transferências voluntárias, requisitos para inclusão de novos projetos na lei orçamentária, regras para abertura de créditos adicionais no orçamento, condições para a realização de convênios e incentivos fiscais, a utilização da reserva de contingência, entre outros.

Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal inovou, fazendo-se integrar na Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, onde são estabelecidas metas anuais de receitas e despesas, resultados nominal e primário, o montante da dívida pública, evolução do patrimônio líquido, acompanhamento do cálculo atuarial dos regimes próprios de previdência, demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receitas e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, bem como seus acompanhamentos, com impacto para três exercícios.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é aquela que irá consolidar a realização daquilo que foi planejado e discutido nas leis do PPA e LDO. Assim sendo, conforme o disposto no § 7º do art. 165 da CF/88 e no art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA deve estar compatibilizada com o PPA e a LDO. Consubstancia-se num subproduto do PPA e da LDO, onde

ficam consolidadas as expectativas de realizações da receita fixada e da despesa autorizada para o exercício.

Importante destacar que, segundo a regra contida no art. 167, incisos II, V e VII da CF/88, e no art. 5º, § 4º, da LRF, a ação planejada exige que para cada aplicação ou gasto consignado na Lei Orçamentária seja identificada a fonte de recurso que lhe dá suporte. Assim, não é possível realizar determinado gasto sem que se concretize a arrecadação através do recurso indicado para tanto, sendo vedado consignar na Lei Orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Outra regra importante a observar é quanto ao início de novos programas e projetos durante a execução do orçamento. As obras simultâneas demandam aplicação de grande volume de dinheiro e, se não estiverem sob rigoroso controle, quase sempre resultam em obras paralisadas por falta de recursos. Assim, o orçamento deve previamente contemplar os projetos que estão em andamento e também as despesas de conservação do patrimônio público já existente, não sendo permitido incluir novos projetos sem a observância desses requisitos. Essa regra, contida no art. 167, inciso I, da Constituição Federal, encontra ressonância no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se que na Constituição de 1988 está previsto que Lei Complementar Federal deverá dispor sobre normas gerais de finanças públicas, compreendendo o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual; porém, citada Lei Complementar ainda não foi editada. Enquanto isso, está vigendo a Lei Federal nº 4.320/64, no que não se contrapuser aos dispositivos constitucionais e às inovações trazidas pela Lei Complementar Federal nº 101/2000.

4. Transparência

Segundo Mileski, a transparência fiscal é exigência de pura essência democrática. Toda ação de governo tem de ser dirigida para o atendimento da finalidade pública, representando um padrão confiável de

atuação governamental, em que haja demonstração pública regular de todos os atos praticados na condução do gerenciamento fiscal, para serem auferidos a confiança e o respeito da população. Sendo obrigados a realizar demonstração regular de seus atos, os administradores sabem que estão sob controle e, por isso, tornam-se mais responsáveis e cuidadosos na condução dos atos de gestão fiscal e dos planos de governo.

Com o propósito de tornar a Administração Pública mais democrática e sob o controle popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal destinou capítulo próprio para a informação da sociedade, obrigando o Governo a manter a comunidade informada sobre a obtenção e a aplicação dos recursos. A participação popular deve acontecer através da realização de audiências públicas e da ampla divulgação das peças orçamentárias, dos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal e dos demonstrativos de prestações de contas.

4.1. Participação Popular

Conforme escrito no parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o veículo para alcançar a transparência na gestão fiscal é a participação popular. Dessa forma, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal o Governo está obrigado a incentivar a participação do povo na Administração Pública, chamando a sociedade para ajudar a escolher quais são as prioridades da comunidade e decidir onde e como será gasto o dinheiro público.

Segundo o citado artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal, o incentivo à participação popular deve se fazer inclusive através da realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos orçamentos, isto é, essas audiências devem realizar-se tanto no processo de planejamento orçamentário como também na avaliação de seus resultados.

Relativamente à participação do povo acerca do destino dos recursos públicos previstos no orçamento, pode-se dizer que, após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, o orçamento se compõe de dois grandes grupos de despesas (ou investimentos), a saber: um, composto pelas despesas essenciais à manutenção das atividades do Governo, como também resultante de necessidade pública alicerçada em pareceres e

relatórios técnicos, cuja realização é fundamental e inadiável, compondo um grupo de gastos vinculados, não deixando margem à liberdade de ação do administrador; e outro, composto por um grupo de despesas ou investimentos que espelham as novas aspirações da comunidade, cuja discussão se faz premente em razão de transformar essas aspirações em metas a serem atingidas no orçamento público. Esse segundo grupo pode ser denominado grupo de gastos discricionários, daí sob avaliação popular.

Contudo, além da audiência para discussão dos instrumentos de planejamento, prevista no parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (que discute a elaboração dos orçamentos), os Chefes do Poder Executivo, segundo o § 4º do art. 9º da LRF, estão obrigados, a cada quatro meses, a convocar a população para as respectivas audiências públicas, nas respectivas Casas Legislativas, com o propósito de explicar como e quanto arrecadaram, de que modo gastaram o dinheiro público, inclusive demonstrando como estão sendo cumpridas as metas definidas nos orçamentos, aprovados com a participação do povo. Em outros termos, o Chefe do Poder Executivo deverá vir a público para dar satisfações à sociedade sobre o cumprimento do planejamento efetuado.

4.2. Divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal

Mecanismo fundamental à consolidação da democracia é a informação popular. Nesse aspecto, a LRF exige o cumprimento da Constituição, fazendo com que o administrador público leve à comunidade informações bimestrais e quadrimestrais de sua gestão.

A cada bimestre, conforme o art. 165, § 3º, da Constituição Federal de 1988, e os arts. 52 e 53 da LRF, o Chefe do Poder Executivo deverá divulgar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, demonstrando o comportamento da realização da receita e da execução da despesa, o detalhamento do alcance das metas e resultados, como também o acompanhamento e evolução da dívida pública.

Já a cada quadrimestre, consoante o disposto nos arts. 54 e 55 da LRF, todos os Titulares de Poderes ou Órgãos estabelecidos no art. 20 da

citada lei fiscal deverão emitir e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, contendo o comportamento do Poder ou Órgão frente à obediência dos limites dos gastos com pessoal e da dívida pública e, caso necessário, as medidas adotadas para o cumprimento desses limites.

Estes dois relatórios deverão ser amplamente publicados, isto é, deverão ser divulgados na imprensa local, oficial, nos locais de acesso público, inclusive por meios eletrônicos – na internet –, como também deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas respectivo para avaliação e julgamento.

Contudo, a teor do art. 63 da Lei de Responsabilidade Fiscal, proporcionou-se aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes a faculdade de aplicar e apurar os dispositivos relativos à despesa com pessoal e dívidas, como também divulgá-los semestralmente, desde que estejam cumpridos os limites previstos na Lei.

4.3. Outros Elementos da Transparência

Além dos instrumentos de planejamento já relacionados e dos relatórios já referidos, de acordo com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são também elementos de transparência as prestações de contas da Administração Pública e o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Conforme a Constituição, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, sujeita-se a Prestação de Contas, na forma da Lei. Neste aspecto, registre-se que existem diferenciadas formas de prestação de contas, sendo as principais as contas do Governo e as contas do administrador.

Relativamente às contas do administrador, a legislação impõe um compromisso particular ou pessoal da autoridade administrativa em relação à correta gestão dos recursos ou à utilização adequada e específica de um patrimônio público. Essa prestação de contas é endereçada ao Tribunal de Contas, para controle e julgamento, conforme dispõe o inciso II do art. 71 da Constituição Federal. Contudo, para os titulares dos Poderes e órgãos

citados no art. 20 da Lei de Responsabilidade fiscal, o acompanhamento da gestão também se dará a cada quadrimestre, nos moldes do art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As contas do Governo referem-se à consolidação dos resultados deste, num exercício específico, envolvendo todas as suas entidades, consubstanciando-se no balanço geral do Governo, sendo estas prestadas segundo o disposto no inciso I do art. 71 da Constituição Federal. A teor do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estas são apreciadas mediante parecer prévio dos Tribunais de Contas respectivos e julgadas pelo Poder Legislativo.

Assim, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, os dados e relatórios exigidos pela citada lei devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, como também o balanço geral do Governo, para o respectivo exame e avaliação, em procedimento específico para cada caso.

Com referência às contas de gestão do chefe do Poder ou órgão, importa destacar que sua publicação deve ser efetuada a cada quadrimestre ou semestre, na comunidade local, inclusive com remessa de relatórios ao Tribunal de Contas. Assim, os relatórios de gestão fiscal remetidos ao Tribunal de Contas são convertidos em processo, em que é verificado o atendimento do contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, e, no caso de descumprimento, podem ser aplicadas as penalidades impostas ao gestor responsável, na forma da Lei.

Destaque-se ainda o conteúdo do art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo deverão ficar à disposição da sociedade durante todo o exercício seguinte, no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para quaisquer consultas.

5. Controle e Fiscalização

Controle, segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, “é a fiscalização exercida sobre as atividades das pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades não se

desviem das normas preestabelecidas”.

Entretanto, para que a função controle seja exercida é necessário que se tenha, primeiramente, dois pressupostos. O primeiro é o planejamento, quando se dá o estabelecimento dos objetivos, das políticas e da situação proposta que se deseja atingir, atribuindo-se também os padrões de desempenho – a previsão e a execução. O segundo é a operacionalização ou a execução, quando se constata a efetivação dos padrões traçados ou a implementação daquilo que foi planejado. Então, o controle se dá no confronto entre os padrões de medida e as tarefas realizadas, isto é, na comparação entre o planejamento e a execução.

A Lei de Responsabilidade Fiscal utiliza-se da forma de controle já preconizada na Constituição Federal, qual seja a utilização do sistema de controle interno ou do autocontrole praticado pelo administrador mediante as avaliações constantes entre o que foi planejado e o que está sendo executado, possibilitando que a administração adote as medidas corretivas para manter o que fora anteriormente estabelecido, como também a utilização do controle externo, cujo exercício se dá através do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

O controle na Administração Pública deve atentar principalmente para as questões relacionadas à realização do orçamento, ao acompanhamento do cumprimento das metas traçadas e ao atendimento dos limites legais. Este controle deve ser o mais adequado possível, dando relevo à qualidade das informações, de modo que se possa compreendê-las e fiscalizá-las com mais efetividade.

Assim, consoante os diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser estabelecidos controles, principalmente quanto:

- a) à verificação do cumprimento de metas de receita e de resultados e realizações de despesas estabelecidos na LDO;
- b) à efetividade da arrecadação;
- c) aos procedimentos relativos à renúncia de receitas;

- d) aos procedimentos para combate à evasão e sonegação fiscal;
- e) à estimativa do impacto e critérios para criação, expansão e aumento de despesas;
- f) à obediência aos limites estabelecidos às despesas com pessoal;
- g) ao acompanhamento gerencial das despesas com seguridade social;
- h) à autorização para transferência de recursos ao setor privado;
- i) à obediência aos limites da dívida pública e critérios de concessão de operações de crédito;
- j) à concessão de operações de crédito por antecipação da receita; e
- l) à dívida flutuante e dos restos a pagar.

Quanto à fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a teor do art. 59 da LRF, esta será efetuada pelo Poder Legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público, devendo essa fiscalização centrar-se em verificar:

- a) se as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias foram atingidas;
- b) se os limites estabelecidos para as despesas de pessoal estão sendo respeitados e, caso estes não estejam atendidos, se estão sendo implementadas medidas para o cumprimento desse limite;
- c) se os limites e condições para a realização de operações de créditos e inscrição em restos a pagar estão sendo cumpridos;
- d) se os limites estabelecidos para a dívida consolidada e mobiliária estão atendidos;

e) se os parâmetros constitucionais relativos aos gastos com o Poder Legislativo e parlamentares estão sendo cumpridos;

f) se a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos está de acordo com a lei.

Ressalte-se a importância deferida aos Tribunais de Contas, conforme o § 1º do art. 59 da LRF, destacando a missão de monitoramento da arrecadação das receitas e realização de despesas feitas pelos Poderes e Órgãos da Administração Pública, de modo a alertá-los quanto:

a) à exigência de observação das regras para limitação de empenho estabelecidas na LDO;

b) à possibilidade de não-atingimento das metas de resultado primário e nominal fixadas na LDO;

c) à ultrapassagem do patamar de 90% dos limites estabelecidos para o montante da dívida consolidada, da dívida mobiliária, das operações de crédito e concessões de garantias e das despesas de pessoal;

d) ao desrespeito dos limites definidos em lei sobre os gastos com inativos e pensionistas; e

e) a fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

6. Responsabilização e Sanções

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que quando forem constatados descumprimentos às suas regras, poderá ocorrer a responsabilização e serem geradas penalidades de ordem institucional e/ou pessoal, também chamadas de sanções, que podem ser administrativas ou penais. Assim, tanto o ente federativo quanto os agentes responsáveis que descumprirem as normas previstas na citada lei sujeitam-se às sanções nela preconizadas, como também em outros dispositivos legais, conforme dispõe o art. 73 da LRF, principalmente às sanções pessoais contidas na Lei

nº 10.028/00, que trata sobre os crimes de responsabilidade fiscal.

Sobre a responsabilização institucional, também processada e julgada pelo Tribunal de Contas, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a punição com suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive das operações de crédito por antecipação de receitas – ARO, e ocorre quando:

a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;

b) deixar de instituir, prever ou cobrar os impostos de sua competência constitucional;

c) deixar de cumprir ou exceder os limites relativos às despesas com pessoal, sem adoção das medidas corretivas;

d) deixar de cumprir os limites constitucionais com educação e saúde;

e) deixar de cumprir ou exceder os limites estabelecidos à dívida pública;

f) deixar de enviar os dados à União para consolidação;

g) captar ou receber recursos de antecipação de tributos junto aos contribuintes;

h) assumir obrigações com fornecedores de bens mediante aceite ou aval de títulos de crédito ou similares;

i) captar recursos junto a fundos e entidades da administração direta.

Acerca da responsabilização pessoal, conforme determina o art. 5º da Lei nº 10.028/00, também são aplicadas sanções pelos Tribunais de Contas em processos cujo julgamento seja de sua competência e, entre

outras, referem-se àquelas infrações administrativas puníveis com multa, inclusive podendo ser de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente, sem prejuízo das sanções penais aplicáveis, quando este:

a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;

b) propuser lei de diretrizes orçamentárias anual sem a fixação das metas fiscais na forma da lei;

c) deixar de expedir ato de limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;

d) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;

e) gerar despesa ou assumir obrigação sem obediência às normas de previsão orçamentária e para as despesas de caráter continuado;

f) inscrever despesas em restos a pagar sem a devida e suficiente disponibilidade de caixa para suportá-las;

g) aumentar as despesas com pessoal nos últimos seis meses de mandato;

h) provocar desequilíbrios orçamentários e financeiros.

Ainda segundo o art. 73 da LRF, o agente público responsável por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal poderá ser responsabilizado e punido criminalmente, consoante dispositivos de diversas leis penais, especialmente a Lei n° 10.028, de 19 de outubro de 2000, posteriormente editada.

7. Considerações Finais

A novel norma jurídica exsurge no contexto nacional com o objetivo de estabelecer um código de conduta a ser obedecido por todos os administradores públicos, abrangendo todas as esferas do Governo, de modo a proporcionar a participação popular e o equilíbrio das contas públicas.

Para tanto, a Lei se alicerça em quatro regras fundamentais, quais sejam: o planejamento das ações do Governo, em que são determinadas e acompanhadas as metas da administração com o objetivo de seus cumprimentos; a transparência, exigindo a participação popular nas ações Governo; o controle e a fiscalização, obrigando avaliações periódicas sobre o cumprimento da Lei; e, por final, a responsabilização, no caso de resultarem descumprimentos à lei, imputando sanções tanto ao ente como ao administrador responsável.

O planejamento das ações de governo ganhou relevância com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que tange à avaliação da eficiência do governo no cumprimento das metas traçadas. Lembre-se que, conforme a nova redação dada ao “caput” do art. 37 da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 19/98, a eficiência foi elevada ao nível de princípio constitucional.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência começou a despontar no seio social, impondo aos administradores públicos a obrigatoriedade de adotar medidas para tornar a sua administração mais “transparente”, exigindo-se efetividade na aplicação dos recursos públicos. Então, não basta apenas dar publicidade dos atos do Governo, porque a transparência exige que as ações praticadas pelo Governo sejam também compreendidas pela comunidade, de modo a permitir a formação de juízo.

Entretanto, sobre a compreensão dos relatórios emitidos em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, vale destacar o alerta da renomada doutrinadora Yara Darcy Police Monteiro, [...] os documentos aludidos constituem-se em peças técnicas de finanças públicas de compreensão restrita aos versados na matéria, por isso, a divulgação imposta pela lei não alcançará, por certo, a amplitude dos efeitos pretendidos. Portanto, ainda que sejam efetivados todos os instrumentos que

a Lei denomina como de “transparência” na gestão fiscal dos governos, conforme exige a Lei Fiscal, deve ser percorrido perseverante caminho no sentido de melhor informar a população sobre o conteúdo dos relatórios exigidos, ou seja, em linguagem de entendimento popular, minimizando a inquestionável complexidade desses documentos.

A ação do controle consolida-se na forma preconizada na Constituição Federal, ou seja, através do sistema de controle interno e de controle externo. A autoridade administrativa, através do controle interno, sob sua responsabilidade, deverá acompanhar o cumprimento das metas e limites fixados pela lei, estabelecendo o que se chama de autocontrole.

O controle externo, efetuado pelo Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público e a sociedade em geral, ocorre principalmente através da leitura de relatórios, documentos e balanços, que demonstram as ações do Governo. Importante destacar a função orientadora desempenhada pelos Tribunais de Contas, informando as entidades sujeitas à sua fiscalização sobre o comportamento que deverá ser adotado frente aos dispositivos da lei, diante da larga possibilidade de interpretação do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, sobre a responsabilização e sanção dos administradores e entes que descumpriram os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumpre a imputação de sanções específicas, para cada caso, prenunciadas na própria lei ou previstas em outras leis, conforme trata o art. 73 da LRF, impedindo o ente de receber transferências voluntárias de outros entes e de realizar operações de crédito, como também impondo aos administradores responsáveis punições administrativas e penais.

8. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição Federal de 1988, texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^os 1/92 a 31/2000 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^os 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. 407 p.

BRASIL. Lei Complementar n^o 101/2000, de 4 de maio de 2000,

que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. *Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Atricon, Belo Horizonte, julho, 2000, pp 07/21.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. *A Lei de Responsabilidade Fiscal – Aspectos Jurídicos – Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, Ed. NDJ, ano XVIII, n° 7, 2002, pp. 485/490.

SANTA CATARINA, Constituição de 1989. *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis, DDSG – ALESC, 2000.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. *Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar n° 101/2000*. Florianópolis, Tribunal de Contas, 2001.

* João Luiz Gattringer

Contador, formado pela UFSC/1985. Pós-graduado em Auditoria ao Nível de Especialização pela UFSC/1992. Bacharel em Direito, formado pela UNIVALI-Campus de São José/2004. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Diretor da Diretoria de Atividades Especiais do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

PROJETOS INOVADORES

*Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul

Os projetos inovadores servem para aproximar e estreitar as relações entre os vereadores, o Poder Legislativo municipal e o cidadão.

A citação de alguns projetos inovadores não esgota o universo de excelentes iniciativas existentes nas câmaras municipais de nosso País, apenas chama a atenção para a necessidade de os legislativos buscarem um canal que os aproxime dos cidadãos.

Projetos:

1. Espaço CÂMARA.COM:

Instalação de um espaço de acesso à Internet, dentro das dependências da Câmara Municipal, para a população em geral. É necessário que haja um regramento de utilização dos equipamentos, bem como resolução regulamentando a existência do espaço.

2. Sistema de QUOTAS para as despesas dos vereadores e setores da Câmara:

Este sistema permite o tratamento igualitário entre os vereadores, evitando constrangimentos para a Mesa Diretora quanto à liberação de material de expediente, telefonia e diárias e à transparência dos gastos do Legislativo.

3. Portal do Legislativo Municipal:

Através de um sistema informatizado, após a implantação do sistema de quotas, é possível que o cidadão consulte as receitas e despesas da Câmara Municipal, de cada vereador, bem como o processo legislativo e a legislação municipal, abrindo a possibilidade para os links de outros poderes legislativos.

4. Vereador por Um Dia:

Incentivar a participação de estudantes do ensino fundamental ou médio, realizando "eleições" para o exercício do cargo de vereador, por um período de uma semana ou um dia, propiciando aos alunos a experiência de vivenciarem o dia-a-dia de um legislador municipal.

5. Memorial da Câmara:

Criação de um espaço na Câmara que apresente a história do Legislativo municipal, seus integrantes, a legislação desde o surgimento do Município.

6. Câmara Itinerante:

Instituição da realização de audiências públicas no interior do Município, propiciando a participação das comunidades rurais e da sociedade organizada nas sessões plenárias.

7. Tribuna Popular:

Possibilidade de estabelecimento da participação popular na tribuna da Câmara, podendo ser individual ou através de associações.

8. Placar das receitas e despesas municipais:

Apresentação da legislação orçamentária municipal, propiciando a discussão sobre o tema e o posterior acompanhamento da execução orçamentária municipal.

9. Ruas da Cidade:

Projeto realizado em parceria com as instituições de ensino do Município e entidades da sociedade civil para resgatar a biografia das personalidades que dão nome às ruas da cidade, bem como a história das próprias, com a publicação dos resultados.

10. Ouvidoria:

Criação de um espaço na Câmara para receber demandas dos cidadãos, seja pessoalmente, por telefone ou Internet. Periodicamente, instala o espaço em locais de grande fluxo de população e em eventos e promoções das comunidades. Regulamentar por meio de Resolução.

* Alessandro Minuscoli e Katia Heemann

Assessores da Comissão de Assuntos Municipais
da Assembléia Legislativa do RS

ABEL E ESCOLAS DO LEGISLATIVO

Nilson da Silva Rebello
Diretor Superintendente da ABEL

A Constituição Cidadã, que comemora este ano 20 anos, promoveu um processo de democratização e modernização institucional do Brasil, num raro momento de participação popular, onde a sociedade pode contribuir, discutir, propor, votar e proclamar dispositivos para alavancar um ciclo de desenvolvimento e atualização das instituições para inserir o País na conjuntura internacional e promover o bem estar de sua população.

É verdade que num processo participativo, como foi o nosso, único conhecido no mundo contemporâneo para elaboração de Constituições, algumas patologias aparecem, mas os ganhos são maiores e tem maior importância no resultado final.

Dentre as prerrogativas que foram definidas na Constituição na parte relativa à Organização do Estado trouxe profundas melhorias e uma forma moderna de tratar as relações entre os entes federativos e a administração pública.

Dentre estas prerrogativas a constante do § 2º, do artigo 39 da Constituição Federal dispõe sobre a manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

Cada Casa Legislativa, conforme as suas realidade e peculiaridade foram organizando e gerenciando seus processos em consonância com a norma constitucional. Como consequência foram sendo criados, com denominação genérica de Escolas - Centros de Treinamento, Institutos de Estudo e Pesquisa ou Entidades afins mantidas-, nas Assembléias Legislativas, com a incumbência de capacitar seus quadros funcionais.

Neste contexto, surgiu a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo - ABEL, em maio de 2003, quando existiam Escolas do Legislativo em apenas cinco Estados, além das mantidas pelo Poder Legislativo Federal. A partir daí foi iniciado um trabalho de conscientização junto às Assembléias Legislativas que contribuiu com a consolidação

institucional de Escolas em todo o País.

Após a formalização da ABEL, e a adesão das Assembléias, procuramos sensibilizar um braço importante no processo legislativo, que são os Tribunais de Contas dos Estados. Havia em algumas Cortes, Escolas de Contas, e foi fomentada a aceleração do ritmo de implantação de forma que se pudesse manter uma rede de capacitação.

E seguida dedicamo-nos a procurar as Câmaras de Vereadores, das Capitais e das Cidades Pólo, para buscar integrá-las nesta rede. A aceitação foi a melhor possível e vemos a criação de Escolas do Legislativo, em todo o País, voltadas a cumprir o preceito constitucional, e permitir que o Poder Legislativo possa desenvolver suas atribuições com eficácia e proficiência.

A ABEL dispõe em seus objetivos estatutários: a promover e incentivar o intercâmbio de informações técnicas, jurídicas, financeiras e outras de interesse comum das associadas; estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidos pelas Escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil; ser fórum de discussão de questões e problemas comuns às Escolas do Legislativo; incentivar e orientar o estabelecimento de parcerias e de programas de racionalização e otimização de recursos alocados às Escolas; desenvolver programas de incentivo e apoio à difusão e ao fortalecimento do Poder Legislativo; e ser fórum de debates e de convergência nos assuntos de relevância nacional, de interesse das associadas.

Os trabalhos desenvolvidos pelas Escolas, com a participação e apoio institucional da ABEL, têm permitido uma grande capilarização dos trabalhos de educação legislativa, com a definição de projetos pedagógicos, de cursos de formação, especialização e treinamento, na definição de políticas de aprimoramento institucional e de racionalização de recursos públicos, além de uma intensa sinergia entre os dirigentes das Escolas do Legislativo.

Todo o esforço pauta-se pela valorização dos princípios éticos que regem as atividades dos Parlamentos, e na prioridade que deve ser enfocada a função de educação, no âmbito do Poder Legislativo, com efetivo fortalecimento das estruturas organizacionais e funcionais das Escolas; na correta e

Um vetor importante que as Escolas tem se dedicado é a integração dos Parlamentos com a sociedade, de forma que os trabalhos legislativos sejam conhecidos, difundidos e popularizados, como forma de fortalecer as instituições e tornar mais transparente e reconhecidas suas atribuições legais e trabalhos desenvolvidos.

O apoio dos parlamentares às atividades das Escolas, além de cumprir o preceito constitucional, é fundamental para o fortalecimento da das estruturas administrativas, políticas e parlamentares das Casas Legislativas, de forma que as competências sejam aprimoradas, os conhecimentos difundidos e os processos democráticos fortalecidos, em prol de desenvolvimento da população, do fortalecimento da cidadania e da promoção do bem comum.

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

* Senado Federal – Interlegis

Depois da redemocratização do nosso País, coroada pela Constituição de 1988, percebeu-se a necessidade de modernizar as estruturas do Estado Brasileiro para fazer frente aos novos desafios que estavam colocados aos nossos governantes. Os focos principais eram relacionados com a melhoria da administração pública, o aumento da transparência das ações e a recuperação do respeito pelo trato da coisa pública.

A partir da década de 1990, essa onda de modernização passou a ser bem visível no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o surgimento de uma série de programas voltados à melhoria da gestão pública. Esses programas envolviam o uso cada vez mais intensivo de novas tecnologias de comunicação e informação, capacitação de funcionários de todos os níveis e, principalmente, mudanças na forma de encarar a administração pública.

Infelizmente esse processo de modernização não foi conduzido de forma homogênea, variando não apenas entre os três Poderes, como também entre as esferas federal, estadual e municipal da administração pública ou, mais ainda, de uma unidade da Federação para outra ou de uma capital para os pequenos Municípios do mesmo Estado.

Se a administração federal apresenta hoje profissionais qualificados, alto grau de utilização de tecnologia, sistemas especializados, procedimentos claramente especificados, entre outras características, a administração municipal, por outro lado, por vezes aparece fragilizada, ao ponto de não conseguir cumprir as várias atribuições que lhe foram passadas pela Constituição Federal de 1988.

Essa fragilidade é ainda mais notável nas câmaras de vereadores, onde encontraremos, segundo resultados apurados no I Censo do Legislativo Brasileiro, poucos funcionários qualificados, estruturas

administrativas modestas ou inexistentes, procedimentos administrativos e legislativos mal definidos ou conflitantes, entre outros problemas. Essas deficiências acabam por colocar o Legislativo municipal completamente a reboque das prefeituras, impedindo-o de cumprir suas missões básicas de representar a vontade popular de maiorias e minorias, de legislar e de fiscalizar a ação do Poder Executivo.

Onde o vereador pode buscar ajuda para enfrentar problemas dessa ordem? Existem uma série de entidades privadas que disponibilizam auxílio à administração e ao Poder Legislativo municipal, como é o caso, por exemplo, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ou das várias federações e associações de vereadores, organizadas em âmbito regional, estadual ou nacional.

O que muitos desconhecem, entretanto, é que existe um programa de modernização, mantido com recursos públicos, exclusivo para o Poder Legislativo. É o Programa Interlegis, a comunidade virtual do Poder Legislativo, executado pelo Senado Federal, resultante de uma parceria estabelecida entre esse e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Programa Interlegis completa, em 2009, 12 anos de atuação voltada ao fortalecimento institucional do Poder Legislativo. Os princípios básicos desse programa estão fundamentados na idéia de compartilhamento de soluções criadas dentro desse próprio Poder. Essas soluções são disponibilizadas sem custo para casas legislativas estaduais e municipais.

Os produtos do Interlegis são bastante variados. Estão disponíveis inúmeros cursos voltados às atividades legislativas, dados tanto na forma presencial (o professor vai até a cidade que está sediando o curso, sem custos) como à distância (o contato entre alunos e professores se dá pela Internet), utilizando modernos recursos de computação e comunicação. Existe a possibilidade de doação de computadores para conexão à rede mundial Internet (mais de 3.200 casas legislativas já atendidas).

O programa criou uma série de programas de computador específicos para apoio às atividades legislativas e parlamentares, também disponíveis sem custos para o usuário final, que podem contar com

treinamentos e suporte técnico. Existem soluções específicas para a criação de portais de casas legislativas (Portal Modelo), de crescente adoção por assembleias estaduais e câmaras municipais de todo o País.

Também estão disponíveis produtos destinados à implantação ou modernização da legislação básica municipal, desde leis orgânicas e regimentos internos até temas obrigatórios como saúde, educação, meio ambiente, segurança pública e outros.

Alguns desses produtos já encontram utilização mesmo fora do Brasil, em legislativos de países amigos.

O Interlegis também é a cabeça do Projeto de Modernização Legislativa, que vai implantar, nos próximos seis anos, 700 pólos multiplicadores certificados em câmaras municipais de todos os Estados da Federação. Essas câmaras receberão como benefício consultorias especializadas nos principais aspectos de seu funcionamento (gestão, organização da informação, infra-estrutura tecnológica, comunicação social, capacitação e atividades legislativas), que resultarão em significativo avanço institucional.

Os custos das atividades do Interlegis são bancados pelos recursos disponibilizados pela União e pelo BID, razão pela qual nada é cobrado das casas legislativas que participam do programa.

Toda a ação da Secretaria Especial do Interlegis – Sinter –, do Senado Federal, está calcada no estabelecimento de parcerias, compartilhando ações com as escolas do Legislativo, assembleias estaduais e câmaras municipais, além de vários parceiros externos como conselhos federais, tribunais superiores e órgãos do Governo Federal, universidades e outras instituições.

A grande força do Interlegis, entretanto, está dentro da própria comunidade legislativa, que participa cada vez mais dessas parcerias. Essa comunidade começa a trocar experiências, informações e boas práticas de maneira cada vez mais intensa, utilizando recursos tecnológicos disponíveis por intermédio do programa, incluindo seu portal de informações (<http://www.interlegis.gov.br>), que é referência para o Poder Legislativo.

Convidamos os novos parlamentares municipais a se integrarem às atividades do Interlegis, diretamente ou por intermédio de nossos vários parceiros regionais e locais. Mais de 4.200 das pouco mais de 5.500 casas legislativas existentes já participam das atividades do programa. Busquem informações, por meio de nosso portal, sobre a adesão de novas casas ou a existência de novos produtos de educação, tecnologia, informação e comunicação, que possam permitir uma qualificação ainda maior na sua atuação parlamentar. E sejam bem-vindos ao Interlegis, à comunidade virtual do Poder Legislativo, na sua missão de apoiar um Poder mais integrado, moderno, fortalecido e atuante.

* José Dantas Filho
Diretor da Subsecretaria de Planejamento e Fomento
Secretaria Especial do Interlegis

