
FUNCIONAMENTO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

- Guilherme Wagner Ribeiro -

VOLUME 5



SENADO FEDERAL
Secretaria Especial do Programa Interlegis

FUNCIONAMENTO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Guilherme Wagner Ribeiro

BRASÍLIA – DF

Ribeiro, Guilherme Wagner.

Funcionamento do poder legislativo municipal /
Guilherme Wagner Ribeiro. – Brasília : Senado Federal,
Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012.

153 p. -- (Publicações Interlegis ; v. 5)

Inclui bibliografia

1. Câmaras legislativas municipais, Brasil. 2.
Princípio constitucional, Brasil. 3. Poder legislativo,
Brasil. 4. Assembléia legislativa, Brasil. I. Título. II.
Série.

CDDir 341.253

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
INTRODUÇÃO	9
UNIDADE 1 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O LEGISLATIVO MUNICIPAL	
1.1 – O equilíbrio entre a maioria e a minoria	11
1.2 – O princípio do pluralismo político	12
1.3 – O princípio do contraditório e da ampla defesa	13
1.4 – Princípios da administração pública aplicáveis à atividade legislativa	15
1.4.1 – Princípio da legalidade	16
1.4.2 – Princípio da impessoalidade	17
1.4.3 – Princípio da moralidade	17
1.4.4 – Princípio da publicidade	18
1.5 – Princípios específicos do direito parlamentar	19
1.5.1 – Princípio da oralidade	20
1.5.2 – Princípio da separação das fases de discussão e votação	20
1.5.3 – Princípio da unidade legislativa	21
1.5.4 – Princípio do exame prévio dos projetos pelas comissões	21
1.5.5 – Princípio da abertura ao pacto político	21
UNIDADE 2 – AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO	
2.1 – A função representativa	24
2.2 – A função legislativa	24
2.3 – A função fiscalizadora/controladora e seus instrumentos .	27
2.3.1– Controle de legalidade dos atos regulamentares e das leis delegadas	27

2.3.2 – Convocação de secretário municipal	28
2.3.3 – Pedido de informações	29
2.3.4 – Comissões parlamentares de inquérito	30
2.3.5 – A tomada das contas do chefe do Poder Executivo	31
2.4 – A função julgadora	31
2.5 – As funções político-parlamentares	31
2.6 – A função de orientação política	32
2.7 – A função comunicativa	33
2.8 – A função informativa	35
2.9 – A função educativa	37

UNIDADE 3 – A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

3.1 – A Presidência	40
3.2 – A Mesa	41
3.3 – Colégio de líderes	42
3.4 – As comissões	43
3.5 – Bancadas e blocos parlamentares	44
3.6 – Plenário	45
3.7 – Gabinetes	45
3.8 – Assessoria ou consultoria	46

UNIDADE 4 – ATIVIDADES DO PODER LEGISLATIVO

4.1 – Da iniciativa	47
4.1.1 – As espécies de iniciativa	49
4.1.2 – Iniciativa popular x iniciativa privativa	51
4.1.3 – O vício de iniciativa	51
4.1.4 – O vício de iniciativa e a insegurança jurídica	53
4.1.5 – Iniciativa de lei, matéria tributária e lei de responsabilidade fiscal	54
4.1.6 – A iniciativa de lei e as funções do presidente da Câmara Municipal	55
4.2 – Fase instrutória	56
4.2.1 – O trabalho das comissões	56

4.2.2 – O debate no plenário	59
4.2.3 – O pluralismo cognitivo ou a ecologia dos saberes	59
4.3 – Fase decisória	60
4.3.1 – <i>quorum</i>	60
4.3.2 – Regime de votação e <i>accountability</i>	64
4.4 – Fase conclusiva	66
4.4.1 – A sanção	66
4.4.2 – A promulgação	67
4.4.3 – O veto	67
4.4.4 – A publicação	68
4.5 – Tempo e processo legislativo	68
4.5.1 – Prazos	70
4.5.2 – Instrumentos para acelerar a tramitação	71
4.5.3 – Instrumentos para retardar a tramitação	73
BIBLIOGRAFIA	75

PREFÁCIO

O Poder Legislativo é a expressão personificada do Estado Democrático Brasileiro. É, de fato, a consubstanciação do voto e da democracia representativa. E obviamente, o Poder Legislativo Municipal é a linha de frente da representação dos interesses da população em geral.

É com esta visão que o Senado Federal, em conjunto com sua Secretaria Especial do Programa Interlegis, busca modernizar e integrar o Poder Legislativo em suas esferas municipal, estadual e federal.

E, diante da constante evolução das instituições políticas brasileiras, não só em virtude das regras impostas pela Carta Política e pela legislação infraconstitucional, outrossim pela constante transformação do povo brasileiro, órgãos como o Programa Interlegis, sempre apoiados pela Câmara Alta, fornecem a estrutura e os subsídios imprescindíveis às instituições municipais e estaduais que, em sua grande maioria, carecem de informação, comunicação, capacitação e modernização em todos os aspectos.

Esta obra é o resultado direto da atuação do Programa Interlegis e do Senado Federal que, buscando agentes multiplicadores de conhecimento, prospectou valorosa colaboração do autor Guilherme Wagner Ribeiro, em parceria com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que por meio desta obra, oferece exemplar subsídio a respeito do funcionamento do Poder Legislativo, voltado sobretudo às mais de cinco mil Câmaras Municipais e cerca de sessenta mil vereadores eleitos no pleito de 2012. Tudo com especial honra de minha parte apresentada.

Senador **José Sarney**
Presidente do Senado Federal

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

7

INTRODUÇÃO

Esta publicação traz um compêndio sobre o funcionamento do Poder Legislativo na esfera municipal, discorrendo sobre os princípios constitucionais pertinentes e sobre os seus principais aspectos: suas funções, sua estrutura organizacional e suas atividades, considerando tanto a contribuição dos estudiosos sobre a matéria, quanto a prática observada nas câmaras brasileiras.

As casas legislativas estão entre as instituições mais dinâmicas de uma sociedade moderna e no Brasil não é diferente. Não obstante suas atribuições constitucionais serem bastante complexas, muitas delas ainda vêm diversificando suas formas de atuação.

O Senado Federal, por exemplo, mantém o **Programa Interlegis**, com produtos e serviços gratuitos visando a integração e modernização do Legislativo em todas as suas esferas, além de uma das melhores bibliotecas do País, com atendimento ao público externo. Diversas unidades estaduais do legislativo tem procurado atuar de forma sistêmica e eficaz para auxiliar os legislativos municipais no processo de modernização. Como exemplo, podemos citar a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com inúmeras iniciativas nesse sentido, e câmaras, como as de Porto Alegre (RS), de Ouro Preto (MG) e de Rio Piracicaba (MG), que adotam programas de inclusão digital.

Com isso, essas casas legislativas não estão extrapolando as suas funções. Estão redefinindo-as em virtude de uma sociedade complexa e em rápido processo de transformação, sem contrariar a ordem constitucional.

Nesse contexto, a presente publicação pretende permitir que os parlamentares e seus assessores reflitam sobre o papel do Parlamento na sociedade atual, identificando as respostas mais adequadas às demandas formuladas pela comunidade, de forma que o resultado final seja uma Casa moderna, forte e em sintonia com os anseios da população local.

Assim, convidamos a comunidade legislativa às reflexões aqui propostas, certos de que a leitura será muito enriquecedora para todos, tanto para os especialistas como para aqueles que se iniciam no vibrante mundo do legislativo.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

UNIDADE 1 – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O LEGISLATIVO MUNICIPAL

Com base no exame dos regimentos internos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais¹ e da Câmara dos Deputados, procuramos reconhecer em que medida algumas regras neles previstas para o funcionamento das casas legislativas expressam princípios previstos na Constituição da República. Pautando-se nos exemplos apresentados é possível localizar tais princípios nos regimentos das câmaras municipais, na forma de um excelente exercício de compreensão das ideias apresentadas.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

1.1 – O equilíbrio entre a maioria e a minoria

11

O funcionamento do Poder Legislativo reproduz uma tensão que é inerente às sociedades democráticas. Por um lado, existe a regra da maioria: as decisões são tomadas de acordo com a vontade da maioria. É assim, na sociedade, quando elegemos o Presidente, o Governador ou o Prefeito, ou quando optamos pelo ‘não’ no referendo sobre o armamento; é assim na reunião de condomínio; é assim no Plenário das Casas Legislativas.

No entanto, é preciso respeitar os direitos das minorias: a maioria preferiu este ou aquele chefe para o Poder Executivo, mas a minoria poderá criticá-lo, fiscalizar suas ações etc. Em um determinado momento, prevalecerá a regra da maioria; antes da fase da discussão, todavia, as propostas (ou candidatos) devem ser apresentadas e submetidas às críticas das minorias parlamentares e dos demais interessados na matéria. Por isso, no Parlamento, é assegurado à minoria um conjunto de prerrogativas.

¹ O Regimento Interno da ALMG pode ser localizado em seu portal, no endereço eletrônico www.almg.gov.br, na página Consulte Legislação.

Se o Regimento Interno de uma Câmara Municipal favorece em demasia uma das partes, põe -se em xeque a democracia local. Se o Regimento favorece a maioria, retirando da minoria seus instrumentos para intervenção no processo legislativo, o princípio do pluralismo político, previsto no art. 1º da Constituição da República, não terá expressão nessa Câmara Municipal. É a ditadura da maioria.

O Regimento Interno é o instrumento que estabelece o equilíbrio entre maioria e minoria.

Se, ao contrário, o regimento interno dessa câmara municipal assegura muitos recursos à minoria, corre-se o risco de uma paralisia decisória, ou seja, o Legislativo não consegue tomar as decisões importantes para a vida da comunidade. O princípio da maioria fica prejudicado.

A busca do equilíbrio quanto a esse princípio no processo legislativo se revela, por exemplo, na regra do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais referente ao requerimento de encerramento de discussão, conforme dispõe o parágrafo único do art. 248:

Art. 248.

.....
Parágrafo único: O requerimento de encerramento de discussão será submetido a votação, desde que pelo menos 6 (seis) oradores tenham discutido a proposição.

A maioria pode encerrar o debate, desde que se tenha assegurado à minoria condições mínimas para expor suas considerações, tentando demover a maioria ou sensibilizar a opinião pública.

1.2 – O princípio do pluralismo político

A essência do Parlamento é o pluralismo político – princípio do Estado democrático de direito previsto no inciso V do art. 1º da Constituição da República –, porque a casa legislativa deve refletir precisamente a diversidade política e cultural que compõe

a sociedade, de forma que os diversos setores sociais se sintam ali representados. Esse princípio desdobra-se no princípio da representação proporcional, que estabelece a composição da Câmara dos Deputados, conforme o art. 46 da Constituição da República. Ele se manifesta, ainda, na composição das Mesas da Câmara e do Senado e de cada comissão, em que se deve assegurar, “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.” (art. 58, § 1º, da CR e § 1º do art. 8º do RI da ALMG).

A expressão “tanto quanto possível”, nesse caso, explica-se pelo fato de nem sempre ser possível refletir a exata proporcionalidade dos partidos nos órgãos parlamentares, considerando notadamente a pulverização de nossa estrutura partidária.

A proporcionalidade não é mera recomendação que possa ser afastada pela maioria em função das injunções políticas. Se a Mesa Diretora é composta por três cargos – Presidente, Vice-Presidente e Secretário – e a minoria organizada representa mais de um terço dos vereadores, ela terá direito a ocupar um dos cargos da Mesa. A regra da maioria não pode afastar a garantia da minoria de participar da Mesa ou das comissões.

É fato que essa regra constitucional é uma garantia dos partidos políticos ou dos blocos, que podem, em determinada circunstância, renunciar a ela, quando, então, o princípio da proporcionalidade cede a outro princípio: o da autonomia dos partidos, que podem optar por não ocupar o espaço que, constitucionalmente, lhes foi assegurado.

O equilíbrio entre a maioria e a minoria também se expressa por meio do princípio do contraditório e da ampla defesa.

1.3 – O princípio do contraditório e da ampla defesa

É possível traçar uma comparação entre o processo legislativo e o processo judicial. Em ambos os casos, alguém provoca o início da tramitação de uma matéria que irá culminar em uma decisão estatal. No processo judicial, uma pessoa que teve o seu direito violado entra com uma ação e espera uma decisão do Juiz; no processo legislativo é o parlamentar (ou o chefe do Poder Executivo ou

do Judiciário) que apresenta um projeto de lei e aguarda a decisão do Parlamento.

Em ambas as situações, as autoridades públicas – juízes e parlamentares – devem ouvir outras pessoas, analisar documentos e estudar a matéria antes de decidir. No processo judicial, sempre que necessário, o Juiz ouve testemunhas ou solicita parecer de um perito; no processo legislativo, os parlamentares ouvem os interessados, estudiosos sobre a matéria, agentes políticos e técnicos do Poder Executivo, seja em audiências públicas, reuniões com convidados das comissões ou nas ruas, nas conversas informais. Nos dois casos, as autoridades estão se informando para que possam formar o seu convencimento sobre a matéria e decidir.

Aliás, há uma situação em que, para se informar adequadamente sobre um assunto, a própria Constituição da República aproxima os parlamentares das autoridades judiciárias: trata-se das Comissões Parlamentares de Inquérito, que têm, nos termos do art. 58, § 3º, “poderes próprios de autoridades judiciárias”.

Novamente, em ambos os casos, existe o **contraditório**, que significa a possibilidade de as partes participarem do processo, apresentando seus argumentos e suas provas. O Juiz deve ouvir as duas partes envolvidas na demanda judicial, para que ambas tenham a mesma oportunidade de convencê-lo. No processo legislativo, aqueles que são favoráveis e aqueles que são contrários à aprovação do projeto de lei têm direito a se manifestar, a expor suas ideias, tentando convencer tanto os demais membros da Casa Legislativa quanto a população acerca de sua posição. Confira, por exemplo, o § 1º do art. 171 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 171. Os Deputados que desejarem discutir proposição incluída na Ordem do Dia devem inscrever-se previamente na Mesa, antes do início da discussão.

§ 1º Os oradores terão a palavra na ordem de inscrição **alternadamente a favor e contra**.

Assim, ora se manifesta um parlamentar favorável ao projeto, ora um parlamentar contrário. Esse embate é importante para

formar o convencimento dos parlamentares indecisos, bem como para esclarecer a população que acompanha a discussão sobre as divergências em torno da proposição.

A ampla defesa é um princípio muito presente no funcionamento das casas legislativas, notadamente quando se trata do desempenho da função julgadora e na apreciação das contas do chefe do Executivo. Confira, por exemplo, os §§ 2º e 3º do art. 51 da Constituição da República, que dispõem sobre a perda de mandato do Parlamentar. Trata-se da principal garantia invocada pelos parlamentares perante o Supremo Tribunal Federal durante os processos de cassação decorrentes da CPI dos Correios, na Câmara dos Deputados. No Regimento Interno da Assembleia Legislativa, a ampla defesa dos deputados está assegurada nos arts. 53 e 61. Ausência de ampla defesa constitui a principal falha nos processos de cassação de prefeitos e vereadores, conforme ocorreu no caso apreciado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

15

MANDADO DE SEGURANÇA – VEREADOR – MANDATO – CASSAÇÃO – JULGAMENTO – DEVIDO PROCESSO LEGAL – INOBSERVÂNCIA – CERCEAMENTO DE DEFESA – ART. 5º. LIV, LV DA CF/88. O processo de votação das infrações, pela Câmara, obedece ao rigorismo necessário à garantia de plena defesa e, sobretudo, do adequado julgamento pela edilidade. Para cada infração apontada, separadamente, haverá votação nominal de cada um dos vereadores, sob pena de incorrer-se em cerceamento de defesa. Número do processo: 207858-2/00 (1) Relator: PÁRIS PEIXOTO PENA Data do acórdão: 25/09/2001.

1.4 – Princípios da Administração Pública aplicáveis à atividade legislativa

O art. 37 da Constituição da República estabelece, como princípios da administração pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. De alguma forma, esses princípios estão presentes na dinâmica do processo legislativo.

1.4.1 – Princípio da legalidade

É possível reconhecer o princípio da legalidade em dois aspectos distintos. O primeiro se refere à função, comumente atribuída às Comissões de Constituição e Justiça², de verificar a constitucionalidade e a legalidade das proposições. Nesse caso, a assessoria, sempre mencionada nos regimentos internos, exerce um papel fundamental para o trabalho dos membros da comissão³. Se o parecer conclui pela inconstitucionalidade da proposição, é submetido ao Plenário, que poderá ratificá-lo ou não (a exemplo da Câmara dos Deputados e da ALMG).

O princípio da legalidade se manifesta também na exigência de cumprimento do Regimento Interno, que é uma resolução, espécie normativa prevista no art. 59, VII, da Constituição da República e nas Leis Orgânicas dos municípios. Na hierarquia das leis, a resolução aprovada pelo Poder Legislativo tem a mesma posição da lei ordinária⁴. O que as distingue é que a resolução trata de matérias que não dependem da sanção do chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, as prerrogativas asseguradas aos vereadores pelo regimento interno devem ser respeitadas, sobretudo pelo Presidente da Câmara dos Vereadores. É verdade que o Supremo Tribunal Federal evita interferir em controvérsias sobre a interpretação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob o argumento de que se trata de matéria *interna corporis*. Todavia, quando a ofensa ao regimento interno é flagrante, admite-se a interferência do Poder Judiciário, para que seja restaurada a ordem na casa legislativa.

Não se pode deixar de considerar o elevado risco de aprovar uma lei cuja tramitação tenha desrespeitado as regras regimentais. Poderá o cidadão ou a empresa recusar o seu cumprimento, alegando a ilegalidade formal da lei.

2 O nome da comissão varia entre as Casas Legislativas.

3 Art. 275 e seguintes do RI da Câmara dos Deputados; art. 149 do RI da ALMG.

4 Entre outros, confira Rui Barbosa, *Comentários à Constituição de 1891*, Vol. II, São Paulo: Saraiva, 1933, p. 32.

1.4.2 – Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade está presente na função legislativa não apenas sob o ângulo do destinatário da norma, mas também sob o de sua autoria.

Sob o ângulo do destinatário, a impessoalidade é uma característica da lei, em seu sentido material, que consiste na generalidade, abstração e inovação da ordem jurídica. A generalidade significa que a lei não é destinada a favorecer ou prejudicar determinada pessoa.

Sob o ângulo da autoria da lei, cabe ressaltar que ela não pode ser confundida com a do projeto de lei. Vereadores ou prefeito são autores de projetos de lei, mas esta condição não estende a eles a autoria das leis aprovadas. Esta autoria é do povo, pois a lei é expressão da soberania popular.

1.4.3 – Princípio da moralidade

A moralidade das atividades legislativas nos remete diretamente ao tema da falta do decoro parlamentar, que se enquadra entre as hipóteses de perda do mandato parlamentar. A própria Constituição da República estabelece que o abuso das prerrogativas asseguradas aos parlamentares configura falta de decoro parlamentar. Assim, tem o vereador plena liberdade de expressão, protegido em suas manifestações e votos, nos termos do art. 29, VIII, da Constituição da República. Não obstante, o abuso dessa prerrogativa poderá ensejar processo disciplinar contra o parlamentar em sua própria Casa Legislativa. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal em certa oportunidade:

Tratando-se de discurso proferido da tribuna da Câmara Municipal, a inviolabilidade do vereador “por suas opiniões, palavras e votos” (CF. art. 29, VIII) é absoluta, admitindo, como sanção, somente as que forem aplicáveis no âmbito da própria casa legislativa.” (R. Extr. nº 140.867/MS, informativo nº 34, jun. 1996)

Além disso, a matéria poderá ser objeto de regulamentação própria no regimento interno ou em código de ética e decoro parlamentar.

1.4.4 – Princípio da publicidade

O princípio da publicidade está intimamente correlacionado com as funções informativa e comunicativa, porque ele viabiliza aos interessados acompanhar os trabalhos da Casa Legislativa, ampliando o controle social sobre o processo decisório. A publicidade dos diversos atos legislativos é condição para assegurar o direito de participação dos interessados no debate, possibilitando-lhes conhecer as proposições em tramitação e os argumentos que lhes são contrários ou favoráveis. O princípio da publicidade encontra-se fortemente presente nas atividades das casas legislativas. Vale, para sentir como o referido princípio lateja no RI da ALMG, transcrever, por exemplo, o seu art. 188:

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

18

“Art. 188 – Recebido, o projeto será numerado, enviado a publicação e distribuído às Lideranças para conhecimento e às comissões competentes para, nos termos dos arts. 102 e 103, ser objeto de parecer ou deliberação.

§ 1º – Enviado à Mesa da Assembleia, o parecer será publicado, incluindo-se o projeto na ordem do dia em 1º turno.

§ 2º – No decorrer da discussão, poderão ser apresentadas emendas que, publicadas, serão encaminhadas com o projeto à comissão competente, para receberem parecer.

§ 3º – Encaminhado à Mesa da Assembleia, será o parecer publicado ou distribuído, e o projeto incluído na ordem do dia para votação...’ (grifos nossos)

Não só as proposições e os pareceres são divulgados com base no princípio da publicidade, mas também as sessões e reuniões em que são discutidos e em que se delibera sobre eles. Assim, as sessões legislativas extraordinárias são instaladas após prévia publicação do edital de sua convocação. As reuniões, como regra, são públicas, quando se informa acerca das correspondências recebidas (art. 26 do RI da ALMG), as quais, não havendo reunião, são publicadas no Diário Oficial (art. 19, § 4º).

Importante garantia dos parlamentares é a publicidade dada à ordem do dia da reunião seguinte, anunciada pelo Presidente

da Assembleia antes de encerrados os trabalhos (art. 30 do RI da ALMG), porque permite aos deputados e demais interessados o conhecimento prévio acerca do que vai ser discutido e votado, aplicando-se idêntico raciocínio às convocações de reuniões extraordinárias de comissão (art. 124 do RI da ALMG). As atas das reuniões do Plenário, por sua vez, são publicadas no Diário Oficial dos Poderes do Estado (art. 41, I, do RI da ALMG), onde poderão os deputados fazer constar as razões de seu voto em determinada matéria (art. 41, § 4º, do RI da ALMG).

A publicação dos atos legislativos não tem apenas a função de permitir que os interessados tenham conhecimento deles naquele momento, mas também que possam, no futuro, informar -se sobre os acontecimentos do passado. Se os atos são publicados no Diário Oficial, esse jornal poderá ser consultado no futuro, quando os interessados se certificarem de que, por exemplo, a convocação de uma sessão extraordinária ocorreu de forma regular. Todavia, não se tem a mesma garantia quando a convocação é meramente fixada no quadro de avisos da Câmara, pois não há o registro que nos garanta que tal documento foi efetivamente afixado.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

19

Independentemente da forma de divulgação dos atos parlamentares, uma gestão adequada dos documentos legislativos é fundamental para que se assegure densidade ao princípio da publicidade, porque é preciso assegurar aos interessados o acesso aos documentos públicos. Uma adequada gestão da informação é fundamental para o princípio da publicidade.

1.5 – Princípios específicos do direito parlamentar

Este tópico tem como base as reflexões de José Afonso da Silva, complementado por Benigno Pendás Garcia, autores que se dedicaram ao tema, indicando alguns princípios próprios da atividade legislativa. O primeiro autor indica cinco princípios:

- a) publicidade;
- b) oralidade;
- c) separação da discussão e votação;
- d) unidade da legislatura;

e) exame prévio dos projetos por comissões parlamentares.

O primeiro já foi objeto de nossas reflexões, razão pela qual nos ateremos aos demais. Em seguida, destacaremos o princípio da abertura ao pacto político.

1.5.1 – O Princípio da oralidade

O princípio da oralidade está ligado aos princípios do contraditório e da liberdade de expressão, mas a esses não se reduz. A Casa Legislativa é espaço, por excelência, da expressão oral. Isso se reflete amplamente nos regimentos internos, como ocorre no da ALMG, em cujas reuniões, após a leitura da correspondência (art. 25) e feitas as comunicações do Presidente (art. 29), é concedida a palavra aos oradores inscritos. A reunião para debates e a inviolabilidade dos deputados por suas opiniões também expressam o princípio da oralidade. Os debates são disciplinados no regimento interno (arts. 151 e seguintes, no caso da ALMG), podendo ainda o deputado manifestar-se por meio de questão de ordem para retirar dúvidas em relação à aplicação do regimento e da Constituição. Tendo como objeto de debate as proposições, há a fase de discussão.

A regulamentação do debate no regimento interno é uma – talvez, a principal – manifestação do princípio da oralidade no processo legislativo. Contudo, há permanente discussão sobre as proposições nas bancadas, nas assessorias, no colégio de líderes, nos corredores.

1.5.2 – Princípio da separação das fases de discussão e votação

O princípio da separação das fases de discussão e votação visa à organização dos trabalhos da casa legislativa, distinguindo o momento para convencer os pares do momento da decisão. Essa separação ocorre também durante o processo eleitoral, no qual temos primeiro a fase de campanha, quando os candidatos discutem suas propostas, e, posteriormente, o dia da eleição, em que não se pode mais fazer campanha.

José Afonso da Silva observa que não ofende o mencionado princípio o encaminhamento da votação (art. 264 do RI da ALMG), que não é propriamente debate, mas uma síntese da posição daquele parlamentar ou de sua bancada, nem a declaração de voto (art. 254 do RI da ALMG), que ocorre depois da votação.

1.5.3 – Princípio da unidade da legislatura

De acordo com este princípio, cada legislatura é autônoma, não mantendo vínculos com a anterior, razão pela qual as proposições são arquivadas no seu encerramento, que coincide com o término do mandato dos parlamentares (art. 180 do RI da ALMG). Os regimentos internos estabelecem as exceções, matérias que continuam a tramitar automaticamente no início da legislatura seguinte.

1.5.4 – Princípio do exame prévio dos projetos pelas comissões

O exame prévio dos projetos pelas comissões decorre da exigência de que cada matéria seja efetivamente examinada, de preferência com a participação dos setores da sociedade interessados. Isso só pode ocorrer se for realizado por meio de um grupo restrito de parlamentares, que compõe as comissões, especializando-se naquela matéria, com assessoramento técnico próprio (art. 149 e seguintes do RI da ALMG).

1.5.5 – Princípio da abertura ao pacto político

Segundo o Prof. Benigno Pendás Garcia, o princípio da abertura ao pacto político significa que “sempre há ocasião para buscar transação no procedimento legislativo”. De fato, é preferível – e isso ocorre na prática dos parlamentos – sempre buscar o consenso a levar a matéria para o embate. No RI da ALMG, esse princípio se materializa na possibilidade de acordo do colégio de líderes alterar procedimento específico na tramitação de matéria, nos termos do § 4º do art. 73.

UNIDADE 2 – AS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

Não há nos meios acadêmicos e políticos muita discussão sobre quais são precisamente as funções do Poder Legislativo. Ao procurar nos livros especializados resposta para essa questão, verifica-se que não há também consenso sobre a matéria, uma vez que cada autor indica um conjunto distinto de funções.

Não temos a pretensão de apresentar uma classificação que seja melhor do que a de outros autores, apenas, depois de muito refletir sobre o assunto, construímos uma classificação que reflete a nossa compreensão sobre a ação, o papel social e o potencial do Poder Legislativo, em especial, das câmaras municipais.

Colocamos as funções do Legislativo em distintos planos, segundo uma ordem de precedência:

- Função representativa
 - Função legislativa
 - Função fiscalizadora / controladora
 - Função julgadora
 - Função político-parlamentar }
 - orientação política
 - comunicativa
 - informativa
 - educativa

Como se verá, não há uma separação estanque entre as funções: em uma mesma ação do Parlamento, podemos reconhecer o desempenho de mais de uma função. Pretendemos demonstrar que a função político-parlamentar é uma forma de resgatar a dignidade e a importância do Poder Legislativo e de

aperfeiçoar a forma de exercício das funções representativa, legislativa e fiscalizadora.

2.1 – A função representativa

Maurizio Cotta afirma com razão que

dentre as funções parlamentares, é a representativa a que possui uma posição que poderíamos chamar preliminar. Isso porque, em primeiro lugar, ela é uma constante histórica em meio das transformações sofridas pelas atribuições do Parlamento, e, em segundo lugar, porque nela se baseiam todas as demais funções parlamentares.⁵

O Poder Legislativo deve reproduzir, tanto quanto possível, a diversidade de interesses, valores e ideologias existentes na sociedade que ele representa. O Parlamento não é, contudo, apenas o espelho da sociedade, porque ele, com suas ações e decisões, ajuda a transformar esta sociedade, atuando na própria formação de sua identidade.

2.2 – A função legislativa

A função legislativa, que é aquela que melhor identifica o Parlamento para a população, refere-se à sua competência de produzir normas primárias, ou seja, que inovam a ordem jurídica.

A doutrina divide a lei em duas espécies: lei em sentido material e lei em sentido formal. A primeira se refere à norma sobre os atributos da generalidade, abstração e inovação da ordem jurídica. Ela não deve ser dirigida a este ou àquele indivíduo, mas a toda a sociedade de forma genérica; seu enunciado goza de um certo nível de abstração, não detalhando demasiadamente a matéria a ser disciplinada; e, por último, ela altera a ordem jurídica, criando deveres ou direitos para as pessoas físicas ou jurídicas. Lei que define nome de rua ou concede declaração de utilidade pública, por exemplo, não se enquadra na noção de lei no sentido material.

5 Verbete Parlamento do dicionário de Norberto Bobbio, p. 883.

A lei no sentido formal é aquela cujo projeto de que se originou tramitou na Casa Legislativa, sendo posteriormente promulgada. Nesse sentido, a medida provisória e a lei delegada podem apresentar os atributos mencionados acima – generalidade, abstração e inovação da ordem jurídica -, mas não são leis em sentido formal, pois não foram aprovadas pelo Poder Legislativo.

Por ser importante para a produção legislativa, deve-se fazer a distinção entre a norma primária e a secundária. A primeira é o produto do processo legislativo, e a segunda é a norma regulamentadora, que encontra o seu fundamento naquela: são os decretos, portarias e outras normas infralegais. Tal distinção é relevante porque o legislador municipal deve, por um lado, estar atento para não deixar para o decreto nenhuma norma que seja importante prever, notadamente regras que visam a proteger o cidadão; e, por outro, ele não deve prever excesso de regras na lei, engessando, assim, o Poder Executivo no momento de aplicar a norma. O limite entre o que deve constar na lei e o que fica para ser disciplinado em regulamento é uma questão constante na atividade legislativa.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

25

A atividade legislativa produz emenda à Lei Orgânica, lei complementar, lei ordinária, resolução e decreto legislativo, quando previsto na Lei Orgânica. O legislador, quando pretende apresentar um projeto, não tem margem de escolha acerca da espécie normativa. Há conteúdo específico para cada uma delas.

A partir da década de 30, ocorreu uma radical transformação no modelo de Estado. Até o início do século XX, prevalecia um modelo de Estado liberal, ou seja, o Estado não deveria assumir muitas atribuições, pois as necessidades da sociedade seriam atendidas de acordo com a lei de oferta e demanda do mercado. Esse modelo entrou em colapso no final da década de 20, quando se percebeu a necessidade de o Estado intervir na economia e assegurar aos cidadãos diversos serviços públicos, como saúde e educação. Então, surgiu o Estado social, que significou um crescimento extraordinário do poder público, se comparado ao modelo anterior.

Entre os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, foi o primeiro o que mais teve as suas atribuições ampliadas. A

crise econômica desencadeada na segunda metade da década de 20 precisava de respostas rápidas, e o Poder Legislativo é uma instância decisória que requer tempo para decidir. Ademais, argumentava-se que as decisões, para enfrentar a crise, precisavam ser técnicas e a Casa que representa o povo não tem o domínio do conhecimento técnico. Assim, o Poder Executivo não apenas cresceu a partir da década de 30, mas absorveu competências do Legislativo, impondo-lhe uma retração. Isso ocorreu com a Constituição de 1937, antepassado mais próximo da medida provisória. É como ensina Clemerson Clever Merlin:

A emergência do Estado Social e da sociedade técnica dificultam o exercício, pelo Parlamento, da função legislativa. Primeiro, porque o Estado social e a sociedade técnica exigem do Legislativo um preparo técnico que não pode ser encontrado num órgão que não é composto por especialistas, mas por mandatários eleitos. Depois, porque o processo legislativo não pode ser célere. Com efeito, de uma estrutura colegiada, formada por um número nem sempre pequeno de congressistas, não se pode exigir que a tomada de decisão seja tão rápida como a do Executivo.⁶

A Constituição Federal reforça esse quadro em que o Poder Executivo predomina no campo da produção legislativa. No âmbito federal, a medida provisória é o instituto que simboliza esse predomínio, mas não é o único. A competência privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo em um amplo rol de matérias, prevista no art. 62 da Constituição da República e aplicável aos municípios; a lei orçamentária autorizativa; a impossibilidade de os parlamentares apresentarem emendas que aumentem a despesa do Poder Executivo são outras regras constitucionais que estabelecem um quadro de hegemonia do Poder Executivo na produção legislativa. Basta verificar que a maioria das leis relevantes para a sociedade, aprovadas no Parlamento, são de iniciativa do Poder Executivo.

6 Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988, p. 51.

2.3 – A função fiscalizadora / controladora e seus Instrumentos

Compete ao Poder Legislativo a fiscalização e o controle da administração pública, nos termos dos arts. 31; 49, inciso X; 70 e 71 da Constituição. Desdobrando a regra genérica constante desses dispositivos, ela prevê diversos institutos para o desempenho dessa função pelo Parlamento.

Porém, apesar dos diversos instrumentos disponíveis para o exercício da função fiscalizadora, eles não são adequadamente utilizados no âmbito dos estados e dos municípios, por diversos fatores. Um deles é o desconhecimento desses instrumentos ou da forma de utilizá-los.

Outro aspecto é que a função fiscalizadora é comumente identificada como a busca por irregularidade no Poder Executivo, embora esta seja apenas uma de suas facetas. O Legislativo deve fiscalizar o Executivo para ampliar a sua transparência, para que as políticas públicas possam ser conhecidas e avaliadas pela comunidade, ainda que nelas não exista qualquer irregularidade. Todavia, como a função fiscalizadora é comumente identificada com a busca de irregularidades, essa função não conta com a contribuição dos parlamentares que apoiam o Poder Executivo.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

27

2.3.1 – Controle de legalidade dos atos regulamentares e das leis delegadas

O art. 49, inciso V, da Constituição da República estabelece como competência do Congresso Nacional “sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. É provável que o conteúdo desse dispositivo conste na Lei Orgânica de seu município. Pode-se dizer que o próprio dispositivo constitucional se aplica à Câmara Municipal, por força do princípio da simetria.

Compete ao Poder Legislativo a aprovação da legislação primária, aquela que efetivamente inova a ordem jurídica. Os decretos expedidos pelo Poder Executivo podem apenas regulamentar a lei, estabelecendo os detalhes necessários à sua efetividade. É frequente, todavia, o Poder Executivo extrapolar os limites da lei,

criando por meio de decreto, para os cidadãos, deveres ou direitos que não estavam, nem sequer de forma genérica, previstos na lei. Nesse caso, o Poder Legislativo poderá aprovar uma resolução sustentando os efeitos daquele decreto.

O mesmo raciocínio se aplica à lei delegada, que é expedida pelo Poder Executivo após uma delegação do Poder Legislativo, feita por meio de resolução. Essa resolução coloca os limites para o Poder Executivo editar a mencionada lei delegada. Este Poder poderá, todavia, extrapolar os limites estabelecidos na resolução, devendo, neste caso, o Poder Legislativo editar nova resolução determinando a sustação dos efeitos da parte da lei que extrapolou os limites previamente estabelecidos.

2.3.2 – Convocação de secretário municipal

Por certo, a Lei Orgânica de seu Município tem um dispositivo que reproduz o que estabelece o art. 50 da Constituição da República:

Art. 50 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

O Poder Judiciário já consolidou entendimento de que a Câmara Municipal não pode convocar o prefeito, em virtude do fato de que deve haver uma separação harmônica entre os Poderes. Não obstante, informando o assunto previamente – e não as perguntas que serão formuladas – pode convocar secretários municipais e outras autoridades do Município subordinadas diretamente ao prefeito para que prestem informações sobre matérias sob a sua responsabilidade. Trata-se de um instrumento fundamental para que seja ampliada a transparência da administração pública, possibilitando à população acompanhar reunião ou audiência pública.

A convocação de secretários municipais deveria fazer parte da rotina do relacionamento entre os Poderes, e não ocorrer

apenas quando algo de extraordinário acontece no Município. No entanto, a convocação não pode ser banalizada, impondo-se ao secretário municipal o comparecimento ao Legislativo a cada mês ou período de quinze dias. Ressalte-se, de qualquer forma, que o Poder Legislativo, por meio de seus servidores e agentes políticos, deve-se preparar para receber o secretário municipal, informando-se prévia e devidamente sobre os problemas e o trabalho da área pela qual responde aquela autoridade.

2.3.3 – Pedido de informações

A Constituição da República prevê, em seu art. 50, §2º, que

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

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

29

Como regra, atendendo ao princípio da simetria, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais reproduzem o conteúdo desse dispositivo. No que tange à sanção, o § 4º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201, de 1967, estabelece que constitui infração político-administrativa o prefeito deixar de fornecer as informações adequadamente solicitadas pelo Poder Legislativo.

O requerimento com pedido de informação é dirigido à Mesa Diretora da Casa Legislativa, que emitirá parecer sobre ele. Ao se examinar o pedido de informação, algumas perguntas precisam ser respondidas: A informação solicitada é suficiente para atender aos anseios que justificam a apresentação do requerimento? Há outro requerimento com o mesmo conteúdo tramitando na Casa ou já encaminhado ao Poder Executivo? O Legislativo já não dispõe da informação solicitada? A quem, na Administração direta ou indireta, deve ser encaminhado o pedido? O Poder Executivo dispõe das informações solicitadas? Como se verifica, esse instrumento não pode ser utilizado sem critérios. Não se pode esperar que o Poder Executivo mobilize toda sua estrutura

administrativa para organizar as informações solicitadas pelo Poder Legislativo.

Os regimentos internos das Casas Legislativas oferecem tratamento diferenciado para a tramitação dos requerimentos contendo pedido de informação. No Regimento da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, por exemplo, ele deve ser submetido à aprovação no Plenário, enquanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados o pedido não é apreciado pelo Plenário, mas apenas pela Mesa Diretora. O modelo da Câmara nos parece mais adequado, pois tal solicitação não deve ser submetida à regra da maioria, assegurando-se à minoria o acesso às informações que julgar necessárias.

2.3.4 – Comissões Parlamentares de Inquérito

A comissão parlamentar de inquérito – CPI – é o instrumento mais radical para o exercício da função fiscalizadora, devendo ser adotado em situações extremas, nas quais outros instrumentos não são suficientes para trazer à tona a verdade acerca da administração municipal.

A Constituição da República de 1988 trouxe duas novidades: tornou a CPI um instrumento das minorias, uma vez que basta requerimento subscrito por 1/3 dos parlamentares para que o presidente seja obrigado a instalá-la; assegurou-lhe poderes especiais, em especial o de convocar cidadãos para prestar depoimento, sob o juramento de dizer a verdade. Todavia, os indiciados não prestam tal juramento, não constituindo ilícito penal o fato de se negarem a responder ou não falarem a verdade.

Há vasta literatura sobre as comissões parlamentares de inquérito. As diretrizes para sua atuação foram estabelecidas notadamente pelos tribunais, em virtude da debilidade da legislação infraconstitucional que versa sobre a matéria, a saber, a Lei nº 1.579, de 16 de março de 1952.¹

¹ Vide o artigo de Alexandre de Moraes publicado na Revista de Informação Legislativa, nº 146, abr/jun de 2000, disponível no *site* do Senado, www.senado.leg.br na página de “Publicações”

2.3.5 – A tomada das contas do chefe do Poder Executivo

A apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo é um instrumento de fiscalização por excelência, prevista no art. 31 da Constituição da República:

“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, nos termos da lei.

(...)

“§ 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”.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

É fundamental estabelecer o contraditório na apreciação das contas do Chefe do Executivo, assegurando-lhe a ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição da República, notadamente, se houver a possibilidade de rejeição das contas.

31

2.4 – A função julgadora

A função julgadora consiste na competência da Câmara Municipal para julgar o prefeito municipal por crime de responsabilidade, nos termos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. O processo poderá culminar com a cassação do Chefe do Poder Executivo.

Nessa seara, sobretudo em virtude da gravidade da pena, é indispensável assegurar a ampla defesa e o contraditório, que se manifestam até mesmo na exigência de que a denúncia encaminhada por qualquer eleitor indique as provas que confirmam o ilícito.

2.5 – As funções político-parlamentares

Dentro da noção de função político-parlamentar englobamos um conjunto de ações que não se enquadram nas demais fun-

ções desempenhadas pelo Poder Legislativo, mas às quais ele não pode furtar-se, em virtude da indispensável dinâmica de interação que estabelece com a sociedade. Em algumas situações, essas funções ocorrem de forma combinada com as funções legislativa e fiscalizadora, contribuindo para o aperfeiçoamento destas.

A aprovação de um projeto de lei de forma apressada, sem que a população seja informada sobre os seus desdobramentos e possa sobre ele opinar, não deixa de corresponder à função legislativa. Contudo, essa função adquire outra conotação se associada a medidas que ampliem a interação entre a sociedade e o Legislativo. Assim, por exemplo, durante a tramitação de projeto de lei, a Câmara Municipal deve informar à população, em linguagem simples, o seu conteúdo; deve reunir, em audiência pública, representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e demais interessados, para troca de informações e sugestões. Há uma dimensão educativa nos processos de participação política, para os quais as Câmaras Municipais precisam se abrir. Orientar, informar e educar são ações muito próximas e entrelaçadas, variando apenas a intensidade de cada uma nas ações e estratégias do Poder Legislativo.

2.6 – A função de orientação política

Se chega à Câmara Municipal uma determinada demanda que não encontra resposta no âmbito das funções legislativa e fiscalizadora, não pode o Legislativo dar as costas à população ou fechar suas portas. Tampouco deve tomar uma medida sabidamente desprovida de eficácia, apenas para iludir aquele grupo que demandou a sua ajuda. É preciso responder àquela demanda conforme as possibilidades e competências do órgão, construindo com os interessados as alternativas para a solução de seus problemas.

Imagine-se, por hipótese, que professores contratados procurem um vereador solicitando um projeto de lei que lhes assegure um contrato de 12 meses, uma vez que a prefeitura os contrata por 11 meses, deixando, assim, de pagar as férias. Ocorre que o vereador não tem competência para iniciar projeto de lei que verse sobre servidor público², nos termos do art. 61, § 1º, da Constitui-

2 Sobre o vício de iniciativa, discutiremos a matéria adiante.

ção. Todavia, tal direito já se encontra consagrado no texto constitucional, razão pela qual o problema não reside na ausência de norma legal, mas na sua aplicação.

Assim, o vereador, de posse de um parecer jurídico de sua assessoria, deve informar aos interessados os aspectos legais envolvidos na questão. Todavia, antes de uma medida judicial, o assunto poderia ser objeto de audiência pública, para a qual seriam convocados o secretário de administração e o procurador municipal.

2.7 – A função comunicativa

Cabe ao órgão legislativo promover uma mediação entre a população e os órgãos da administração pública, embora essa interação não aconteça só no Parlamento. O Poder Legislativo precisa de uma capacidade de comunicação grande não apenas com o Poder Executivo, mas, sobretudo, com a sociedade. A palavra “parlamento” tem a mesma origem etimológica de *parlare*, em italiano, *parler*, em francês, e o verbo falar, em português. Com efeito, é inerente ao órgão legislativo a ideia de pôr em discussão prévia qualquer deliberação. O Parlamento é uma instituição que deve promover a comunicação entre atores sociais e instituições para debater problemas que afligem a sociedade e apresentar soluções e alternativas.

Pode-se enquadrar nesta função uma ação muito comum das Câmaras Municipais: a aprovação de indicação (ou requerimento, conforme dispõe o regimento interno), solicitando uma providência ao Poder Executivo. Tal requerimento não tem força vinculativa, ou seja, não obriga o Poder Executivo a executar o que consta no documento que lhe foi encaminhado. Trata-se, pois, de uma mera comunicação³. Por um lado, esse documento é importante para a gestão municipal, pois, às vezes, as informações sobre as necessidades da população não chegam às autoridades do Poder Executivo por outras vias. Em outras situações, porém, sobretudo em decorrência do excesso de indicações dessa natureza, o Poder Executivo não tem como atendê-las. Assim, essas indicações têm

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

3 Sobre estes requerimentos, confira o livro de Joffre Neto, *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*, que pode ser adquirido acessando-se o site do autor: www.joffreneto.com.br.

duas funções: primeiramente, são a única resposta que o vereador consegue dar a certas demandas de seus eleitores; em segundo lugar, o Poder Executivo utiliza o atendimento seletivo desses requerimentos como estratégia de manutenção dos vereadores em sua base de sustentação na Câmara Municipal.

Caberia indagar se, em face de uma demanda da população, comumente respondida por meio desse tipo de requerimento, não seria mais adequado acionar a função fiscalizadora, convocando o secretário municipal responsável para que ele exponha o seu planejamento para aquele ano e explicita os critérios adotados para a definição de prioridades.

Capacidade de comunicação pressupõe uma via de mão dupla: o Legislativo deve divulgar informações e promover o debate sobre as questões de interesse da sociedade, mas deve também adotar mecanismos para que a sociedade possa se expressar.

Assim, além das TVs legislativas, há diversos recursos que as Câmaras podem adotar para se comunicarem com a sociedade como parcerias com as rádios locais, releases para a imprensa regional, aquisição de espaços na imprensa local para a divulgação de informes legislativos, edição de informativos etc.

A audiência pública⁴ é um espaço privilegiado para a comunicação entre os membros do Poder Legislativo, cidadãos, sociedade civil organizada e representantes do Poder Executivo.

De qualquer forma, não se deve perder de vista que os instrumentos e os espaços de comunicação da Câmara Municipal não podem refletir apenas a posição de seu Presidente ou da maioria, uma vez que o pluralismo político é a marca registrada do Parlamento. É preciso assegurar o espaço da minoria.

4 A literatura normalmente associa as audiências públicas ao Poder Executivo, embora, na Constituição da República, ela seja um instituto próprio do Poder Legislativo, consoante dispõe o art. 58, § 2º, inciso II. Confirma o texto da Profª. Lúcia Valle Figueiredo na Revista *Diálogo*, nº 8. A realização de audiência pública é a dica nº 229 *ideias para ação Municipal*, do Instituto Polis www.polis.org.br. Regina Maria Macedo Nery Ferrai. Participação democrática: audiências públicas, in Grau, E. R., *Estudos de Direito Constitucional*.

2.8 – A função informativa

Há um estreito vínculo entre informação e o Poder Legislativo. Por um lado, informação é matéria-prima elementar para o desempenho das funções legislativa e fiscalizadora. Para que se possa aprovar um projeto, é preciso levantar um conjunto de informações: quem serão os afetados diretamente pela proposição; quais as normas em vigor sobre a matéria nos três níveis de governo; como a matéria é disciplinada em outros municípios; qual será o impacto da norma etc. A função fiscalizadora corresponde precisamente à capacidade de extrair informações do Poder Executivo e examiná-las à luz da ordem jurídica. Trata-se de uma função que visa a assegurar maior transparência à administração pública⁵, o que é fundamental para a República. Por esse motivo são assegurados ao Poder Legislativo vários instrumentos para que ele tenha acesso a informações sobre a ação do Poder Executivo.

O Poder Legislativo deve também ser fonte de informação para a população, notadamente no que se refere a seus direitos, o que implica vários desdobramentos práticos. Por exemplo, a Câmara Municipal precisa ter a legislação municipal muito bem organizada, de preferência no formato eletrônico para pesquisa por meio da internet. Além da organização em ordem cronológica, deve haver também uma organização de índices por assunto, permitindo que os cidadãos e os demais interessados possam localizar com facilidade as normas que disciplinam determinada matéria.⁶

A Câmara Municipal deve buscar e organizar todas as informações possíveis sobre o seu município, o que contribuirá para a elaboração das políticas públicas municipais. Vale aqui transcrever a seguinte observação do Prof. Ladislau Dowbor :

Grande parte da impressionante deficiência dos poderes locais em informação organizada deve-se ao fato de que as informações são elaboradas para abastecer ministérios, o tribunal de contas

5 Vale conferir a seguinte publicação:

http://www.cepam.sp.gov.br/v10/arquivos/parlamento_transparente.pdf

6 Essa organização é indispensável para o exercício da função legislativa.

e outras instâncias externas, não sendo cruzadas, organizadas e integradas no nível municipal.⁷

O site da Câmara Municipal é um instrumento fundamental para a socialização da informação e para a instituição de políticas de inclusão digital. A maioria dos sites existentes na internet se dirige a pessoas com certo poder aquisitivo e seu conteúdo está distante de seu campo de interesse. O site da Câmara Municipal pode, além de divulgar as notícias da própria Câmara e permitir o acesso à legislação municipal, divulgar notícias da cidade, reforçando a identidade coletiva e elevando a autoestima das pessoas.⁸

O tratamento dado à informação pelo Poder Legislativo deve contribuir para reverter o quadro de assimetria (desigualdade) informacional que desequilibra a correlação de forças na sociedade e no próprio Parlamento. Há uma desigualdade de acesso à informação e, por conseguinte, da capacidade de argumentação entre:

Poder Executivo e Poder Legislativo

Maioria e minoria

Relator e demais membros da Comissão

Comissão e Plenário

Líder e demais parlamentares

Parlamento e sociedade civil

Atores sociais

Regiões.

Quando a Casa Legislativa é menor, composta por um pouco mais de uma dezena de vereadores, a assimetria interna diminui e se reduz a importância do relator no desfecho das matérias. A desigualdade persiste, todavia, notadamente entre a maioria e a minoria, porque a primeira comumente tem acesso mais facilmente às informações do Poder Executivo e às intenções do prefeito. E também as Câmaras Municipais das cidades pequenas são vítimas

7 Redes de informação de gestão local. www.dowbor.org.br Vale a pena conferir outros trabalhos do Professor Ladisdau em seu site.

8 Confira o artigo A Democracia eletrônica em Minas Gerais, de Ivanir Corgozinho. www.sglweb.com.br/sgl-mkt/artigo.htm

da assimetria informacional entre as regiões, pois normalmente as informações estão concentradas nos maiores centros urbanos.

É tarefa da Câmara Municipal se organizar para atenuar esse quadro de profunda desigualdade na distribuição da informação e do conhecimento, uma das facetas de nossa perversa desigualdade social.

2.9 – A função educativa

Há um crescimento da percepção sobre a função educativa do Poder Legislativo, que se materializa na criação da Associação Brasileira de Escolas dos Legislativos⁹, com a participação do Instituto Legislativo Brasileiro (Senado), de escolas de praticamente todos os estados da Federação e de algumas câmaras municipais. As escolas do Legislativo comumente dividem suas atividades entre a formação de seus agentes políticos e servidores e cursos e palestras para a comunidade.¹⁰ Ressalte-se a possibilidade de o trabalho dessas escolas ser desenvolvido por associações de câmaras municipais e de vereadores.

A dimensão educativa do Poder Legislativo, contudo, não se restringe às atividades desses órgãos ou dessas entidades, uma vez que o processo de interação entre os atores sociais – cidadãos, ONG's, agentes políticos, técnicos e acadêmicos – na tramitação de leis ou no debate de questões de interesse da sociedade é profundamente educativo.

9 www.portalabel.org.br

10 Sobre os trabalhos da Escola do Legislativo de Minas Gerais, veja a página “Escola do Legislativo” no portal da ALMG (www.almg.gov.br). Sobre o assunto, é indispensável conhecer o trabalho do Programa Interlegis (www.interlegis.leg.br).

UNIDADE 3 – A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

As diferenças dos órgãos e das instâncias das Casas Legislativas, entre os três níveis de governo, ou seja, entre Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, são muito acentuadas, por duas razões: *a)* a concentração de competências na União; *b)* o número de integrantes das Casas Legislativas. A Câmara dos Deputados tem 513 parlamentares, as Assembleias Legislativas variam entre 24 e 94 deputados, e as Câmaras, entre 9 e 55 (art. 29 da CF). Isso traz enorme repercussão na estrutura organizacional das Casas Legislativas.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

Vejamos alguns órgãos ou instâncias que estruturam o funcionamento da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas, para verificarmos em que medida e de que forma essa composição se manifesta nas Câmaras Municipais. A título de exercício sugerimos preencher os quadros abaixo com os artigos do Regimento Interno da Câmara, se for o caso.

39

Podemos indicar os seguintes elementos da estrutura organizacional de uma Casa Legislativa:



A disposição dos órgãos e as setas ao lado visam chamar a atenção para uma variável que influi na organização e no funcionamento das Casas Legislativas, a saber: o grau de descentralização ou de centralização das competências e do poder. Por exemplo, pode-se indagar, de um lado, em que medida o Presidente da Casa

Legislativa determina o ritmo dos trabalhos e, por outro, qual a capacidade de intervenção nos trabalhos da Casa de um parlamentar que não desempenha funções de Presidência de Comissão ou liderança partidária. Sob esse prisma, há uma enorme diferença entre o Congresso Nacional e as Câmaras Municipais. Afinal, enquanto um deputado federal representa menos de 0,2% do Plenário, um vereador representa mais de 10% nas Câmaras Municipais das pequenas cidades.

Nesse quadro, a assessoria ou consultoria é colocada em outro plano, pois a ela não se aplica esse olhar acerca da centralização ou descentralização do poder.

3.1 – A Presidência

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

RI da Câmara dos Deputados	Arts. 16 a 18
RI da ALMG	Arts. 81 a 85
RI de sua cidade	Arts.

40

O Presidente de uma Casa Legislativa desempenha importantes funções: ele representa sua instituição, supervisiona os trabalhos e mantém a sua ordem. É o segundo na ordem das sucessões do Chefe do Poder Executivo, vindo depois do Vice-Presidente, Governador ou Prefeito. Ele preside a Mesa Diretora e as sessões/reuniões do Plenário. Tem, sobretudo nas Câmaras Municipais, competências administrativas, como a determinação para a compra de equipamentos, contratação de serviços etc. Tem, ainda, amplo poder de agenda, pois a ele compete organizar a Ordem do Dia. Diante das amplas competências que lhe reservam os Regimentos Internos, a Presidência é um cargo sempre muito desejado e disputado.

3.2 – A Mesa

RI da Câmara dos Deputados	Arts. 14 a 19
RI da ALMG	Arts. 74 a 85
RI de sua cidade	Arts.

Dispõe o § 1º do art. 58 da Constituição Federal que, “na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”. Esta regra deve ser combinada com a previsão de eleição para a Mesa, constante do § 4º do art. 57 da CF.

A melhor forma de ajustar os comandos acima é a construção de consensos em torno da composição da Mesa. Dessa forma, ela terá melhores condições para conduzir os seus trabalhos. Todavia, o consenso não pode ser condição para aplicação de dispositivos constitucionais, sob pena de supressão de garantias das minorias¹¹. A eleição, expressão máxima da regra da maioria, deve ser organizada de tal forma que seja preservado o direito da minoria de participar da Mesa e das comissões. De qualquer forma, a expressão “tanto quanto possível” decorre da impossibilidade de precisão aritmética de participação, na Mesa ou nas comissões, nas mesmas proporções da composição no Plenário.

As competências da Mesa Diretora podem ser divididas em duas espécies: executivas e legislativas. Tendo como referência os Regimentos Internos a que sempre nos referimos, podemos citar como competências executivas autorizar a assinatura de convênios

¹¹ Em sentido contrário, confira Sérgio Araújo Nunes, para quem, “quando há disputa a vagas da Mesa e das comissões em virtude de dois ou mais grupos lançarem candidatos a esses postos, será eleita a chapa que obtiver maior número de votos, independentemente de estar ou não composta a proporcionalidade”. Constituição da Mesa e das comissões da Câmara Municipal, Boletim de Direito Municipal, julho de 1995, pg. 347.

e de contratos de prestação de serviços; autorizar licitações, homologar seus resultados e aprovar o calendário de compras; prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas a servidores; decidir, conclusivamente, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos da Casa.

3.3 – Colégio de Líderes

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

RI da Câmara dos Deputados	Art. 20
RI da ALMG	Art. 73
RI de sua cidade ¹	Art.

42

A grande maioria das Câmaras Municipais não chega a duas dezenas de vereadores em sua composição. Com esse número reduzido de parlamentares, pulverizados em vários partidos, não se justifica a identificação de líderes e a concentração de prerrogativas neles. No entanto, quando a Casa Legislativa é composta por um número elevado de parlamentares, o papel da liderança é fundamental para a mediação dos debates e das negociações e a sustentação de uma disciplina partidária, em detrimento da autonomia do parlamentar.

Assim, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assegura um conjunto de prerrogativas aos líderes, como apresentar proposições de iniciativa coletiva, inscrever oradores, indicar membros para as comissões, assinar requerimentos.

O Colégio de Líderes tem um papel importante na formação da pauta na Câmara dos Deputados. Na Assembleia Legislativa de

¹² Não há previsão de colégio de líderes na maioria dos Regimentos de Câmara Municipal

Minas Gerais, o acordo de líderes permite a apresentação de matéria nova em emenda de segundo turno, bem como a supressão de regras regimentais, nos termos do art. 73.

3.4 – As Comissões

RI da Câmara dos Deputados	Arts. 22 a 64
RI da ALMG	Art. 12
RI de sua cidade	Arts.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

A organização do Parlamento em comissões é uma experiência generalizada no mundo inteiro, variando o grau de autonomia e a importância desse órgão colegiado. Não há possibilidade de que todos os parlamentares estudem todas as proposições de forma aprofundada ou entrem em interação com os atores sociais envolvidos com cada tema. Desta forma, as Casas Legislativas se organizam em comissões temáticas, para que estudem cada proposição, recolham o maior número de informações, reconheçam as alternativas possíveis e instruem o Plenário para que este delibere.

É bem verdade que a Constituição da República trouxe uma novidade importante, visando assegurar maior celeridade ao processo legislativo. Trata-se da possibilidade de as comissões concluírem a tramitação da matéria, sem que ela seja submetida ao Plenário, nos termos do inciso II do art. 58 da Constituição da República:

“Art. 58. (...)

2 – Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; “.

Na Câmara dos Deputados, cerca de metade dos projetos de lei é aprovada nas comissões, não sendo remetidos ao Plenário, embora as proposições importantes passem pelo Plenário, em virtude de requerimentos para votação em regime de urgência urgentíssima ou prioridade.

A literatura especializada aponta duas atribuições complementares para as comissões: a informativa e a de construção de consensos. Na medida em que a comissão reproduz, tanto quanto possível, a relação de forças existente no Plenário, o consenso construído na comissão tende a ser aceito no Plenário. Ao mesmo tempo, cabe à comissão recolher o maior número de informações, acompanhando o desenvolvimento das políticas públicas nas áreas de sua competência, notadamente do Poder Executivo de sua esfera de governo.

3.5 – Bancadas e blocos parlamentares

RI da Câmara dos Deputados	Arts. 22 a 64
RI da ALMG	Art. 12
RI de sua cidade	Arts.

Os blocos parlamentares decorrem da reunião dos parlamentares de mais de um partido político, que passam a atuar de forma conjunta em sua Casa Legislativa, o que lhes amplia a eficácia da ação.

Por exemplo: quatro vereadores são os únicos representantes de suas respectivas agremiações partidárias na Câmara. Em virtude disso, isoladamente não têm direito a participar da Mesa Diretora. Ao se reunirem em bloco, poderão pleitear uma cadeira na Mesa, pois representam uma proporção significativa do corpo de vereadores da Câmara. Evidentemente, é preciso que a hipótese de formação de blocos parlamentares conste no Regimento Interno da Câmara, e os vereadores precisam respeitar a regra da proporcionalidade.

Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, é preciso no mínimo cinco deputados para que o partido ou bloco tenha líder, o qual poderá, assim, participar do Colégio de Líderes, entre outras prerrogativas. Em virtude disso, partidos com menos de cinco deputados tendem a formar blocos.

3.6 – Plenário

O termo plenário tem dois significados. Um refere-se ao local físico no qual os parlamentares se reúnem. O outro significado remete ao órgão deliberativo decorrente da reunião de um número determinado de vereadores ou deputados. Nesta acepção, o Plenário é o principal órgão do Poder Legislativo, local onde se delibera sobre todas as proposições que exigem *quorum* especial, além daquelas sobre as quais as comissões não têm competência para deliberar de forma conclusiva. É o local em que se travam os principais debates.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

O Regimento Interno de muitas Câmaras Municipais prevê a Tribuna Livre, que se constitui na possibilidade de cidadãos utilizarem o microfone em determinada fase das reuniões ordinárias.

45

3.7 – Gabinetes

Também o termo gabinete tem duas acepções: o local físico no qual o deputado ou vereador se instala com a sua equipe ou o órgão de apoio ao parlamentar. Assim, ao se falar que o servidor está lotado no Gabinete do Deputado Fulano de Tal, não se quer dizer necessariamente que ele esteja lotado no espaço físico, mas em um órgão ou uma unidade administrativa.

Há imensa variação entre os gabinetes das instâncias federal e estadual e os das Câmaras Municipais. Em muitos casos, os vereadores não dispõem sequer de espaço físico reservado para as suas atividades parlamentares ou qualquer suporte de pessoal ou material para o desempenho de seu mandato, comumente, em virtude da escassez de recursos de que dispõe o Legislativo Municipal.

3.8 – Assessoria ou Consultoria

RI da Câmara dos Deputados	Arts. 64
RI da ALMG	Arts. 149 e 150
RI de sua cidade	Arts.

A consultoria ou assessoria é uma instância fundamental para o bom funcionamento das Casas Legislativas. Há, no mundo inteiro, vários modelos de assessoramento parlamentar. As Casas Legislativas federais – Câmara dos Deputados e Senado – e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais se notabilizam por dispor de um setor composto por servidores concursados especialistas em diversas áreas, responsáveis pelo assessoramento técnico aos parlamentares.

O assessoramento é importante para a redução da assimetria informacional entre os Poderes Legislativo e Executivo e entre os parlamentares. Não há independência do Poder Legislativo se este não reunir um “capital” de informações e de conhecimentos que lhe permita receber de forma crítica as propostas do Poder Executivo e suas justificativas.

O Regimento Interno das Câmaras Municipais normalmente reproduz o dispositivo segundo o qual as comissões terão assessoramento técnico, mas, em número significativo de Câmaras, esse assessoramento se restringe aos aspectos jurídico e contábil.

UNIDADE 4 – ATIVIDADES DO PODER LEGISLATIVO

Nesta unidade, apresentamos o processo legislativo a partir de suas fases, sempre nos remetendo às ideias e aos conceitos apresentados anteriormente. Não há uma unanimidade sobre a classificação das fases do processo legislativo, havendo grande variação sobre o tema entre os autores. Adotada a seguinte classificação: iniciativa; instrutória; deliberativa e conclusiva.

Ao final desta unidade apresentamos algumas considerações a respeito do tempo no processo legislativo, discutindo aspectos relacionados aos prazos e os instrumentos para acelerar e para retardar a tramitação de uma matéria legislativa.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

4.1 – Da Iniciativa

47

A regra básica de iniciativa reside no § 1º do art. 61 da Constituição da República, segundo o qual:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – (...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos ou pessoal da administração dos territórios;

- c) servidores públicos da União e dos territórios, seus regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) (...)
- e) criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) (...).¹³

Conforme já discutimos, este dispositivo vincula estados e municípios, que devem transcrever em suas Constituições e Leis Orgânicas regra similar, em virtude do princípio da simetria, segundo o qual estados e municípios devem se organizar de forma simétrica à União. De qualquer forma, este artigo traça os contornos do princípio da separação de poderes, pois estabelece um determinado (des)equilíbrio entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Quanto à iniciativa para apresentação de emenda à Lei Orgânica, deve-se considerar o disposto no art. 60 da Constituição da República, ou seja, podem apresentar proposta de emenda à Lei Orgânica o Prefeito e 1/3 dos vereadores.

Há que se mencionar, ainda, o inciso XIII do art. 29 da CF, segundo o qual prevê a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.”

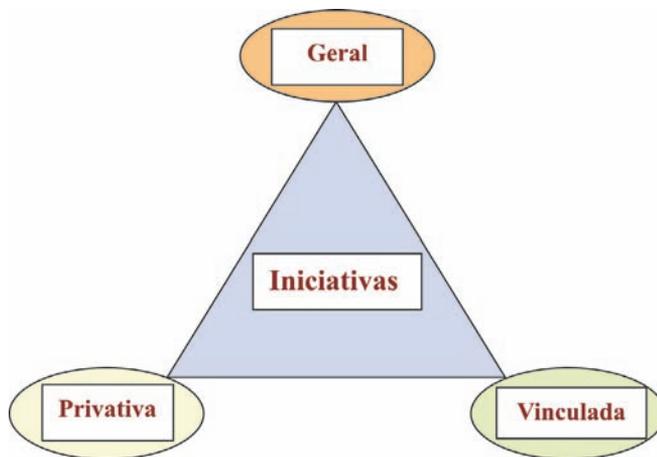
Não há muita margem para que Constituições Estaduais e Leis Orgânicas inovem acerca das regras de iniciativa legislativa. Há, todavia, um aspecto sobre o qual estados e municípios podem inovar: trata-se das regras sobre a organização e funcionamento do Poder Legislativo, como propostas para alteração do próprio Regimento Interno. Assim, o inciso XVII do art. 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece, como competência exclusiva de sua Mesa Diretora, “propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispendo sobre sua organização, funcionamento, política, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos”.

13 Deixamos de transcrever dispositivos que não alcançam os municípios.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, em seu art. 66, I, estabelece como competência privativa da Mesa da Assembleia Legislativa proposições que versem sobre o Regimento Interno, a remuneração dos deputados, o regulamento geral da Casa, entre outras matérias que dizem respeito ao funcionamento do Legislativo¹⁴.

4.1.1 – As espécies de iniciativa

Podemos apontar as seguintes espécies de iniciativa:



Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

49

A iniciativa geral se refere àquelas matérias sobre as quais todos os atores mencionados no *caput* do art. 61 podem apresentar projetos de lei. Se a Constituição não reserva a iniciativa de lei sobre determinada matéria a algum órgão ou autoridade, qualquer um dos mencionados no referido dispositivo poderá fazê-lo. A ideia é a de que iniciativa geral seja a regra, e as demais espécies de iniciativa, as exceções. Insere-se dentro da iniciativa geral a iniciativa popular, que significa a possibilidade de os cidadãos apresentarem projeto de lei, nos termos do § 2º do art. 61 e inciso XIII do art. 29 da CF.

14 O Regimento Interno da Assembleia Legislativa apresenta uma contradição quando reserva à Mesa competência privativa para propor alteração do Regimento, bem como para emitir parecer sobre esta proposição. Ora, se a Mesa tem competência privativa para apresentar a proposição, o seu parecer será necessariamente favorável, por um dever de coerência. Trata-se de uma grave deficiência do RI da ALMG.

A iniciativa privativa diz respeito àquelas matérias sobre as quais apenas uma determinada autoridade ou órgão pode apresentar projeto de lei. A situação mais evidente é a competência do Chefe do Poder Executivo para propor as matérias constantes do § 1º do art. 61 da CR, mas podemos citar também a competência dos tribunais para propor a alteração do número de membros do Judiciário e a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, conforme art. 96, II, da Constituição da República. Mencione-se também as matérias reservadas à Mesa da Casa Legislativa, conforme já mencionamos.

A iniciativa vinculada abarca aquelas matérias que o Poder Executivo está obrigado a encaminhar para o Poder Legislativo, em especial, as leis a que se refere o art. 165 da CF, a saber:

- I – o Plano Plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.”

Se, por um lado, admite-se a competência dos parlamentares para dispor sobre projeto de lei que versem sobre políticas públicas em geral, por outro, o Poder Legislativo

“não pode impor um determinado programa de governo, que venha a consumir tanto ou quanto do valor arrecadado, por exemplo, com a destinação de percentual da receita corrente do Estado, através de dotação orçamentária, aos programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento¹⁵ ou para os programas de assistência integral a crianças e adolescentes¹⁶, à promoção do esporte¹⁷ ou para produção de alimentos básicos, para aplicação de investimentos através de convênios com os municípios¹⁸ ou que seja determinada a isenção do pagamento de empréstimo realizado a pequenos produtores^{19”20}.

15 STF, Adin nº 1.759-SC.

16 STF, Adin, nº 1.689-PE.

17 STF Adin nº 1750-DF.

18 STF, Adin nº 103-RO.

19 STF, Adin nº 2.072-RS.

20 José Adércio Leite Sampaio, *A Constituição Reinventada pela jurisdição constitucional*. p. 500;

4.1.2 – Iniciativa popular x iniciativa privativa

Questão interessante reside em verificar se as regras de iniciativa privativa restringem o campo de possibilidades da iniciativa popular. A questão foi recentemente enfrentada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ao examinar o Projeto de Lei nº 2.710, que dispunha sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – criação de Fundo e de seu conselho gestor. O projeto tem origem em iniciativa popular e foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1992. O projeto propunha a criação de órgão na estrutura do Poder Executivo, entre outros aspectos que se enquadravam nas regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Todavia, entendeu a Comissão que não havia vício de iniciativa na medida em que o art. 61, § 1º, da CF estabelece o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, mas não pode restringir o exercício da soberania popular, que, nos termos do art. 14 da CF, se consubstancia na iniciativa popular de projetos de lei. A referida proposição foi convertida na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

51

4.1.3 – O vício de iniciativa

Outra questão tormentosa diz respeito aos efeitos de um projeto de lei que tramita com vício de iniciativa, ou seja, projetos que, embora a iniciativa seja privativa do Chefe do Poder Executivo, foram apresentados por parlamentares. A sanção e a promulgação da lei decorrente desse projeto pelo Chefe do Poder Executivo corrige o vício de iniciativa? A doutrina se divide sobre esta questão; o constituinte mineiro se posicionou favorável à possibilidade de se corrigir o vício por meio da sanção da lei, mas o Supremo Tribunal Federal caminhou em sentido contrário ao constituinte estadual.

Na doutrina, de um lado, Themistocles Cavalcanti, Seabra Fagundes, Pontes Miranda, José Afonso da Silva, Lúcio Bittencourt e Menelick de Carvalho Netto entendem que a sanção a projeto de lei afasta eventual vício na iniciativa. De outro, Francisco Campos, Caio Tácito e Manoel Gonçalves Ferreira Filho entendem que a sanção não corrige o vício de iniciativa. Aqueles invocam, entre

outros argumentos, o princípio da economia processual. Com efeito, se o Chefe do Poder Executivo concorda com a proposição que lhe é submetida para sanção, caso não se admita a possibilidade desta corrigir o vício de iniciativa, teria o Prefeito de vetar o projeto e remeter ao Legislativo nova proposição idêntica ao que ele acabou de vetar – sem nenhuma garantia de que seja aprovada nos mesmos termos. Ora, este entendimento não condiz com a ideia de economia processual. Como desdobramento desse princípio, mencione-se a regra processual segundo a qual não há nulidade se não houver prejuízo. Ora, se o Chefe do Executivo, que poderia ser prejudicado em virtude da regra de iniciativa privativa, concorda com os termos da proposição, não existe prejuízo para os atores envolvidos na tramitação do projeto, logo, não há que se falar em nulidade.

Os autores que são contrários apegam-se à literalidade do texto constitucional. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a validade de qualquer ato deriva da Constituição, portanto, depende de sua concordância com a Constituição. Depende, mais precisamente, da observância dos requisitos formais e substanciais estabelecidos na Constituição”²¹. Ora, se a Constituição da República estabelece que determinadas matérias são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, não há como contornar a norma, que deve ser aplicada, sem indagar a sua finalidade.

O constituinte decorrente de Minas Gerais – e, na sua esteira, várias Leis Orgânicas de municípios desse Estado – estabeleceu em seu art. 70, § 2º, que “a sanção expressa ou tácita supre a iniciativa do Poder Executivo”²², seguindo a primeira corrente.

Este era também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que o consagrou no início da década de 60, na Súmula nº 5: “A sanção de projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”. Todavia, a jurisprudência do STF se modificou, a súmula foi revogada em 1974 e hoje encontra-se consolidado o entendimento de que a sanção não corrige o vício de iniciativa.

21 *idem*, p. 212.

22 Sobre o contexto no qual esta norma foi inserida, confira a obra de Menelick de Carvalho Neto, p. 15.

4.1.4 – O vício de iniciativa e a insegurança jurídica

O vício de iniciativa não impede a entrada em vigor da lei e a produção de seus efeitos, o que ocorre até que o Judiciário se manifeste, em sede de controle concentrado de constitucionalidade ou nos casos concretos. Pode ocorrer, ainda, que o Poder Executivo se negue a aplicar a lei, devendo, neste caso, fundamentar a sua decisão.

Sendo assim, há, notadamente nos estados e nos municípios, diversas leis produzindo seus efeitos, apesar de conter o vício de iniciativa. Em virtude da jurisprudência do STF sobre a matéria, a opção dos agentes políticos de aprovar projeto de lei com vício desta natureza e de promulgar a lei leva-nos a uma situação de insegurança jurídica, uma vez que a qualquer momento esta lei poderá ter a sua constitucionalidade questionada e seus efeitos suspensos. Confirmam a situação descrita no Informativo nº 378 do STF:

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

O Tribunal, em conclusão de julgamento, não conheceu de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que negara a ex-prefeitos do Município de Belo Horizonte o direito de continuarem a receber o subsídio mensal vitalício previsto no art. 21 da Lei municipal nº 3.052/79, resultante de emenda parlamentar, posteriormente revogado pela Lei municipal nº 5.714/90 – v. Informativos 245 e 363. Entendeu-se inexistente o direito adquirido à pensão em questão, já que inserida em lei violadora do princípio da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CF/69, art. 65, *caput*, § 1º), vício este que não poderia ser sanado em virtude da não submissão da norma ao controle abstrato de inconstitucionalidade nem pela superveniência de regulamento da referida vantagem por meio de decreto e nem pelo fato de seu pagamento não ter sido interrompido com o advento da CF/88, cujo inciso I do art. 63, de observância compulsória pelos estados e municípios, veda aumento de despesa prevista em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (CF/69: “Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.”). (RE-290776)

Vários anos depois de aprovada a lei, os beneficiários perderam o direito porque a emenda ao projeto de lei que os beneficiou continha vício de iniciativa.

Assim, um determinado benefício concedido aos servidores municipais origina-se de projeto de lei com vício de iniciativa. À luz da jurisprudência do STF, a qualquer momento, poderá adotar processo administrativo visando a suspensão do mencionado benefício. É nesse sentido que o vício de iniciativa instaura um quadro de insegurança jurídica.

4.1.5 – Iniciativa de lei, matéria tributária e Lei de Responsabilidade Fiscal

Houve, por muito tempo, controvérsia sobre a possibilidade de parlamentares terem iniciativa de projeto de lei sobre matéria tributária. A controvérsia residia na leitura apressada da alínea *b* do inciso II do § 1º do art. 61 da CF, segundo o qual é iniciativa privativa do Presidente as leis que disponham sobre “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios.” Alguns entendiam que, em virtude deste dispositivo, apenas o Chefe do Poder Executivo nos três níveis de governo poderiam ter a iniciativa de lei em matéria tributária. Este entendimento era reforçado pelo fato de que as mudanças da legislação tributária devem constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Jurisprudência do STF firmou entendimento em sentido contrário, ou seja, apenas para as matérias tributárias dos territórios o Presidente tem competência privativa. Nos demais casos, o parlamentar poderá apresentar projeto de lei sobre este assunto.

Todavia, a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, restringiu drasticamente o campo de ação do parlamentar para a iniciativa de projeto de lei em matéria tributária ao exigir, em seu

art. 16, que, se houver renúncia de receita por meio da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, a proposta deve estar acompanhada de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, ou estar acompanhada de medidas de compensação. Ocorre que o parlamentar não tem fácil acesso às informações que lhe permitam formular esta demonstração. Ou seja, a assimetria informacional restringe a iniciativa legislativa do parlamentar em matéria tributária.

4.1.6 – A iniciativa de lei e as funções do Presidente da Câmara Municipal

Uma vez protocolado projeto de lei pelo autor, ao presidente da Casa Legislativa incumbe importantes atribuições. Como regra, há, nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, uma diferença entre o protocolo (ou o registro) do projeto de lei e o seu recebimento da proposição pelo presidente.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

O protocolo visa garantir ao seu proponente a autoria da matéria, porque, se houver dois projetos tratando sobre mesma matéria, prevalece o que foi apresentado primeiro. O presidente, durante a reunião, recebe ou comunica que deixa de receber a proposição. Poderá deixar de receber a proposição se ela for flagrantemente inconstitucional, se faltar com a técnica legislativa ou se já tramitar idêntica proposição (art. 173 do RI da ALMG).

55

O presidente, com a ajuda de sua assessoria, deverá se atentar para dois aspectos fundamentais ao receber uma nova proposição. O primeiro reside na verificação se já tramita matéria que verse sobre o mesmo assunto, ainda que os projetos não sejam idênticos. Essa verificação não é simples, pois caso duas proposições tratem do mesmo assunto, ou não, acabam gerando controvérsias.

Por exemplo, um projeto que versa sobre meio ambiente e outro sobre lixo. Eles devem tramitar juntos, ambas as matérias devem constar de um mesmo diploma legal ou receber tratamento normativo em leis distintas? Esta é uma apreciação, de responsabilidade do presidente, delicada tanto sob o ponto de vista técnico quanto político.

O segundo aspecto refere-se à decisão sobre as comissões de mérito que irão avaliar o projeto.

4.2 – Fase instrutória

A fase instrutória refere-se à etapa que busca conhecer melhor tanto a proposição legislativa em exame, como a realidade sobre a qual incidirá a lei e o problema que ela busca resolver. Ela se aplica ao trabalho das comissões, mas abarca a discussão que ocorre em plenário, quando novos elementos sobre a proposição e o seu contexto social podem ser expostos e explorados.

4.2.1 – O trabalho das comissões

- **O papel do relator**

No Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas, a definição do relator é uma decisão muito relevante tanto para a proposição em exame quanto para os parlamentares, na medida em que a relatoria de matérias importantes confere visibilidade e prestígio aos relatores. A designação do relator é, como regra, competência do presidente da comissão¹, razão de desequilíbrio entre maioria e minoria, pois a maioria detém a presidência das comissões mais importantes, de forma que as proposições mais destacadas são sempre distribuídas para relatores que integram a maioria. Não há uma distribuição de relatorias equitativa, pelo menos, com a representação dos partidos na composição da Casa. A distribuição da relatoria deveria ocorrer por sorteio, como ocorre no ajuizamento de ações no Judiciário².

- **O exame de constitucionalidade e de legalidade**

Faz parte do processo de compreensão de um determinado projeto de lei o exame de sua constitucionalidade e legalidade, existindo sempre uma comissão especializada nesta matéria. A Comissão de Constituição e Justiça é a ponta estreita de um funil no

1 Art. 41, VI, RI da Câmara dos Deputados, Art. 118 do RI da ALMG.

2 Sobre a importância das relatorias, confira “As relatorias no procedimento Legislativo, de Angel Luis Alonso De Antonio. Sobre o instrumento do sorteio, confira “Sorteio e representação democrática”. de Luis Felipe Miguel.

qual todas as proposições devem passar. Quando ela é a primeira, ocorre, com frequência, o congestionamento pois a Comissão não consegue apreciar no prazo que dispõe o grande número de proposições que são submetidas a seu exame. Por essa razão, a Câmara dos Deputados inverteu a ordem, colocando-a como última no exame das proposições em tramitação pelas comissões.

O modelo da Câmara dos Deputados apresenta vantagens e desvantagens. Uma vantagem é que ela examina a constitucionalidade da proposição e das emendas apresentadas pelas comissões de mérito. Quando a Comissão de Constituição e Justiça é a primeira com muita frequência, as emendas das comissões de mérito não são submetidas ao exame efetuado pela primeira comissão, porque a proposição não retorna àquela comissão³. Como desvantagem, as comissões de mérito examinam o projeto sem uma posição acerca da constitucionalidade e legalidade da proposição.

No exame feito por esta Comissão é fundamental promover o confronto da proposição com as legislações Federal, estadual e municipal sobre a matéria, para se certificar de que o município exercerá sua competência legislativa nos limites que lhe foram reservados. Deve-se confrontar a proposição também com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, se existente.

Identificar a legislação do próprio município sobre o assunto é fundamental, pois é preciso examinar se o mais adequado é introduzir uma nova lei de caráter permanente na ordem jurídica ou modificar uma lei já existente⁴. A dispersão do tratamento de determinada matéria em vários diplomas legais dificulta o conhecimento da norma pelos aplicadores e por aqueles que sofrem – ou deveriam sofrer – os seus efeitos.

Em praticamente todas as Casas Legislativas brasileiras, o

3 O Regimento Interno da ALMG prevê a possibilidade de retorno das proposições à Comissão de Constituição e Justiça, mediante requerimento. Art. 178 do Regimento Interno.

4 A lei que simplesmente modifica outra lei não tem uma vigência em tempo indeterminado, pelo fato de que sua eficácia é instantânea: ela produz o seu efeito de modificar outra lei e não tem mais significado na ordem jurídica. Não se revoga uma lei modificativa, porque ela já produziu os seus efeitos e a revogação não retroage.

parecer da comissão que examina a constitucionalidade da proposição tem caráter terminativo, ou seja, ele suspende a tramitação da matéria até que o Plenário se manifeste sobre o parecer, aprovando-o ou rejeitando-o⁵.

- **O exame de mérito**

No exame sobre o mérito da proposição, os parlamentares e suas assessorias precisam estudar tanto a proposição quanto a realidade que ela pretende incidir, o problema que se pretende resolver. Como afirma Jean-Daniel DELLEY,

a definição do problema consiste em adquirir bom conhecimento do tema em questão e recolher os dados confiáveis que permitam precisar a situação que originou a demanda de intervenção legislativa (2004, p. 109).

Para a adequada compreensão da proposição e do problema que se pretende resolver, a Comissão pode utilizar várias opções. Baixar o processo em diligência, para que o autor forneça informações complementares ou para que o Poder Executivo preste determinado esclarecimento, mediante requerimento, são medidas que podem qualificar a instrução processual, ou seja, enriquecer o exame da proposição de informações, pontos de vistas e alternativas que ampliem as possibilidades de decisão daquela Casa Legislativa.

Audiência pública e reunião com convidados são também importantes estratégias para qualificar o debate sobre determinada proposição.

A Constituição da República faculta, em seu art. 58, § 1º, II, que, na forma do Regimento Interno, a Comissão tenha competência conclusiva, dispensando que a proposição seja apreciada em plenário, salvo se houver recurso de 1/10 dos parlamentares. A maioria das Câmaras Municipais não adota esse procedimento, que apenas se justifica quando a Casa é composta por um número elevado de membros e apresenta uma grande demanda de maté-

5 É uma das poucas situações em que o Plenário aprova ou rejeita o parecer. Normalmente, o parecer tem apenas uma função opinativa para o Plenário. Art. 145 do RI da ALMG.

rias a serem apreciadas.

4.2.2 – O debate no plenário

O parecer, salvo quando a Comissão tem competência conclusiva, é uma peça meramente opinativa que visa recomendar ao Plenário o procedimento adequado diante de determinada proposição. No plenário, o debate sobre a proposição se estende, conforme as regras previstas no Regimento Interno. Os parlamentares se manifestam seguindo a ordem de inscrição ou alternando, conforme o posicionamento favorável ou contrário à aprovação da proposição. O Regimento Interno prevê a regra do jogo para o embate argumentativo.

Dois recursos são muito utilizados e com frequência, confundidos: questão de ordem e aparte. O primeiro, com frequência invocado para que o parlamentar se manifeste sobre a matéria sem que para isto esteja inscrito, tem como objeto, na maioria dos regimentos, o levantamento de uma questão de ordem regimental ou constitucional. O segundo se refere à solicitação de um parlamentar a outro para que aquele faça breve manifestação durante o tempo de exposição deste, que concederá ou não a solicitação.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

59

4.2.3 – O pluralismo cognitivo ou a ecologia de saberes

A fase da instrução é, sobretudo, educativa, na medida em que é o momento em que os atores sociais expõem, socializam suas informações e confrontam seus argumentos, havendo a produção coletiva de um rico conhecimento sobre os problemas locais. É verdade que nem sempre isto ocorre; com frequência, os vereadores discutem e aprovam leis sem ampliar o debate, sem incorporar a contribuição dos diversos atores. Perdem, assim, a oportunidade de qualificar as suas discussões decisões, ampliando assim, a legitimidade destas.

A interação que ocorre durante o processo legislativo, mediante a realização de reunião com convidados, audiências públicas e outros recursos, significa a possibilidade de uma aprendizagem dos diversos atores sociais e da produção de um conhecimento di-

ferenciado. Em face do pluralismo que marca o Parlamento, tem-se a possibilidade de se aprender com a diferença, tanto em termos político quanto cognitivo, aspecto que, por ora, mais nos interessa. Assim, o Parlamento é palco privilegiado para o que Boaventura de Sousa Santos chama de ecologia de saberes, que

consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humano, [...] e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses [...] que circulam na sociedade.

[...]

A ecologia de saberes são conjuntos de práticas que promovem uma nova convivência ativa de saberes no pressuposto de que todos eles, incluindo o saber científico, se podem enriquecer nesse diálogo. (2004, p. 76)

Acrescente-se, nessa ecologia, o diálogo entre o conhecimento tácito e o formal, ambos enriquecidos na dinâmica. Essa convivência de conhecimentos no Parlamento nem sempre é harmoniosa e pautada pelo respeito mútuo e pela disposição para o crescimento recíproco. Ela ocorre no calor do jogo político decorrente do conflito de interesses e é marcada pela assimetria informacional que desigualava os atores neste processo. Contudo, é nesse processo conflituoso que surgem condições e possibilidades para que o polo desfavorecido na referida assimetria se aproprie de conhecimentos e de informações importantes para sua ação.

4.3 – Fase decisória

4.3.1 – Quorum

Quórum se refere à exigência de determinado número de membros ou de seus votos para o funcionamento ou deliberação de órgãos colegiados, como as Casas Legislativas ou suas comissões. As regras sobre *quorum* são encontradas na Constituição, nas Leis Orgânicas e nos Regimentos Internos.

O *quorum* para o funcionamento dos Legislativos municipais

– ou seja, a mera abertura da reunião sem deliberações – pode ser fixado na Lei Orgânica ou no Regimento Interno, prevalecendo a norma constante na Lei, se houver divergência entre ambos. Assim sendo, o *quorum* para o funcionamento das Casas do Poder Legislativo de cada ente federado é aquele previsto nos seus respectivos ordenamentos, de modo que variam de lugar para lugar. Por exemplo: enquanto a Câmara dos Deputados abre a reunião com 10% dos membros presentes, conforme o art. 79, § 2º, do seu Regimento Interno, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais exige a presença de 1/3 de seus parlamentares, nos termos do que prevê o art. 19, § 1º, do seu Regimento Interno.

Para deliberação, a regra de *quorum* apresenta as seguintes espécies: maioria relativa, absoluta ou qualificada. Em um sentido genérico, a maioria qualificada abarca a absoluta, mas ela é utilizada especialmente para se referir aos *quoruns* de 2/3 e 3/5, previstos na Constituição da República⁶, como veremos.

Maioria relativa é aquela disciplinada pelo art. 47 da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 47 – Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Maioria relativa refere-se à maior votação em uma das opções possíveis, não se exigindo sequer os votos da maioria dos presentes, como comumente se supõe. Digamos, por exemplo, que a eleição da Presidência de Câmara Municipal composta por 41 vereadores seja realizada segundo a regra da maioria relativa, com três candidatos. O candidato “A” obteve 16 votos; o candidato “B”, 14 votos e o candidato “C”, 11 votos. Neste caso, nos termos do mencionado dispositivo constitucional, para deliberar, exige-se a presença de 21 vereadores. Mesmo na votação de proposições legislativas por maioria relativa não se exige mais da metade dos votos dos presentes, porque aqueles que se abstiveram ou votaram em branco são considerados para identificar a presença “da maioria absoluta de seus membros”, mas desconsiderados para

6 José Afonso da Silva. Manual do Vereador, 3ª ed. Ed. Malheiros, 1997, p. 101.

reconhecer o resultado da votação⁷. Confirmam-se a explicação e o exemplo expostos por José Afonso da Silva sobre o assunto:

Maioria relativa é a maior votação abaixo da metade, sem nenhuma acima. Suponha-se que, sobre determinada matéria, se formem três correntes, votando ao todo quinze membros; uma corrente obtém seis votos; a outra, cinco; a outra, quatro. A primeira vence por maioria relativa.⁸

Maioria relativa é o quórum necessário, por exemplo, para a aprovação de leis ordinárias.

A maioria absoluta é mais da metade dos membros do órgão colegiado ou primeiro número inteiro acima da metade. Com frequência, referem-se a ela como “metade mais um”, definição que não apresenta precisão conceitual, tendo em vista os órgãos compostos por número ímpar de membros. Por exemplo: em uma Câmara composta por 11 Vereadores, metade (5,5) mais um é seis e meio (6,5), o que exigiria sete votos de Vereadores, embora seis sejam suficientes para atingir o *quorum* de maioria absoluta neste caso, conforme definição apresentada no início deste parágrafo.

O art. 47 da Constituição da República apresenta um pleonismo ao se referir à “maioria absoluta dos seus membros”. Bastaria dizer maioria dos seus membros, como o fez o art. 55 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O projeto de lei complementar e a rejeição do veto constituem bons exemplo de exigência de maioria absoluta para deliberação das Casas Legislativas, conforme estabelecem, respectivamente, o art. 66, § 4º, e o art. 69 da Constituição da República. O *quórum* mais elevado, no caso do projeto de lei complementar, impõe maior estabilidade normativa à matéria, não permitindo que ela seja alterada com a mesma facilidade com que se modifica uma lei ordinária. Não é por outro motivo que não se admitem medidas

7 Segundo a maioria dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, na votação por maioria relativa o Presidente não vota, salvo para desempatar, embora sua presença seja considerada para compor o número mínimo de membros para deliberação.

8 Idem.

provisórias para disciplinar matérias que são objeto de lei complementar.

Ressalte-se que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, os referidos dispositivos constitucionais são normas que vinculam os processos legislativos estaduais e municipais às regras estabelecidas para o processo legislativo federal. Confirmam-se, a título de exemplo, as seguintes decisões do Tribunal de Justiça mineiro:

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – VOTAÇÃO NOMINAL – INTELIGÊNCIA DO ART. 66, § 4º, CR/88 – ESCRUTÍNIO SECRETO – OBRIGATORIEDADE – MAIORIA ABSOLUTA – PRIMEIRO NÚMERO INTEIRO APÓS A METADE DOS ASSENTOS – CÂMARA MUNICIPAL – REGIMENTO INTERNO – PRINCÍPIO DA SIMETRIA COM O CENTRO – INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO – [...]. 1 – O art. 66, § 4º, da CR/88 exige votação secreta para a rejeição, por maioria absoluta dos membros das Casas Legislativas do Congresso Nacional, do veto presidencial aposto a projeto de lei, o que se aplica aos Poderes Legislativos Estaduais e Municipais em virtude do princípio da simetria com a Constituição da República. 2 – No mesmo diapasão, a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal de Lima Duarte é formada pelo primeiro número inteiro precedido da metade dos assentos daquela Casa Legislativa, cujo Regimento Interno, art. 66, inciso II, recebe interpretação conforme a Constituição da República de 1988 para aplicar-se exegese viabilizadora do processo legislativo democrático de derrubada do veto aposto a projeto de lei pelo Poder Executivo Local. (Relator Des. Edgard Penna Amorim, proc. 1.0386.03.900003-2/001(1), Publicado em 10/06/2005.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA APARECIDA. APROVAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. CÂMARA MUNICIPAL. É inconstitucional o dispositivo da Lei Orgânica do Município que exige para o voto favorável de 2/3 dos membros da Câmara Municipal para aprovação de lei complementar, quando a Constituição Estadual determina que tal aprovação se dê pelo voto favorável da maioria dos membros. Procedência da representação. (Relator Desembargador Corrêa de Marins, Processo nº 1.0000.00.341871-2/000(1). Publicado em 5/5/2004.)

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

Em matéria que se exige a aprovação por maioria absoluta, não há a hipótese de empate na votação. Exigido este *quorum* para a aprovação de uma proposição, se o número de votos favoráveis por idêntico ao de votos contrários, a matéria é rejeitada⁹, pois não alcançou o primeiro número inteiro acima da metade, conforme definição apresentada.

Esclareça-se, ainda, que a Constituição não exige maioria absoluta para aprovação do parecer das comissões sobre projeto de lei complementar, considerando que se trata apenas de uma peça opinativa. A deliberação sobre essa espécie de proposição ocorre apenas no plenário, onde se exige a maioria absoluta para a sua aprovação.

A Constituição prevê dois *quóruns* qualificados: 3/5 para aprovar emenda constitucional (art. 60, § 2º) e 2/3 para admitir e julgar procedente processos por crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 51, I, e 52, § 1º). Este *quorum* é exigido também para a Câmara Municipal rejeitar o parecer do Tribunal de Contas, conforme o art. 31, § 2º, da Constituição da República. O Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores, prevê, em seu art. 5º, VI, combinado com art. 7º, o *quorum* de 2/3 para a cassação dos referidos agentes políticos.

4.3.2 – Regime de votação e *accountability*

Nesta unidade vamos estudar os regimes de votação adotados pelas Casas Legislativas, correlacionando-os ao conceito de *accountability*.

Esse termo significa simultaneamente três dimensões complementares da organização e da atuação das instituições e dos agentes públicos: a transparência, o controle e a capacidade de responsabilização. Na falta de uma expressão em português que abranja estas dimensões, a literatura especializada continua a se utilizar do termo em inglês.

9 Laís de Almeida Mourão. Processo legislativo. Maioria absoluta – ausência de *quorum* – rejeição do projeto -inadmissibilidade do voto de desempate. Boletim de Direito Municipal. V. 13, n. 11, nov. de 1997. p. 641

São três os regimes de votação previstos pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas: votação nominal, simbólica e secreta. Na votação nominal, os parlamentares são chamados nominalmente para que expressem seu voto, como ocorreu, por exemplo, no processo de cassação do ex-Presidente Fernando Collor. Ela ocorre, também, por meio do painel eletrônico: os parlamentares registram seu voto no teclado e, em seguida, o painel revela a posição de cada parlamentar e o resultado da votação. Esse procedimento é adotado para a votação aberta de proposições para as quais se exige a maioria absoluta ou qualificada.

No regime de votação simbólico, não há o registro da posição de cada parlamentar, pois o presidente da sessão legislativa coloca em votação estabelecendo que, quem for favorável, permaneça como está. Nas Casas Legislativas compostas por muitos membros, é possível, na maioria dos casos, reconhecer o resultado da votação, sem que se proceda à contagem dos votos. No caso de dúvida e mediante requerimento, efetua-se a contagem.

Na votação secreta, o parlamentar registra o seu voto por meio eletrônico ou em urna, mas a sua posição não é revelada, apenas o resultado final da votação. Este regime somente pode ser utilizado nos casos previstos na Constituição da República, a saber, na apreciação do veto e na votação para a cassação de parlamentares.

Os três regimes se diferenciam em virtude do grau de transparência sobre a posição do parlamentar diante de seus pares e de seu eleitorado. Evidentemente, na votação secreta a transparência é zero, o que proporciona ampla liberdade do parlamentar, que irá se posicionar imune a qualquer tipo de pressão. No regime de votação simbólico, a transparência é relativa, pois os presentes durante o processo de votação são capazes de reconhecer a posição de cada parlamentar, mas não há registro de sua posição. É possível verificar *a posteriori* como determinado parlamentar votou em uma votação nominal, mas o mesmo não ocorre em votação simbólica, porque dela não há registro sobre o posicionamento de cada parlamentar, mas apenas do resultado final, reduzindo, assim, a transparência da atuação parlamentar e a capacidade de controle que o eleitorado possa exercer sobre os seus representantes.

Interessa-nos observar que a distinção entre votação simbólica e nominal não faz sentido em Câmaras Municipais composta por poucos vereadores, salvo se a intenção for reduzir a transparência do voto dos parlamentares. Em Casas Legislativas com elevado número de parlamentares, o registro da posição de cada um em cada votação consome muito tempo, prejudicando o andamento dos trabalhos. Lembre-se de que, além dos projetos de lei, comumente há vários requerimentos na pauta sobre assuntos diversos, cuja apreciação se torna célere por meio da votação simbólica.

Ocorre que, em Câmaras Municipais com poucos vereadores, além de não haver número tão elevado de proposições, o registro da posição de cada um pode ser feito sem que haja prejuízo na celeridade dos trabalhos. Basta a Secretaria assinalar os que foram contrários em uma tabela com o nome dos vereadores formatada para este fim.

4.4 – A fase conclusiva

A lei é o resultado da manifestação de vontade de dois poderes, cujos titulares foram eleitos pelo povo, ainda que prevaleça a vontade do Poder Legislativo, quando rejeita o veto formulado pelo Chefe do Poder Executivo. Este mecanismo, constitutivo do princípio da independência e harmonia entre os poderes, deriva das lições de Montesquieu: “Cabe ao Legislativo aprovar a lei, e ao monarca, se necessário, impedir”.

A fase conclusiva refere-se à participação deste Poder na feitura da lei, compreendendo a sanção, a promulgação, a publicação e o veto.

4.4.1 – A sanção

A sanção é o ato por meio do qual o Chefe do Poder Executivo expressa a sua aquiescência em relação à proposição aprovada pela Casa Legislativa e a ele encaminhada. Ela pode ser expressa ou tácita.

A sanção tácita ocorre quando o Chefe do Poder Legislativo não se manifestar no prazo de quinze dias úteis, nos termos do art. 66, § 3º, da Constituição da República.

O Chefe do Poder Executivo pode ainda sancionar parte de uma proposição, opondo veto parcial.

Uma vez sancionada a proposição, ainda que acompanhada de veto parcial, deve-se seguir imediatamente a promulgação e a publicação, antes mesmo de o veto ser apreciado.

4.4.2 – A promulgação

Há controvérsia sobre o momento exato em que a proposição se torna lei; defendo alguns mediante a sanção e outros por meio da promulgação. É verdade que a controvérsia não se desdobra em problemas efetivos para o aplicador do direito. No nosso entender, a promulgação é o ato público de conversão da proposição em lei. Tanto é assim que a Proposta de Emenda à Constituição e proposições cujos vetos são rejeitados não são sancionadas, mas apenas promulgadas. É porque, nestes casos, dispensa-se a aquiescência do Presidente da República.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

4.4.3 – Veto

O veto é o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo recusa, parcial ou totalmente, a sanção de determinada proposição legislativa, devolvendo-a à Casas Legislativa. O veto deve ser expresso, apresentado no prazo de 15 dias úteis, e motivado, com argumentos políticos (interesse público) e jurídicos, representando, neste caso, o controle de constitucionalidade por parte do Chefe do Poder Executivo. Como vimos, o veto pode ser total ou parcial.

O veto é devolvido para a Casa Legislativa, que, no plano federal, é o Congresso Nacional e será apreciado por meio de votação secreta em reunião conjunta no prazo de trinta dias, sob pena de sobrestamento da ordem do dia. É necessário maioria absoluta para a sua rejeição. Ocorre que, no Congresso Nacional, adota-se a seguinte interpretação: passados trinta dias, ocorre o sobrestamento da pauta do plenário constituído pela reunião conjunta das duas Casas, continuando a Câmara e o Senado a deliberarem livremente. Ressalte-se que as únicas competências das Casas reunidas em conjunto são apreciar o veto e dar posse ao Presidente. Desta forma, os vetos não são apreciados em trinta dias, não havendo

prejuízo para o andamento das atividades do Congresso. Assim, enquanto nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais, os vetos efetivamente sobrestam a pauta, valendo-se na mencionada interpretação, os vetos levam meses para serem apreciados no Congresso Nacional, sem qualquer transtorno para o funcionamento das Casas Legislativas federais.

O veto parcial somente pode incidir sobre dispositivos inteiros (*caput*, parágrafo, alínea, inciso), não podendo ocorrer em parte do dispositivo. Esta regra por vezes condiciona a redação de determinado dispositivo, para preparar ou evitar o veto. É o que ocorreu com o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que teve parte do texto de seu *caput* transformado em parágrafo por meio de emenda de redação no Senado, permitindo ao Presidente vetar o referido parágrafo.

Caso o veto seja rejeitado, ele é devolvido ao Presidente para que seja promulgado e publicado, entrando em vigor em data distinta da parte da proposição que fora sancionada.

4.4.4 – Publicação

A publicação da lei, condição para que ela produza os seus efeitos, é ato contínuo à sua promulgação. Na União e nos estados, ela ocorre no *Diário Oficial*. Contudo, nem todos os municípios dispõem de um diário oficial, em virtude do elevado custo de manutenção de um periódico desta natureza. A decisão pode, então, ser fixada em mural destinado a este fim. Também deve ser transcrita em livro próprio. É possível também aproveitar as novas tecnologias para a divulgação da lei.

4.5 – Tempo e processo legislativo

O tempo é uma dimensão inerente à idéia de processo, seja este judicial, administrativo ou legislativo. A tramitação de uma ação judicial, de processo disciplinar ou de um projeto de lei exige tempo para as partes interessadas apresentarem seus argumentos e suas provas e para aqueles que irão decidir formarem suas opiniões, seus convencimentos. Uma decisão no espaço público carece de tempo para maturação.

Uma decisão de um órgão estatal, decorrente de uma das três espécies de processo que mencionamos, não segue o ritmo das decisões das empresas, dos mercados financeiros ou mesmo da vida privada das pessoas. Nesses casos, podem-se tomar decisões imediatas, em virtude de alterações no contexto, de uma grande oportunidade ou de uma nova ideia. Na atividade estatal, decisões imediatas que alterem direitos e deveres das pessoas somente podem ser tomadas em situações excepcionais, como o caso de urgência e relevância das medidas provisórias¹⁰. Como regra, as decisões são precedidas de um processo no qual as partes interessadas podem participar. Vale reproduzir as palavras do Professor Maurício Godinho Delgado:

A fase [...] de elaboração da regra de direito é tradicionalmente longa, tortuosa, em face dos distintos instantes de depuração e sedimentação que caracterizam o processo legislativo moderno. Essa lenta maturação da norma favorece a influência, em seu construir, dos ideários e diretrizes contidos nos princípios jurídicos.

O inverso tende a ocorrer em processo de criação açodada, imatura e/ou imprudente de regras jurídicas; aqui, entre outros graves problemas (como a centralização autoritária que lhe é inerente), tende a se mostrar tênue a influência dos princípios de direito. É o que se percebe, na história, nas experiências de regimes de exceção, como o regime militar no Brasil. Lamentavelmente, é o que se tem percebido também no afluxo incontido de medidas provisórias na trajetória republicana após 1988.

No processo legislativo, em muitas situações, maioria e minoria disputam não propriamente o conteúdo da decisão, mas o tempo. A maioria quer, por exemplo, aprovar a matéria logo, pois ela é importante para o chefe do Executivo; a minoria quer retardar a decisão, para que possa reunir informações, refletir sobre a matéria e envolver os interessados em sua rejeição ou alteração. A maioria já

10 O problema das medidas provisórias é que, para o Poder Executivo, todas as matérias são urgentes e relevantes, e os Poderes Legislativo e Judiciário não levam em consideração estes pressupostos para avaliarem a constitucionalidade de uma lei.

formou o seu convencimento e sabe que irá aprovar. A minoria pretende ganhar tempo. O esforço da minoria em retardar as decisões é conhecido como obstrução, que é uma ação legítima¹¹. Basta lembrar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados traz o conceito de obstrução legítima:

Art. 82 – [...]

A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima, assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas lideranças e comunicada à Mesa.

Diante da obstrução, a postura dos parlamentares da maioria deve apresentar as seguintes características: paciência, disciplina e abertura para o diálogo. Paciência para aguardar enquanto a Oposição utiliza os recursos regimentais que estão a seu alcance para retardar a tramitação da matéria. Disciplina é importante para manter em plenário o *quorum* necessário para que os obstáculos à tramitação de uma matéria sejam superados. Abertura para o diálogo é, como vimos, um princípio do processo legislativo.

Os regimentos internos regulamentam o tempo da tramitação das matérias, prevendo prazos e instrumentos para acelerá-la ou retardá-la.

4.5.1 – Prazos

No que tange ao tempo, há uma diferença básica entre os processos judicial e legislativo: no primeiro, os prazos são, como regra, preclusivos, ou seja, os atos devem ser praticados dentro desse prazo e depois dele não se poderá mais praticá-lo. No processo legislativo, não havendo divergência entre as partes, em muitas situações os atos poderão ser praticados fora do prazo. É o caso, por exemplo, de uma comissão, que poderá examinar a matéria

11 A obstrução é comumente praticada pela minoria, mas eventualmente pode ser adotada pela maioria, quando a minoria tem interesse em aprovação de determinada matéria e a maioria não pode impedir, como um requerimento para a formação de uma CPI, ou não quer o desgaste de rejeitá-la.

por um período superior ao previsto no Regimento Interno se os demais parlamentares não colocarem objeção.

A referência para a contagem de prazos pode variar de acordo com os Regimentos Internos. O da Câmara dos Deputados, por exemplo, adota o número de sessões, razão pela qual o prazo poderá ser estendido se a sessão¹² não se realizar. Os prazos do Regimento da ALMG são contados em dias, de forma que o seu transcurso ocorra independentemente do funcionamento da Casa.

Confira alguns exemplos de prazos previstos nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e da Assembleia de Minas Gerais e complete a tabela com o disposto no Regimento Interno da Câmara de sua cidade:

Prazo para:	Câmara dos Deputados	Assembléia Legislativa de MG	Câmara de sua cidade.
Comissões emitirem pareceres sobre Projeto de Lei.	40 sessões art.52, III	20 dias art.134, I	
Comissões emitirem parecer sobre PL em regime de urgência.	5 sessões art. 52, I	10 dias art. 134, II	
Para o relator apresentar parecer à Comissão.	Metade do prazo Comissão	Metade do prazo da Comissão	
Para o líder indicar à Presidência membro de comissão temporária.	48 horas art.33, I	5 dias úteis art. 112, 5	
Vista do processo nas comissões.	2 sessões art. 57, XVI	24 horas art. 136, 1	

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

71

4.5.2 – Instrumentos para acelerar a tramitação

O principal recurso para acelerar a tramitação é o pedido de urgência previsto nos incisos I e II do art. 64 da Constituição. Apresentado o pedido de urgência pelo Presidente da República, cada uma das Casas Legislativas – Câmara e Senado – tem 45 dias para votar a matéria e, se não o fizer, ficam sobrestadas as demais

12 O Regimento Interno da Câmara utiliza a expressão sessão para designar as reuniões em plenário. O Regimento Interno da ALMG utiliza o termo reunião, o que nos parece mais adequado, por duas razões: a) é o termo utilizado pela Constituição da República; b) evita a confusão entre sessão ordinária (a reunião regular do Plenário) com sessão legislativa ordinária (de 1º de fevereiro até 22 de dezembro), e sessão extraordinária (reuniões convocadas para horários distintos dos das ordinárias) de sessão legislativa extraordinária, aquela convocada em julho ou janeiro.

decisões da Casa, salvo aquelas cujos prazos são estabelecidos constitucionalmente. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, essa regra vincula os processos legislativos estaduais e municipais, que devem reproduzi-la em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente. Pode-se admitir que, em estados e municípios, preveja-se prazo menor para apreciação de proposição com pedido de regime de urgência, tendo em vista que é mais simples a tramitação de matérias em Casas Legislativas compostas por um número pequeno de parlamentares.

O Regimento Interno da ALMG estabelece que “só poderão tramitar simultaneamente, em regime de urgência, quatro proposições, sendo duas por solicitação do Governador do Estado e duas a requerimento de Deputado” (art. 272). Uma questão se coloca em face dessa regra: pode o Regimento Interno de uma Casa Legislativa estabelecer restrição a um instituto colocado à disposição do chefe do Executivo pela Constituição? Há jurisprudência que reconhece a constitucionalidade de regra regimental que restringe o número de CPIs. A Constituição da República prevê as CPIs como um instrumento da minoria, mas o funcionamento simultâneo de diversas CPIs compromete o desempenho do Parlamento em suas demais funções, razão pela qual se admite que regra regimental restrinja o número de CPIs. Raciocínio análogo pode ser adotado no caso estadual, pois o excesso de pedidos de urgência poderá comprometer o desempenho da ALMG em seu dever de discutir de forma aprofundada as matérias submetidas a sua apreciação.

Verifica-se que o pedido de urgência torna mais eficiente o processo decisório da Assembléia Legislativa, mas sacrifica outros princípios, como o da publicidade e o do adequado exame prévio pelas Comissões, em virtude da exiguidade

do prazo ou mesmo de sua supressão. A este respeito, o art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados institui a possibilidade de trazer a matéria imediatamente para a apreciação do Plenário, conhecida como a urgência urgentíssima:

Art. 155 – Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no inciso II do artigo antecedente.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, ainda, o instituto da prioridade, que é a “dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência”.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

4.5.3 – Instrumentos para retardar a tramitação

73

Na prática, dificilmente os projetos de lei tramitam de acordo com os prazos regimentais, salvo se houver interesse do autor e/ou consenso sobre a matéria. Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e, sobretudo, no Congresso Nacional, a maioria das proposições apresentadas não conclui sua tramitação na legislatura. Sobretudo na esfera federal, não há tempo para apreciar todas as proposições que tramitam. Decidir o que será apreciado e o que permanecerá nas gavetas é conhecido como Poder de Agenda.

Se há consenso sobre a aprovação da matéria, mas se se reconhece a necessidade de seu aperfeiçoamento, há diversos recursos para retardar a tramitação, tanto nas comissões quanto no Plenário, como o requerimento para retirar a matéria da Ordem do Dia e o adiamento da discussão.

Se a intenção é retardar a tramitação de uma matéria, o grupo interessado se utilizará de todos os recursos regimentais existentes para obstruir, o que varia muito entre as Casas Legislativas.

Inicialmente, verifica-se se o Plenário ou a Comissão depen-

dem desse grupo para compor o *quorum*. Se depender, os parlamentares desse grupo se retiram do plenário, restando um para pedir a verificação de *quorum*; então, a reunião deverá ser suspensa por falta deste. Nas Comissões da ALMG, o Deputado tem direito de vista do parecer por 24 horas (art. 136). Se a maioria conhece as intenções daquele grupo de retardar a tramitação, determinará a distribuição de avulsos do parecer, que será discutido e votado após decorridas seis horas (art. 136, II).

A apresentação de diversos requerimentos é uma forma de retardar a tramitação, ainda que se saiba que eles serão rejeitados. A questão é o tempo que se perde apreciando-os.

Os destaques também são muito utilizados para retardar a votação de uma matéria. Eles representam a possibilidade de votação separada de determinado dispositivo de uma proposição que será submetida a votação¹³.

13 Art. 282 do RI da ALMG; art. 161 do RI da CD.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO DE ANTÔNIO, Angel Luis. As relatorias no procedimento legislativo. Cadernos da Escola do Legislativo. Vol 4, jul/dez 1995, p; 115-160.
- BARBOSA, Rui. Comentários à Constituição de 1981. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1933.
- BARITÉ, Mario. Los sítios Web de legislación em el Mercosur: um análisis comparativo. Revista Ciência da Informação. Brasília, v. 33, n. 2, maio/ago de 2004, p. 28-38. <http://www.ibict.br/cienciainformacao/> Acesso em: 20/07/2005.
- CAMPAGNONE, Marcos Camargo, coord. Parlamento Transparente: sistema de avaliação de desempenho do parlamento. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Cepam, 2003. http://www.cepam.sp.gov.br/v10/arquivos/parlamento_transparente.pdf Acesso em 20/07/2005.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Direito e democracia. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra (Portugal): Ed. Almedina, 1997.
- CARVALHO NETTO, Menelick. A sanção no procedimento legislativo. Ed. Del Rey, 1992.
- CINTRA, Antônio Otávio. LACOMBRE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: CINTRA, A O., AVELAR (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.
- CORGOZINHO, Ivanir. Gestão do conhecimento e poder legislativo no Brasil: o tamanho do desafio. http://www.kmol.online.pt/artigos/200308/cor03_1.html Data: Agosto, 2003. Acesso em 16/07/2005.

- _____. A Democracia eletrônica em Minas Gerais: os sites legislativos. <http://www.sglweb.com.br/sgl-mkt/artigo.htm>. Acesso em: 16/07/2005.
- COTA, Maurizio. Parlamento. BOBBIO Norberto. Dicionário de Política. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1992. 2º v, p. 877 e seg.
- DELGADO, Maurício Godinho. Princípio de direito – clássicos e novos papéis. Revista Faculdade Mineira de Direito. Belo Horizonte. V. 4, n. 7 e 8, p. 150-165, 1º e 2º sem, 2001.
- DELGADO, Maurício Godinho. Princípios jurídicos – clássicos e novos papéis. Revista da Faculdade Mineira de Direito. Belo Horizonte, v. 4, n. 7 e 8, p. 150-162, 1º e 2º sem de 2001.
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nº 12, p. 101-144. <http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno12/delley.pdf>. Acesso em: 20/07/2005.
- DOWBOR, Ladislaw. Redes de informação de gestão local. www.dowbor.org. Acesso em: 02/06/2005.
- FARIA, José Eduardo. Estado, sociedade e direito. In: FARIA, KUNTZ. Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas, in Grau, E. R. (org.), Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003, p. 325-350.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: A Audiência Pública e sua Finalidade, Revista Diálogo, nº 8, novembro de 2001. Disponível no endereço eletrônico: http://www.direitopublico.com.br/pdf_8/DIALOGO-JURIDICO-08-NOVEMBRO-2001-LUCIA-VALLE-FIGUEIREDO.pdf
- GARCIA, Benigno Pendás. Esbozo de una construcción principalista del Derecho Parlamentario. OCHOA, Juan Carlos (coord). Instituciones de Derecho Parlamentario: las fuentes del derecho

- parlamentario. Vitoria-Gasteiz: eusko legebizarrá, Parlamento Vasco, 1996.
- GARDEL, Amaral. GERÔNIMO, Miguel. O processo legislativo na Câmara dos deputados. Brasília: Ed. Do Autor, 2001.
- HERAS, Jorge Xifra. La informacion como arma Del parlamento. Las cortes generales. Vol III
- JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio. Taubaté, SP, 2003. www.joffreneto.com.br.
- MIGUEL, Luis Felipe. Sorteios e representação democrática. Lua Nova – Revista de Cultura e Política. 2000, nº 50. pp. 69-96.
- MORAES, Alexandre. Direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.
- MOURÃO, Laís de Almeida. Processo legislativo. Maioria absoluta – ausência de *quorum* – rejeição do projeto – inadmissibilidade do voto de desempate. Boletim de Direito Municipal. V. 13, n. 11, nov. de 1997. p. 641
- RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios constitucionais do direito parlamentar. Cadernos do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Escola do Legislativo, vol. 7, n. 12 jan/jun, 2004, p. 173-190.
- ROCHA, Carmen Lucia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2002.
- SANTAOLALLA, Fernando. El parlamento e sus instrumentos de informacion. Madrid. Ed. De Derecho Reunidas, 1982.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.
- SILVA, José Afonso da. Manual do Vereador, 3ª ed. Ed. Malheiros, 1997.
- SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 17ª ed. São Paulo Ed. Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1964.

VALENZUELA, Francisco Berlin. Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VAZ, José Carlos. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Tese de doutorado, 2003.

Funcionamento
do Poder
Legislativo
Municipal

