

Revisão e Atualização da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal

Marco Aurélio Damião



CURSO DE REVISÃO E ATUALIZAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL

PROGRAMA

- 1 – REVISÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E DO REGIMENTO INTERNO**
- 2 – AUTONOMIA E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL**
- 3 – FUNÇÕES E FUNCIONAMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL**
- 4 – DEVERES, INCOMPATIBILIDADES E DIREITOS DOS VEREADORES**
- 5 – PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL**
- 6 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO E EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS**

PALESTRANTE

Marco Aurélio Damião, natural de Cravinhos/SP, advogado formado pela UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto, especialista em Direito Público Municipal pela USP – Universidade de São Paulo, palestrante, autor de artigos jurídicos e membro titular da Comissão de Advocacia Pública da OAB/SP, Subseção de Ribeirão Preto/SP.

Atuou de 1990 a 1995 na Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal, São Paulo – Capital, na Gerência de Legislação Constitucional.

Consultor jurídico há mais de 30 anos, com atuação em dezenas de Câmaras Municipais e especialização nos trabalhos legislativos de revisão da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno e Código de Ética Parlamentar e de assessoramento jurídico de Comissão Processante e de Comissão Parlamentar de Inquérito.

SUMÁRIO

1. REVISÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E DO REGIMENTO INTERNO ...	1
1.1 Lei Orgânica Municipal – fundamentos para revisão e atualização	1
1.2 Regimento Interno – fundamentos para revisão e atualização	2
1.3 Sugestão de Plano de Trabalho para execução de serviços especializados de revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal	3
1.4 Demonstrativo de inconstitucionalidades e ilegalidades encontradas nos trabalhos de revisão da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno	5
2. AUTONOMIA E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL	9
2.1 A Constituição Federal de 1988 e os municípios	9
2.2 A competência legislativa	10
2.2.1 Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal	10
2.3 Funções do Município	10
2.4 Da hierarquia da Lei Orgânica do Município	12
2.5 O caso da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto	13
3. FUNÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL	16
3.1 Função de legislar	16
3.2 Função de fiscalizar	20
3.2.1 A fiscalização com os instrumentos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno	20
3.2.2 Requerimento de informações e documentos	24
3.2.3 Vereador na condição de cidadão – Lei de Acesso à Informação	24
3.2.4 Convocação de secretário municipal	25
3.2.5 Acesso de vereador a prédios públicos	25
3.2.6 Representação de vereador aos órgãos de controle (TC e MP)	27
3.2.7 Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI	28
3.2.8 Avaliação das Políticas Públicas – Tribunal de Contas (IEGM)	30
3.3 Função de julgar	32
3.3.1 Julgamento das contas do prefeito municipal	32
3.3.2 Julgamento do mandato de vereador	34
3.3.3 Julgamento do mandato do prefeito municipal	34

3.3.4 Comissão processante de julgamento do prefeito municipal e de vereador	34
3.3.5 Destituição de membro da mesa diretora	39
4. DEVERES, IMPEDIMENTOS E DIREITOS DO VEREADOR	40
4.1 Sugestão de boas práticas legislativas	40
4.2 Deveres	41
4.3 Dos impedimentos/incompatibilidades	42
4.4 Dos direitos	42
4.4.1 Subsídios	42
4.4.2 Prisão Especial – nos termos previstos no Código de Processo Penal (CPP)	44
4.4.3 Isenção de testemunho	44
4.4.4 Licenças	45
4.4.5 Inviolabilidade	45
5. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL	52
5.1 Emenda à Lei Orgânica do município	53
5.2 Lei Complementar	54
5.3 Lei Ordinária	54
5.4 Decreto Legislativo	55
5.5 Resolução	55
5.6 Fases do processo legislativo	55
5.6.1 Iniciativa	55
5.6.2 Emendas	56
5.6.3 Fase Constitutiva	57
5.6.4 Discussão	57
5.6.5 Votação	58
5.6.6 Quórum	59
5.6.7 Veto	60
5.6.8 Sanção	63
5.6.9 Promulgação	64
5.6.10 Publicação	64
5.6.11 Vigência da lei	64
5.7 Participação popular no processo legislativo - audiências públicas	64
6. ORÇAMENTO IMPOSITIVO E EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS	67

6.1 Noções básicas do orçamento municipal	67
6.2 O planejamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	68
6.3 Plano Plurianual (PPA)	69
6.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	69
6.5 Lei de Responsabilidade Fiscal e a LDO	71
6.6 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	71
6.6.1 Espécies de créditos especiais.....	72
6.6.2 Receitas Públicas.....	72
6.6.3 Fases	73
6.6.4 Receitas públicas na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	74
6.7 Orçamento Impositivo – Emendas Parlamentares Impositivas	74
6.7.1 Minuta de proposta de emenda à Lei Orgânica do Município.....	75
6.7.2 “Check List” Técnico das Emendas Impositivas – TCE – SP	86
6.7.3 As emendas impositivas e seus reflexos nas eleições	90

1. REVISÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E DO REGIMENTO INTERNO

1.1 Lei Orgânica Municipal – fundamentos para revisão e atualização

A revisão e atualização da Lei Orgânica Municipal é um processo essencial para garantir que o texto legal esteja alinhado com as Emendas da Constituição Federal, legislação federal, jurisprudência do STF e com as peculiaridades locais.

Destacamos algumas das principais razões para revisar e atualizar a Lei Orgânica:

A. Adequação à Constituição Federal e à em leis federais com reflexos diretos na municipalidade e que podem tornar dispositivos da Lei Orgânica ilegais ou obsoletos.

B. Atualização da linguagem e redação, eliminando termos ultrapassados ou de difícil compreensão, bem como a correção de ambiguidades ou incoerências.

C. Inclusão de temas atuais e de modernas políticas públicas: sustentabilidade, acessibilidade, direitos humanos, mobilidade urbana, inclusão digital, governança participativa.

D. Regulamentar instrumentos de transparência e controle social, como ouvidorias, conselhos municipais, audiências públicas, controle interno e prestação de contas.

E. Segurança Jurídica com eliminação de dispositivos inconstitucionais, genéricos ou contraditórios que possam causar insegurança jurídica à Administração Municipal, terceiro setor, iniciativa privada e contribuintes.

F. Ampliação da participação da população no processo legislativo municipal, por meio de consultas públicas, audiências, projetos de lei e publicidade das sessões

G. Atendimento das peculiaridades e realidades locais com suporte jurídico para Plano Diretor, zoneamento urbano, políticas habitacionais, entre outros.

1.2 Regimento Interno – fundamentos para revisão e atualização

A revisão e atualização do Regimento Interno da Câmara Municipal é uma ação fundamental para garantir que as normas estejam em conformidade com a legislação atual, reflitam a realidade do funcionamento do Poder Legislativo e promovam maior eficiência, transparência e organização nos trabalhos parlamentares.

Razões para revisão e atualizar o Regimento Interno:

A- Adequação às Emendas da Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, legislação infraconstitucional e jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores.

B- Modernização e simplificação do texto, sendo que muitos Regimentos utilizam linguagem ultrapassada e com termos imprecisos. Adoção de linguagem clara, objetiva e simples para melhor compreensão dos dispositivos regimentais.

C- Correção de incoerências, pois Regimentos contêm contradições com a própria Lei Orgânica Municipal, bem como prazos do processo legislativo incompatíveis com a realidade e as peculiaridades locais.

D- Previsão e regulamentação de normas sobre sessões remotas, uso de Inteligência Artificial, comunicação via redes sociais oficiais, programa “Câmara sem Papel”, painel eletrônico de votação, audiência pública por aplicativo, dentre outros.

E- Transparência e da participação popular com adoção de regras mais claras sobre acesso à informação, participação popular, audiências públicas, LGPD, Lei de Acesso à Informação, dentre outras.

F- Um Regimento Interno atualizado proporciona maior segurança jurídica nos trabalhos parlamentares, do corpo técnico-jurídico e no processo legislativo municipal.

1.3 Sugestão de Plano de Trabalho para execução de serviços especializados de revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal

ETAPA 1 – Assessoramento e capacitação de Vereadores e do corpo técnico da Câmara Municipal visando o alinhamento de conhecimento das matérias pertinentes à Lei Orgânica e ao Regimento Interno. A capacitação poderá ser realizada presencialmente na sede da Câmara Municipal ou à distância de forma remota.

Elaboração de análise preliminar da Lei Orgânica do Município com apontamentos de inconsistências e de adequações em face das Emendas à Constituição Federal, legislação infraconstitucional e recentes decisões jurisprudenciais dos Tribunais Superiores (STF) e Tribunal de Contas.

Sugestão de realização de audiência pública para discussão dos trabalhos de revisão da Lei Orgânica Municipal com a participação dos representantes do Poder Executivo, setores organizados da sociedade (terceiro setor) e população em geral.

ETAPA 2 – Elaboração de análise preliminar do Regimento Interno com apontamentos de inconsistências que comprometem a produtividade, a eficiência, a transparência e a participação popular nas atividades legislativas da Câmara Municipal.

Análise do caso concreto, observando a conveniência e a oportunidade da Câmara Municipal optar pela elaboração de novo Regimento Interno ou pela manutenção do diploma regimental mediante processo revisional amplo e sistematizado.

ETAPA 3 – Discussão do relatório preliminar contendo as alterações e adequações decorrentes das análises realizadas nas Etapas 1 e 2 com os Vereadores e o corpo técnico-jurídico da Câmara Municipal.

Elaboração de pareceres jurídicos sobre matérias de média e alta complexidade mediante solicitação da presidência da Câmara Municipal. Por exemplo: tratamento a ser dispensado na Lei Orgânica em razão das infrações de natureza político-administrativas praticadas por Vereador – competência do Decreto-Lei nº 201/1967 ou da legislação municipal: Lei Orgânica Municipal – Código de Ética e Decoro Parlamentar.

ETAPA 4 – Apresentação e discussão da Minuta Final da Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município e do Projeto de Resolução do Regimento Interno, elaborados conforme ditames da LC 95/98, com verificação ortográfica e padrões básicos da língua portuguesa.

ETAPA 5 – Elaboração da Proposta de Emenda Revisional à Lei Orgânica do Município e do Projeto de Resolução que dispõe sobre a Revisão e Atualização do Regimento Interno da Câmara Municipal.

Assessoramento na última fase do processo legislativo local, consistente no acompanhamento das sessões ordinárias de discussão e votação das mencionadas proposições.

A consolidação das modificações oriundas do processo de revisão e atualização em uma única Emenda Revisional à Lei Orgânica do Município (com fundamento na LC nº 95/98) evita o efeito “colcha de retalhos” e proporciona maior facilidade de manuseio do documento e de compreensão do “novo” texto legal.

Sugestões de inserção na Lei Orgânica Municipal: hino municipal, nota explicativa do trabalho de revisão da legislação, registro dos membros da Mesa Diretora e Vereadores com a denominação de “Vereadores Revisores”, agradecimentos aos servidores que participaram do processo, dentre outras menções honrosas.

De suma importância a manutenção dos parlamentares responsáveis pela promulgação da Lei orgânica no início da década de 1990, denominados “Vereadores Constituintes”.

Finalizados os trabalhos gráficos de impressão, recomendamos a distribuição de exemplares da Lei Orgânica às autoridades municipais, bibliotecas, escolas públicas e privadas, secretarias e diretorias municipais, Ministério Público, Juiz de Direito da Comarca, OAB, associações de classe, clubes de serviços, conselhos municipais e munícipes interessados.

1.4 Demonstrativo de inconstitucionalidades e ilegalidades encontradas nos trabalhos de revisão da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno

- Declaração de bens e rendimentos no início e no final do mandato;
- Convocação do Prefeito Municipal para esclarecimentos na Câmara Municipal;
- Subsídios dos Vereadores fixados por lei em sentido formal;
- Criação de novas hipóteses de infração político-administrativa de Vereador, além das previstas no Decreto-Lei nº 201/1967;
- Votação plenária para criação e instituição de CPI ou CEI;
- Manutenção do instituto do “decurso de prazo” não recepcionado pela CF de 1988;

- Rol de matérias submetidas ao quórum qualificado de 2/3 dos membros da Câmara em descompasso com a regra da simetria da Constituição Federal;
- Reeleição dos membros da Mesa Diretora para terceiro mandato em caso nova legislatura;
- Sessão realizada em outro recinto sem registro de “falta” a Vereador ausente sem justificativa;
- Sessão realizada em outro recinto somente com anuência do Juiz de Direito da Comarca;
- Votação do parecer prévio do Tribunal de Contas e não do correspondente projeto de decreto legislativo;
- Julgamento das contas do Prefeito Municipal – excedido o prazo legal prevalece o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado;
- Autorização legislativa para cessão de uso de bens imóveis e celebração de convênios e parcerias sem alteração orçamentária;
- Previsão de eleição da Mesa Diretora para os quatros mandatos da legislatura na sessão solene de posse dos Vereadores;
- Suspensão do mandato do Prefeito Municipal pela Câmara Municipal imediatamente ao recebimento da denúncia por infração político-administrativa;
- Implantação do Orçamento Impositivo em percentual superior a 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior;
- Iniciativa popular para apresentação de projeto de lei com 2% do eleitorado;

- Cassação de mandato de Vereador pela prática de infração político-administrativa mediante denúncia de autoria da Mesa Diretora ou de partido político;
- Crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal – juízo de admissibilidade da Câmara Municipal para processamento e julgamento do Poder Judiciário;
- Cassação de mandato eletivo dos agentes políticos por voto secreto;
- Previsão de verba de representação para Presidente da Câmara e Prefeito Municipal;
- Quórum de 2/3 dos membros da Câmara em matérias que demandam o quórum de maioria absoluta – simetria do processo legislativo previsto na Constituição Federal;
- Denúncia de eleitor na Câmara Municipal contra o Prefeito por crime de responsabilidade – matéria de competência do Poder Judiciário e não da Câmara Municipal;
- Veto aposto pelo Executivo Municipal submetido ao quórum de 2/3 dos membros da Câmara Municipal e sujeito a decurso de prazo;
- Julgamento das contas do Prefeito Municipal sem observância do direito de ampla defesa;
- Necessidade de licença para Prefeito Municipal se ausentar do Município por prazo inferior a 15 dias em caso de viagem ao exterior;
- Reajuste dos valores dos subsídios dos agentes políticos (RGA) por ato da Mesa Diretora;
- Não fixação do número de Vereadores;

- Convocação de suplente de Vereador para substituir parlamentar titular por período inferior a 120 dias – STF.

2. AUTONOMIA E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

2.1 A Constituição Federal de 1988 e os municípios

Para discorrer sobre o Poder Legislativo Municipal temos que contextualizar o ente federativo “Município”, antes e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois a partir de outubro de 1988 os Municípios foram alçados à condição de ente federativo com a União, Estados e Distrito Federal.

O Processo Constituinte de 1988, originário da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) da Constituição Federal, ocorreu no período “pós regime militar” e depois do “Movimento Diretas Já”, no ano de 1985, em que milhões de brasileiros foram às ruas exigir eleições diretas para escolha do Presidente da República.

O Presidente Tancredo Neves havia sido eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral do Congresso Nacional e com seu falecimento, assumiu a presidência da República, o Vice-Presidente, José Sarney.

Os Senadores e Deputados Federais constituintes, eleitos nas eleições nacionais de 1986, representavam partidos de diferentes matizes ideológicas: centro, esquerda, centro-esquerda, direita, liberais, progressistas e conservadoras. Mas lograram êxito na criação de uma ordem constitucional (que decorre da própria Constituição da República), sem rupturas institucionais, políticas e jurídicas. E a mais importante das conquistas, a redemocratização do país.

Decorridos quase 40 anos de vigência da Constituição Federal, com pontos positivos e pontos negativos e um número excessivo de Emendas Constitucionais, até os dias atuais vivemos num sistema democrático, com alternância de poder e respeito às leis.

Nos termos do preâmbulo da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

É o princípio, a cláusula pétrea, da soberania popular.

2.2 A competência legislativa

2.2.1 Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal

Até a elaboração das suas próprias Leis Orgânicas, os Municípios do Estado de São Paulo eram subordinados e regidos pelo Decreto-Lei Complementar nº 09/1969, considerado uma espécie de Lei Orgânica com abrangência sobre todos os Municípios paulistas.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF de 1988 estabeleceu o prazo de um ano para que os Estados promulgassem suas Constituições Estaduais (ano de 1989) e o prazo de seis meses para que os Municípios brasileiros promulgassem suas próprias Leis Orgânicas Municipais (ano de 1990). Na sequência temporal, as Câmaras Municipais editaram os Regimentos Internos.

Exceções feitas a Estados e Municípios retardatários ou criados posteriormente à promulgação da Constituição Federal, do período de 1988 a 1990, os brasileiros vivenciaram uma profunda transformação nas relações constitucionais, legais e jurídicas.

Em um curto período e relativa estabilidade institucional, foram promulgadas a Constituição Federal, as Constituições Estaduais, a Lei Orgânica do Distrito Federal e as Leis Orgânicas Municipais.

2.3 Funções do Município

A competência legislativa municipal decorre da autonomia do Município outorgada nos artigos 1º, 29 e 30 da Constituição Federal e elevou o Município ao

status de ente federativo, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Vejamos a relevância do art. 1º, *caput*:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político [...].

A autonomia municipal e sua competência legislativa legitimaram o Município a editar leis de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual no que couber.

Com estas prerrogativas asseguradas pela Constituição Federal, os municípios passaram a exercer suas funções de:

Auto-organização através da promulgação de suas próprias Leis Orgânicas;

Auto-governança por meio de processo eleitoral democrático e escolha direta dos representantes municipais: Prefeito Municipal, Vice-Prefeito e Vereadores em número proporcional à população local;

Auto-legislação com atribuição para elaboração de leis de interesse local e na suplementação das legislações federal e estadual através de processo legislativo próprio;

Auto-administração consistente na execução de obras e prestação de serviços públicos, de forma direta ou por terceiros, em atenção às reivindicações e demandas da população local.

A competência legislativa outorgada pela Constituição da República aos municípios permite a adequação da legislação municipal às leis nacionais, com reflexos diretos na comunidade local e de observância obrigatória para os entes federados.

Exemplos de inovações legislativas nacionais que ensejaram a criação de leis municipais para sua efetivação e regulamentação:

- Estatuto das Cidades. Em decorrência da Lei Federal n.10.257/2001, os Municípios criaram seu próprio Plano Diretor de Desenvolvimento, acompanhado da legislação complementar de parcelamento do solo, meio ambiente, obras e edificações, regulamentação das audiências públicas para discussão das referidas matérias, dentre outras;

- Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000, com reflexos diretos nas matérias orçamentárias e financeiras dos Municípios;

- Lei de Acesso à informação (LAI);

- Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

- Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) – Lei n. 14.133/21;

Por vezes, a necessidade de adequação da legislação municipal, inclusive da Lei Orgânica Municipal, decorre de decisões dos Tribunais Superiores e dos órgãos de controle externo.

2.4 Da hierarquia da Lei Orgânica do Município

A relevância da competência legislativa (legitimidade para redigir suas próprias leis) concedida aos Municípios pela Constituição Federal tem seu ápice na elaboração e promulgação da Lei Orgânica Municipal pela Mesa Diretora da Câmara Municipal.

A Lei Orgânica do Município, por muitos juristas denominada de “Constituição Municipal” é a legislação local responsável pela organização da estrutura política do Município.

A Lei Orgânica se distingue das leis complementares e ordinárias municipais e demais atos normativos, pelo rito especial e absoluta subordinação hierárquica ao seu conteúdo legal.

A Lei Orgânica simboliza a “autonomia política local”, como instrumento normativo que organiza a estrutura política institucional do Município. É uma lei *sui generis* com processo legislativo peculiar, nos termos previstos no art.29 do texto constitucional:

O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...].

A Lei Orgânica e suas Emendas pontuais ou de natureza revisional, não são submetidas ao crivo do Executivo Municipal, sendo que o Prefeito Municipal não tem direito a veto (contrariedade ao interesse público ou inconstitucionalidade), não pratica os atos de sanção, promulgação e publicação do texto legal.

Além das matérias temáticas, principais áreas de atuação do Poder Público Municipal (saúde, educação, cultura, esportes, assistência social, meio ambiente, finanças, tributação, desenvolvimento urbano), a Lei Orgânica discorre sobre as incompatibilidades, impedimentos e infrações político-administrativas dos agentes políticos, participação popular, atribuições, direitos e deveres do Prefeito e Vereadores, funções da Câmara Municipal e processo legislativo local.

2.5 O caso da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto

Tribunal de Justiça de São Paulo – Quórum de 3/5 para alteração da LOM.

Análise do julgado (Adin nº 3001709-19.2023.8.26.0000) do Tribunal de Justiça de São Paulo - impugnação do §2º do art. 34 da Lei Orgânica do Município

de Ribeirão Preto – Quórum de 2/3 (dois terços) para aprovação de Emenda à Lei Orgânica Municipal.

O art. 29, *caput*, da Constituição de 1988, estabelece expressamente os requisitos para promulgação da Lei Orgânica do Município: discussão e votação em dois turnos, necessidade do quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, e promulgação de natureza privativa pelo Legislativo Municipal.

As Leis Orgânicas editadas, preponderantemente, no ano de 1990, contemplam, na quase unanimidade, o quórum da maioria de 2/3 (dois terços) para aprovação de proposta de Emenda à Lei Orgânica, visando assegurar maior rigidez do texto legal municipal e proporcionar estabilidade institucional.

Corroborando com este posicionamento, o resultado da pesquisa documental realizada no mês de junho de 2024, delimitada na análise das Leis Orgânicas dos 34 Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, com base nos arquivos dos sítios eletrônicos oficiais das Câmaras de Vereadores.

O resultado da pesquisa demonstra que, com exceção das Leis Orgânicas de Ribeirão Preto e de Sales de Oliveira (previsão do quórum de três quintos), as Leis Orgânicas dos demais Municípios da Região Metropolitana estabelecem o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) de seus membros para aprovação de proposta de Emenda à Lei Orgânica.

As divergências relativas ao quórum do processo legislativo de revisão da Lei Orgânica se restringem aos aspectos doutrinários e teóricos, pois são raros os casos de arguição de inconstitucionalidade submetidos ao julgamento dos Tribunais de Justiça Estaduais.

Em 2023, v. acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, decidiu pela inconstitucionalidade do parágrafo 2º, do art. 34, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, que estabelecia o quórum de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara para revisão ou alteração pontual da Lei Orgânica.

Não obstante a alegação de jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça de São Paulo, os precedentes (jurisprudências) elencados no acórdão versam tão somente sobre normas “similares” ao caso concreto. No acórdão do TJ-SP não há citação jurisprudencial no sentido da inconstitucionalidade de quórum de 2/3 (dois terços) para modificação da Lei Orgânica Municipal.

O acórdão prolatado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça poderá ter efeito paradigmático ou se limitar a uma decisão judicial isolada. A recente decisão, se considerada paradigma no processo legislativo municipal, poderá promover substancial alteração nas centenas de Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, que adotam majoritariamente o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) para tal ato no processo legislativo local.

A relevância do tema tem correlação com a discordância doutrinária sobre a aplicação dos princípios da autonomia municipal e da simetria em razão do processo legislativo municipal (em que pese a jurisprudência predominante do STF em favor da regra da simetria ao centro), e a hipótese da insegurança jurídica decorrente da alteração do quórum de revisão da Lei Orgânica aos operadores do Direito, agentes políticos, e Casas Legislativas Municipais.

Assim, com fundamento no art. 29, *caput*, da Carta de 1988, e na autonomia concedida às municipalidades, temos que para revisão da Lei Orgânica do Município deve-se observar a iniciativa de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara ou do Prefeito Municipal; o rito de duas discussões e votações com intervalo mínimo de 10 (dez) dias entre ambas; a submissão ao quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal; e, o ato de promulgação privativamente pelo Poder Legislativo Municipal.

3. FUNÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL

A função do Vereador não é só a de legislar sobre projetos de nome de rua, concessão de títulos, honrarias e indicar demandas populares ao Executivo Municipal. Fiscalizar, julgar, administrar e participar efetivamente da execução orçamentárias municipal são exemplos de atribuições do parlamentar municipal.

Principais funções da Câmara de Vereadores: legislar, fiscalizar e julgar.

A função de legislar decorre da elaboração, alteração e consolidação dos marcos jurídicos e da atividade que assegura ao Vereador-legislador a iniciativa das matérias privativas do Legislativo Municipal e assuntos de iniciativa concorrente com o Executivo Municipal.

A função de fiscalizar tem fundamento em dispositivo constitucional e consiste na apreciação dos pareceres das contas do Executivo Municipal, bem como investigar os atos, condutas e despesas de responsabilidade das autoridades e servidores que guardam, arrecadam, gerenciam e utilizam recursos públicos.

A função de julgar é caracterizada pelo julgamento das contas de governo do Prefeito Municipal e nos casos tipificados como infrações político-administrativas do Prefeito e de Vereador. Ainda, decisão pela destituição de membro da Mesa Diretora.

A função de administrar compreende a manutenção das atividades legislativas que dependam de recursos humanos e materiais no próprio órgão Legislativo Municipal.

3.1 Função de legislar

O tema ganhou relevância com reflexos diretos no exercício da vereança e consequente fortalecimento das Câmaras Municipais. A jurisprudência consolidada

do Supremo Tribunal Federal nos recursos extraordinários de ações diretas de inconstitucionalidade restringiu sobremaneira a interpretação das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

A Lei nº 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro que dispõe sobre obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas escolas públicas do Município deu origem ao “novo paradigma” do STF, que a partir desse julgamento consolidou a tese da constitucionalidade de projeto de lei de autoria parlamentar independentemente de acarretar aumento de despesas públicas.

Decisão do STF – Tema 917 de Repercussão Geral:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo Municipal lei que, embora crie despesa §para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou atribuições de seus órgãos, nem do regime jurídico dos servidores públicos (art.61, §1º, II, “a”, “c”, “e” da CF).

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a análise de constitucionalidade de matéria sob o prisma da exclusividade do Executivo Municipal merece interpretação restritiva e não ampliativa, observando-se as hipóteses expressamente previstas no art. 61 da Constituição Federal.

Decisão em Repercussão Geral no sentido de que não usurpa competência privativa do Executivo Municipal, embora crie despesa para a Administração Municipal, desde que não adentre nas atribuições de órgãos públicos, regime jurídico dos servidores municipais e funções administrativas típicas do Poder Executivo.

Começo de um longo caminho a ser trilhado pelas Câmaras Municipais no resgate e no aprimoramento da função típica das Casas Legislativas, que é a de legislar sobre matérias de interesse local e complementar as leis federais e nacionais no que couber. Obviamente, obedecidas as matérias reservadas privativamente ao Poder Executivo previstas de forma rígida e inflexível no artigo 61 da Constituição Federal.

Recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido da constitucionalidade de leis municipais, afastando arguições de vício de iniciativa:

- Lei Municipal de Valinhos/SP (STF - Recurso Extraordinário 1308883), que impede nomeação de condenados pela Lei Maria da Penha;

- Lei Municipal de Presidente Prudente/SP (Lei n. 9.375/17), que isenta de taxa de sepultamento a pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por meio de seus familiares ou responsáveis, seus órgãos ou tecidos corporais para transplante médico;

- Lei Municipal de Belo Horizonte/MG (STF - Recurso Extraordinário 423.560), que veda a contratação com o Município de parentes do Prefeito Municipal, Vice-Prefeito, Vereadores e ocupantes de cargos em comissão;

- Lei Municipal de Sertãozinho/SP (Lei 6.954/21) (STF - Recurso Extraordinário 1396.787), que trata da divulgação da lista de espera por procedimentos de saúde;

- Lei Municipal do Rio de Janeiro/RJ (Lei 6.274/17) (STF - Recurso Extraordinário 1.351.379), que dispõe sobre reserva de espaços pra mulheres e crianças em ônibus do sistema municipal.

Em suma, o Supremo Tribunal Federal consolidou interpretação constitucional no sentido da constitucionalidade de lei municipal de autoria parlamentar que versa sobre matéria que, embora acarrete despesa pública, não está prevista no rol taxativo do art. 61, parágrafo 1º da Lei Maior.

Reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário, no sentido da constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que acarretam despesas públicas, afastando a arguição de inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

A nova perspectiva do STF sobre a competência legislativa do Vereador é um divisor de águas em relação à anterior situação de competência privativa do Executivo Municipal para apresentar proposições de interesse do Município e da sua coletividade.

Necessidade de adequação da Lei Orgânica do Município visando o fortalecimento da Câmara Municipal e, via de consequência, dos próprios Vereadores no resgate da típica função de legislar sobre matérias de interesse do próprio Município e da sua população.

Recentemente, o STF nos autos do ARE 1477280 invalidou parcialmente lei de reestruturação de cargos públicos da área da educação do Município de Curitiba (PR) com fundamento na inconstitucionalidade de dispositivos que criaram regras de evolução funcional sem prévia dotação orçamentária.

O julgamento certamente marca a profunda modificação na forma como o STF irá tratar as leis que criam despesas sem observar o requisito da previsão orçamentária.

Até então, a Corte Suprema considerava que a ausência de dotação orçamentária – estudos de impacto financeiro - não tornava a lei inconstitucional. A legislação permanecia válida no mundo jurídico, mas não produzia seus efeitos imediatos, ou seja, considerada válida e sem eficácia.

A recentíssima interpretação do Supremo Tribunal Federal (agosto de 2026) por maioria de votos e prevalência do entendimento do Ministro Relator André Mendonça passa a exigir a prévia dotação orçamentária prevista no art. 169 da CF como condição “*sine qua non*” de constitucionalidade.

O tema é de alta relevância para o desempenho do mandato parlamentar na autoria de projetos de lei de iniciativa de Vereador que acarretem despesas (impacto orçamentário) e desprovidos de relatório de impacto orçamentário – financeiro.

A recente decisão do STF modificou substancialmente a interpretação jurisprudencial no sentido de que a falta de prévia dotação orçamentária – estudo de impacto financeiro – em leis municipais que acarretem despesas públicas configura vício de inconstitucionalidade com fundamento no art. 169 da CF de 1988.

3.2 Função de fiscalizar

O art. 31 da Constituição Federal concede competência para a Câmara Municipal fiscalizar e controlar os atos da Administração Municipal.

Para exercer com responsabilidade e imparcialidade a incumbência de fiscalizar a Administração Municipal, as Câmaras de Vereadores devem manter uma postura de independência em relação ao Poder Executivo, nos termos previstos no art. 2º da Constituição Federal.

Nesse sentido, a lição do renomado administrativista Prof. Adilson de Abreu Dallari:

Quem tem que zelar pelo correto, pelo escoreito cumprimento do mandato recebido pelo Prefeito Municipal é o próprio Município, através de seus representantes políticos. Quem é o juiz de saber se o Prefeito está ou não se comportando de acordo com o mandato recebido é única e exclusivamente a Câmara Municipal, porque os Vereadores receberam uma delegação nesse sentido dos munícipes, dos constituintes, daqueles mesmos que outorgaram o mandato ao Prefeito Municipal. (In: Parecer Crime de Responsabilidade não é Infração Penal – R.J.O. n.02)

3.2.1 A fiscalização com os instrumentos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno

A fiscalização da Administração Municipal constitui uma das mais importantes atribuições do vereador. Ao lado da função de legislar, cabe à Câmara Municipal acompanhar permanentemente os atos do Poder Executivo, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos, a execução do orçamento, os contratos administrativos, as

obras, os serviços públicos, bem como a legalidade e a regularidade da gestão municipal.

Essa atribuição decorre diretamente da Constituição Federal, eis que o art. 31 estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, fiscalizar a atuação do Prefeito Municipal e da Administração Indireta não representa interferência indevida da Câmara de Vereadores no Executivo local, mas o cumprimento de uma responsabilidade constitucional atribuída à instituição Câmara Municipal e aos Vereadores.

Um dos instrumentos mais importantes de fiscalização é o acesso às informações e aos documentos da Administração Municipal. Por meio dos mecanismos previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno, o Vereador pode solicitar informações ao Prefeito Municipal, requerer documentos, examinar processos administrativos, contratos, despesas, pagamentos e demais elementos necessários ao esclarecimento de fatos relacionados à gestão pública.

Também é possível realizar a fiscalização por intermédio das Comissões Permanentes dentro da área de competência, bem como diante de fatos determinados e de fortes indícios que justifiquem a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, observados os requisitos constitucionais, legais e regimentais.

Outro campo de importância é a gestão do patrimônio público, podendo o Vereador acompanhar a aquisição, conservação e utilização dos bens municipais, verificando o uso de veículos, máquinas, equipamentos e imóveis.

A fiscalização dos veículos oficiais merece atenção particular, sendo possível verificar controles de entrada e saída, quilometragem, abastecimento, consumo de combustível, manutenção e finalidade dos deslocamentos, especialmente para impedir a utilização de veículos públicos em atividades particulares.

Compete ao Legislativo Municipal acompanhar a arrecadação das receitas e a realização das despesas públicas, verificando se os pagamentos possuem documentação comprobatória, se correspondem a bens efetivamente entregues ou serviços realizados e se estão sendo observadas as normas contábeis e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Câmara de Vereadores deve acompanhar também a execução do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, verificando se existe compatibilidade entre planejamento e execução e se as prioridades aprovadas pelo Legislativo estão sendo efetivamente cumpridas. Especial atenção deve ser dedicada aos limites legais de despesas com pessoal e à aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados, especialmente nas áreas de saúde e educação.

A fiscalização não deve se limitar à análise formal e documental das despesas. É igualmente importante verificar a qualidade dos serviços públicos e os resultados alcançados pela Administração Municipal.

Uma despesa pode estar formalmente documentada e não produzir resultado satisfatório para a população, mormente, os mais carentes e necessitados da prestação dos serviços públicos. Por isso, o Vereador deve observar se as políticas públicas são eficientes, se as metas anunciadas estão sendo cumpridas e se os recursos estão produzindo benefícios concretos para os munícipes.

Outro setor relevante é a gestão de pessoal. A Câmara Municipal pode fiscalizar concursos públicos, contratações temporárias, cargos em comissão, folha de pagamento, acumulação de cargos, pagamento de adicionais, gratificações, dentre outros.

Nas licitações e contratações públicas, a atuação fiscalizadora deve acompanhar não apenas o procedimento de contratação, mas principalmente aquilo que acontece depois da assinatura do contrato, ou seja, a execução contratual. É necessário verificar se os preços são compatíveis com os praticados no mercado, se

não houve direcionamento ou restrição indevida à competição e se as contratações diretas encontram fundamento legal.

Nas obras, compras e serviços, o Vereador pode verificar se aquilo que foi contratado foi efetivamente entregue ou executado pela contratante. Deve haver correspondência entre o contrato, a execução física e o pagamento realizado, visto que obras incompletas, materiais não entregues, serviços não realizados, pagamentos antecipados sem justificativa e aditivos que elevem indevidamente os custos são situações que merecem especial atenção do Poder Legislativo.

A fiscalização parlamentar também compreende a transparência da Administração nos canais oficiais, principalmente no site e portal da transparência. O Vereador deve verificar se a Prefeitura Municipal oferece condições para que a própria população acompanhe a utilização do dinheiro público.

Sempre que forem constatados indícios de irregularidades, o Vereador poderá utilizar os instrumentos colocados à disposição da Câmara, cobrando as providências cabíveis e, conforme a natureza e a gravidade dos fatos, levando-os ao conhecimento dos órgãos competentes, especialmente do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Fiscalizar, portanto, não significa apenas procurar irregularidades ou responsabilizar agentes públicos. Significa acompanhar a Administração, prevenir desperdícios, cobrar explicações, identificar falhas e contribuir para que os recursos municipais sejam empregados de maneira legal, transparente, econômica e eficiente.

Uma fiscalização responsável constitui não apenas prerrogativa do mandato parlamentar, mas verdadeiro compromisso com a população. Fiscalizar a Administração Municipal é acompanhar a correta aplicação do dinheiro público.

Este direito-dever do Vereador pode ser exercido mediante:

3.2.2 Requerimento de informações e documentos

O requerimento de informações e/ou com cópia dos documentos é de autoria e responsabilidade do Vereador até a fase de discussão e deliberação da matéria. Aprovado pelo Plenário da Casa Legislativa, o requerimento sai da esfera individual do parlamentar e passa a ser de responsabilidade da Câmara Municipal.

O poder-dever de fiscalização é da Câmara Municipal e não do Vereador individualmente, em atenção ao princípio legal da colegialidade.

No tocante ao conteúdo do requerimento e a possibilidade de negativa pelo Executivo Municipal, valemo-nos dos ensinamentos do Prof. Rafael Pereira de Souza:

Ao solicitar esclarecimentos, deve a Câmara Municipal observar, entre outros, o princípio da razoabilidade (CF, art. 37, caput) e prezar pelo bom senso, de modo a evitar ônus excessivo para a Administração Municipal. Do contrário, além de contraproducente, tais intervenções afrontariam outro princípio constitucional: o da eficiência (art. 37, caput), segundo o qual os atos administrativos devem objetivar a máxima eficiência com o menor custo possível. Em tais situações, sustenta o IBAM que o Poder Executivo, de forma fundamentada, pode até mesmo negar-se a atendê-los, sem que fique caracterizada infração político-administrativa ou mesmo crime de responsabilidade.

Nessa esteira, importante aduzir sobre a necessidade de os pedidos de informação serem objetivos, sob pena de constituir indevida devassa nas atividades administrativas a cargo do Poder Executivo. (In: IBAM – Parecer n. 0575/2014 – p. 3)

3.2.3 Vereador na condição de cidadão – Lei de Acesso à Informação

O Vereador na condição de cidadão detém direito a informações de direito individual e coletivo, conforme Tese de Repercussão Geral 832 do Supremo Tribunal Federal (STF):

O parlamentar, na condição de cidadão pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e das normas de regência desse direito.

Na hipótese de reprovação de requerimento de informações, o Vereador poderá se valer da indissociável condição de cidadão, para requerer os esclarecimentos e/ou documentos de cunho pessoal ou coletivo.

3.2.4 Convocação de secretário municipal

É permitida a convocação de Secretário Municipal, Diretor ou auxiliar direto do Executivo Municipal, mediante aprovação de requerimento de esclarecimentos sobre fatos e circunstâncias pertinentes ao correspondente setor da municipalidade.

A oitiva pode se dar em reunião “reservada” com a presença de Vereadores e da autoridade convocada ou em sessão plenária e pública, inclusive com transmissão ao vivo pelas redes sociais oficiais da Edilidade.

Recomenda-se sensatez e ponderação acerca da necessidade de exposição pública do agente público convocado para prestar esclarecimentos na sede do Legislativo Municipal. A convocação deve buscar esclarecimentos de fatos e situações, jamais servir de instrumento de intimidação e exposição vexatória do agente público.

É vedado ao Legislativo Municipal promover a convocação do Prefeito Municipal com fundamento no art. 2º da Constituição Federal – princípio constitucional da independência e separação dos poderes.

3.2.5 Acesso de vereador a prédios públicos

Esse mecanismo de controle e de fiscalização é objeto de controvérsias e divergências políticas e jurídicas, principalmente em razão da divulgação nas redes sociais dos parlamentares.

É direito do Vereador fiscalizar diretamente a prestação de serviços municipais mediante acesso direto aos prédios e repartições públicas?

Tal prerrogativa é inerente ao poder de fiscalização do Legislativo Municipal?

O Vereador incide em abuso de poder ao acessar sem autorização o interior de prédios públicos expondo funcionários, terceirizados e usuários?

Enfim, a matéria deve ser enfrentada na seara dos dispositivos constitucionais e legais, bem como da jurisprudência predominante dos Tribunais Superiores.

O Vereador ao realizar vistorias e inspeções sem prévia formalização e comunicação ao Poder público pode interferir e tumultuar o andamento regular dos serviços prestados à população. Geralmente, o acesso aos prédios públicos é imediatamente divulgado nas redes sociais com indevida exposição de servidores públicos e usuários.

Recomenda-se que haja uma solicitação prévia do Presidente da Câmara para o servidor público responsável pelo setor a ser visitado e inspecionado, preferencialmente, com agendamento de dia e horário.

Na lição do emérito municipalista Hely Lopes Meirelles:

O Vereador não age individualmente, senão para propor medidas à Câmara Municipal, não lhe competindo o trato direto com o Executivo Municipal ou com qualquer autoridade acerca de assuntos oficiais do Município. Toda medida ou providência desejada pelo Vereador, no desempenho de suas funções, poderá ser conhecida e deliberada pela Câmara, que aprovando, se dirigirá oficialmente por seu presidente, a quem de direito, solicitando o que deseja o edil. (In: Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 632)

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 3.046 (ação direta de inconstitucionalidade), Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 28.05.2004, decidiu que:

O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada Câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados, nunca aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação de sua Casa Legislativa ou comissão.

Assim, *ad cautelam*, sugerimos a regulamentação da matéria na Lei orgânica e/ou no Regimento Interno, observando-se os requisitos de aprovação do plenário da Câmara Municipal e a comunicação formal do Presidente da Câmara ao responsável pelo órgão público, para que o parlamentar municipal exerça *in loco* a fiscalização de obras e serviços públicos, sem incorrer em ilegalidade.

3.2.6 Representação de vereador aos órgãos de controle (TC e MP)

O Vereador tem a prerrogativa de individualmente e sem a anuência do Plenário ou do Presidente da Câmara, oferecer representação e/ou denúncia ao Ministério Público, Tribunal de Contas e demais órgãos de controle externo.

A representação deverá estar embasada em supostas ilegalidades ou irregularidades em matérias locais supostamente praticadas por agentes políticos ou servidores públicos.

Não se exige o rigor de uma peça judicial, mas o pedido de apuração deve ser elaborado com o relato de fatos, elementos, documentos e a indicação das provas a serem produzidas.

A representação redigida de forma consistente e criteriosa, além de viabilizar a apuração da responsabilidade pelas autoridades competentes, evita a imputação do delito de denúncia caluniosa, quando se atribui a determinada pessoa, a prática de ato ou crime que sabidamente ela não cometeu.

3.2.7 Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI

A instauração e funcionamento de comissão parlamentar de inquérito (ou comissão especial de inquérito - CEI) têm fundamento no art. 58, parágrafo 3º, da Constituição Federal, e nos poderes de autoridades judiciais.

O referido dispositivo constitucional visa assegurar a participação da minoria parlamentar (geralmente bloco de oposição ao Executivo Municipal) nos casos de apuração e investigação no âmbito da Câmara Municipal, sem a necessidade da concordância e apoio da maioria dos Vereadores.

A criação de CPI não é submetida à votação do Plenário da Câmara Municipal, eis que consiste num direito e numa prerrogativa de ordem constitucional das minorias parlamentares das Casas Legislativas.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 3619/2006, Ministro Eros Grau, julgou inconstitucional artigo do Regimento Interno da ALESP – Assembleia Legislativa de São Paulo, que dispunha sobre votação de requerimento de criação e instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito pelos Deputados Estaduais.

No tocante às assinaturas no requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu nos autos do Mandado de Segurança – MS 26.441/2009, relatoria do Ministro Celso de Mello, que: *“A partir do protocolo de instauração de CPI, subscrito por no mínimo 1/3 dos membros da Casa de Leis, é vedada a retirada de assinatura por parlamentar desistente”*.

Os fatos ensejadores da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) devem ser determinados e conexos ao âmbito municipal, mesmo que não estejam estreitamente relacionados com a Administração Pública. Nesse sentido, decisão do STF no Mandado de Segurança 25.725, Relator Ministro Marco Aurélio – Julgamento 12-02-2005).

A possibilidade de prorrogação deve ser regulamentada na legislação municipal (Lei Orgânica ou Regimento Interno), não havendo óbices a uma ou mais prorrogações, desde que os pedidos sejam submetidos ao plenário da Câmara Municipal. É imprescindível que as prorrogações ocorram dentro da própria legislatura.

A regra constitucional da proporcionalidade partidária, prevista no parágrafo 1º do art. 58 da Constituição Federal, deve ser observada na composição das comissões permanentes e temporárias, bem como na eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Na fase de instrução, os membros da comissão parlamentar de inquérito podem requisitar a presença de funcionários públicos, realizar diligências, inquirir testemunhas sob compromisso de dizer a verdade, juntar documentos e realizar audiências públicas.

Havendo consenso entre as partes envolvidas, e com a devida justificação, as audiências e reuniões da CPI poderão se realizar de forma reservada, sem a presença de público.

Na conclusão dos trabalhos da CPI, não cabe acusar e tampouco punir o investigado pela prática de eventuais delitos, com a decretação de prisão preventiva, indisponibilidade de bens, busca e apreensão de materiais, dentre outras penalidades próprias das autoridades judiciais.

O relatório final da CPI pode, havendo embasamento fático e legal, recomendar o indiciamento de determinada pessoa, visto que tal providência não gera constrangimento ilegal a ser remediado por HC - *habeas corpus*.

A conclusão da comissão de inquérito, independentemente do mérito apurado e da aprovação do Plenário, deve ser remetida ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado, para apuração de responsabilidades na esfera civil, criminal ou administrativa.

3.2.8 Avaliação das Políticas Públicas – Tribunal de Contas (IEGM)

A Comissão Permanente de Finanças e Orçamento e as comissões temáticas devem acompanhar, além da execução orçamentária (LOA e LDO no exercício financeiro) e (PPA no quadriênio), a efetividade da execução das políticas públicas municipais, abrangendo as áreas da Saúde, Educação, Planejamento, Gestão Fiscal, Tecnologia da Informação, Defesa Civil, Meio Ambiente e Previdência.

Tal obrigatoriedade decorre da implantação de sistema de fiscalização implantando pela Corte de Contas Paulista, abrange 644 Municípios, sendo que a cidade de São Paulo é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Município.

Depreende-se a necessidade de adequação da legislação municipal (leia-se Lei Orgânica do Município) para fazer frente ao sistema permanente de auditoria e fiscalização do Tribunal de Contas. As notas atribuídas ao IEGM podem ensejar a emissão de parecer prévio no sentido da rejeição das contas municipais.

À título de ilustração acerca da relevância da matéria, mencionamos o julgamento do Pedido de Reexame (recurso) da Prefeitura Municipal de Paranapanema, pleiteando emissão de novo Parecer do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no sentido da aprovação das contas de 2020.

As Assessorias Técnicas manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do pedido de Reexame, opinando pela manutenção do Parecer Desfavorável em razão da medição efetuada pelo Índice de Eficiência da Gestão Municipal – IEGM classificar o Município na faixa C – Baixo Nível de Adequação e das desconformidades contábeis verificadas.

Nota explicativa do Manual do IEGM do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEG-M/TCESP mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal.

Apresenta, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

O IEG-M/TCESP permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados no exercício de suas atividades que devem ser disponibilizadas em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço (economia), de modo a entender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando ao alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público.

Os maiores pesos das notas: planejamento, gestão fiscal, saúde e educação com 20% (vinte por cento) para cada setor da Administração Municipal.

A apuração do IEGM não é mais uma tendência, uma ferramenta temporária de fiscalização das administrações municipais. Pelo contrário, é uma realidade consolidada, que impõe ao gestor público a atualização da legislação e regulamentação das competências das secretarias e diretorias, bem como a capacitação dos servidores públicos designados para atuar no processo de consolidação e transmissão das informações e dados técnicos ao Tribunal de Contas.

A evolução do processo de fiscalização, auditoria e acompanhamento dos gastos públicos via controle externo (Tribunal de Contas), adotou positivamente, o foco na qualidade, na efetividade, na relação “custo-benefício”, e na escolha das prioridades em face da limitação de recursos públicos municipais.

O Legislativo Municipal tem papel fundamental na gestão do Município, e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um notável instrumento balizador das ações da Administração Municipal, abrangendo:

I – PLAN – índice do Planejamento mede a consistência entre o planejado e o efetivamente realizado, é a compatibilidade entre os resultados alcançados e os recursos investidos;

I – FISCAL – índice da Gestão Fiscal mede os resultados da gestão fiscal, a partir da execução financeira-orçamentária em face da Lei de Responsabilidade

Fiscal;

I – EDUC – índice da Gestão da Educação mede os resultados da Educação Infantil ao Ensino Fundamental, bem como a infraestrutura escolar;

I – AMB – índice do Meio Ambiente mede os resultados das ações relacionadas ao meio ambiente e seus efeitos na qualidade de vida do cidadão, bem como analisa os dados sobre resíduos sólidos, educação ambiental, dentre outros;

I – CIDADE – índice do grau de envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente à possíveis eventos climáticos, desastres naturais e de mobilidade urbana;

I – GOV TI – índice que mensura o conhecimento e o uso das ferramentas de Tecnologia da Informação em favor da sociedade.

I – SAÚDE – índice que mede os resultados na área da Saúde, abrangendo Atenção Básica, Saúde da Família, Conselho Municipal, tratamentos e vacinação.

3.3 Função de julgar

O Legislativo Municipal, através de seus Vereadores, exerce sua função de julgamento nos seguintes casos:

3.3.1 Julgamento das contas do prefeito municipal

O julgamento das contas do Executivo Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas Estadual é de competência privativa da Câmara Municipal, nos termos da Constituição Federal.

O Legislativo Municipal mediante quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros da Casa, pode rejeitar o parecer prévio pela reprovação das contas do Executivo Municipal, expedido pelo Tribunal de Contas.

No caso do Executivo Municipal, as contas (parecer prévio conclusivo e anexos) são encaminhadas ao Presidente da Câmara que dará ciência aos Vereadores e as remeterá à comissão de finanças e orçamento (a comissão permanente pode ter denominação similar) para análise da matéria e elaboração de projeto de decreto legislativo, no sentido da aprovação ou rejeição das contas da Prefeitura Municipal.

Anteriormente o Poder Judiciário considerava que o direito da autoridade responsável pelas contas ao contraditório e à ampla defesa estava restrita ao processo administrativo no âmbito do Tribunal de Contas, não havendo tais direitos de defesa no procedimento da Câmara Municipal.

A jurisprudência é pacífica ao assegurar ao gestor público o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo de julgamento das contas na seara do Legislativo Municipal.

Imprescindível a concessão da ampla defesa e do contraditório ao gestor público, sob pena de o Poder Judiciário decidir pela nulidade do julgamento das contas em razão de cerceamento de defesa e inobservância do direito ao contraditório.

Independentemente de previsão legal da Lei Orgânica e do Regimento Interno, o Presidente da Câmara deverá facultar ao responsável pelas contas a realização de defesa oral ou escrita perante os membros da comissão permanente e os demais Vereadores. Ademais, franqueado o assessoramento de advogado, de servidor público ou especialista em contabilidade e finanças públicas.

3.3.2 Julgamento do mandato de vereador

O julgamento do mandato de Vereador pelos próprios pares da Câmara Municipal, nos termos previstos no art. 7º, incisos I, II e III do Decreto-Lei n. 201/67.

Matéria tratada no tópico relativo à comissão processante.

3.3.3 Julgamento do mandato do prefeito municipal

A cassação do mandato do Prefeito Municipal, e do Vice-Prefeito enquanto na titularidade da chefia do Executivo Municipal pela prática das infrações político-administrativas previstas no Decreto-Lei n. 201/67.

Os crimes de responsabilidade afeitos ao Prefeito Municipal são de competência do Poder Judiciário, não demandando julgamento pela Casa Legislativa e tampouco juízo de admissibilidade.

O quórum de julgamento e cassação do mandato do Chefe do Executivo Municipal é de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

Matéria tratada no tópico relativo à comissão processante.

3.3.4 Comissão processante de julgamento do prefeito municipal e de vereador

Com relação à comissão Processante, temos uma conjugação de funções de fiscalização e de julgamento da Câmara Municipal. Não há como dissociar a Comissão Processante como instrumento de fiscalização e, por vezes, de penalização do agente político municipal.

A Comissão Processante encontra respaldo legal no Decreto – Lei n. 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Com relação ao

instrumento legal para disciplinar a matéria, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento no sentido da supremacia do Decreto-Lei n. 201/67 em face das Leis Orgânicas, Regimentos Internos e Códigos de Ética e Decoro Parlamentar.

A Súmula Vinculante 46 do STF decide que: *“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência privativa da União”*.

Considerou o STF, nos autos da Reclamação (RCL) n. 55948, que a matéria é de competência da União e não da esfera municipal. Daí a prevalência da legislação federal (DL 201/67) sobre os demais diplomas municipais.

Tendo em vista os contornos do caso, e em apreciação sumária, tenho como plausível a alegação de violação à competência privativa da União para dispor sobre a matéria. Por essa razão, determino a suspensão dos efeitos das decisões reclamadas, sustentando-se também a eficácia da Resolução n. 5/2022, da Câmara Municipal de Curitiba.

A recomendação é para que a Lei Orgânica do Município reproduza as infrações político-administrativas do Chefe do Executivo e de Vereador.

Didaticamente, recomenda-se a transcrição dos crimes de responsabilidade inerentes ao Prefeito Municipal e de competência do Poder Judiciário, para expressa ciência dos Vereadores e agentes públicos. O rito procedimental, observado o disposto na legislação federal, pode ser tratado na própria Lei Orgânica ou no Regimento Interno da Câmara Municipal.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), na maioria de seus acórdãos, ratifica a posição do Supremo Tribunal Federal, no sentido da prevalência do DL 201/67 sobre as Leis Orgânicas Municipais, os Regimentos Internos e os Códigos de Ética e Decoro Parlamentar.

Rito sintético de julgamento de Vereador:

- Denúncia escrita;

- Recebimento pelo Plenário;
- Notificação e defesa prévia;
- Parecer pelo prosseguimento ou arquivamento;
- Instrução do processo político – administrativo;
- Alegações Finais;
- Relatório Final;
- Julgamento;
- Absolvição ou perda de mandato – inelegibilidade.

Roteiro de Votação de Denúncia de Eleitor e Instauração de Comissão Processante:

Fundamentação legal no Decreto-Lei federal n. 201/67, e subsidiariamente na Lei Orgânica do Município;

A comissão processante tem início com o oferecimento de denúncia de autoria de eleitor (comprovação do título de eleitor e/ou quitação eleitoral), aprovada pelo quórum da maioria dos membros da Câmara Municipal;

A denúncia deve ser formulada por escrito, com a exposição dos fatos considerados como infrações político-administrativas, e indicação das provas que pretende produzir. Não há necessidade das formalidades legais de peça judicial, bastando o satisfatório relato dos fatos e das circunstâncias, bem como juntada de documentos. Recomenda-se discorrer sobre a tipificação dos ilícitos nas correspondentes infrações político-administrativas, nos casos dos incisos I, II e III do art. 7º do DL 201/67;

Após recebimento da denúncia pelo plenário, em regra, na primeira sessão ordinária posterior ao protocolo, o Presidente da Câmara deverá realizar sorteio entre os Vereadores desimpedidos, considerando a representatividade partidária, prevista no texto constitucional;

O Presidente da Câmara e o Vereador denunciado são excluídos do sorteio, bem como outros Vereadores com relação, direta ou indiretamente, com os fatos denunciados;

Dos três Vereadores sorteados, eles próprios elegerão o Presidente, o Relator e o Membro da Comissão Processante;

No prazo de cinco dias, o presidente da comissão processante notificará o Vereador (denunciado), com cópia da denúncia e dos documentos que a instruem, para fins de produção de sua defesa prévia;

De posse da defesa prévia, os membros da comissão processante decidirão pelo arquivamento ou prosseguimento, do processo político-administrativo;

Se o parecer da Comissão Processante for no sentido da improcedência da denúncia, a manifestação da CP irá a votação no Plenário da Câmara, se acatada a manifestação de improcedência, o processo político-administrativo será arquivado;

Se o parecer for no sentido do prosseguimento do processo administrativo, haverá continuidade dos trabalhos, com o Presidente da CP determinando o início da fase de instrução processual, mediante oitiva das testemunhas arroladas pelo denunciante, denunciado ou pela própria Comissão Processante. Ainda, a juntada de documentos, realização de diligências, perícias, dentre outros meios lícitos de provas;

O denunciado deverá, juntamente com seu procurador constituído, ser intimado de todos os atos e procedimentos da CP, no prazo mínimo de 24 horas;

Concluída a fase de instrução, será aberta vista do processo ao Vereador denunciado, para apresentação das Alegações Finais. Na sequência, a comissão processante emitirá seu Relatório Conclusivo no sentido da procedência ou improcedência dos quesitos da denúncia;

Ato contínuo, haverá a entrega do processo administrativo aos cuidados do Presidente da Câmara, que ficará responsável pela designação de dia e hora da sessão ordinária ou extraordinária de julgamento do Vereador denunciado;

Na sessão de julgamento, o Vereador denunciado e seu procurador terão o prazo de 2 horas para apresentar a defesa e antes deles, os demais Vereadores terão o prazo de 15 minutos para livre manifestação, favorável ou contrária à cassação do mandato eletivo;

Na sessão ordinária ou extraordinária de julgamento, serão colocados em votação todos os quesitos da denúncia. Necessário o quórum da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal para cassação do mandato do parlamentar municipal;

Se a votação for favorável ao provimento da denúncia, de ao menos um dos quesitos de prática de infração político-administrativa, o Presidente da Câmara expedirá a competente resolução de cassação do mandato eletivo do Vereador, e providenciará o encaminhamento do documento para o Poder Judiciário, Justiça Eleitoral (para efeitos de inelegibilidade), Ministério Público e Tribunal de Contas, bem como divulgação do resultado nos órgãos de imprensa e site oficial da Câmara Municipal;

O processo em comento deverá estar concluído no prazo máximo e improrrogável de 90 dias corridos, sob risco de arquivamento sem julgamento do mérito da denúncia.

Em apertada síntese, é o procedimento a ser adotado pela Câmara Municipal e Comissão Processante, com fundamento no Decreto-Lei n. 201/67 e

subsidiariamente na Lei Orgânica do Município.

3.3.5 Destituição de membro da mesa diretora

No processo de destituição de Vereador membro da Mesa Diretora são assegurados os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório, sob pena de nulidade pelo Poder Judiciário.

São raros os casos de destituição de membro da Mesa Diretora. Certamente pelo fato de que na ocorrência de ilícitos graves, os pares optem pela via da cassação do mandato eletivo e não pela destituição do cargo da Mesa Diretora.

As hipóteses de destituição da Mesa Diretora devem ser previstas na Lei Orgânica do Município e os procedimentos de instrução do processo interno da Casa tratados no Regimento Interno da Câmara Municipal.

4. DEVERES, IMPEDIMENTOS E DIREITOS DO VEREADOR

4.1 Sugestão de boas práticas legislativas

Identificação de problemas e “gargalos” na prestação dos serviços públicos, com implantação de canais digitais e físicos de denúncias, reclamações e sugestões;

Criação de comissão permanente de “Defesa do Consumidor e Usuário de Serviço Público”;

Medidas de apoio ao microempreendedor individual, pequena e microempresa;

Criação de política municipal de sustentabilidade: coleta seletiva, ecopontos, Administração Municipal “sem papel”, IPTU Verde, dentre outros;

Priorizar a mobilidade urbana e transporte público;

Aplicativos de celular para comunicação direta do cidadão com a Administração Municipal;

Leis municipais de transparência na prestação dos serviços públicos, através do site oficial da Prefeitura Municipal;

Incentivar a participação popular e audiências públicas para discussão de proposições de alta relevância para a municipalidade;

Implantação do Orçamento Participativo no formato presencial ou remoto, via aplicativo de celular;

Incentivar o conceito de “*Smartcities*” – “Cidades Inteligentes”, com soluções de IA – inteligência artificial;

Implantação de programas sociais às pessoas em estado de vulnerabilidade;

Implantação do Orçamento Impositivo - Emenda Parlamentar Impositiva.

4.2 Deveres

O Vereador ao receber o voto nas urnas deve retribuir a confiança depositada por parcela do eleitorado, exercendo seu mandato de forma responsável, racional, fiscalizando as ações e despesas da Administração Municipal, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população.

Deve pautar seus atos com urbanidade, respeito aos colegas e servidores públicos, e tendo como princípio da vereança, o bem comum, o bem da população, principalmente da população mais carente que necessita de prestação de serviços efetivos e de qualidade.

Dentre os deveres básicos dos Vereadores:

- respeitar e honrar os votos outorgados pelos eleitores;
- manter assiduidade nas sessões, reuniões das comissões permanentes e audiências públicas;
- representar ao Presidente da Câmara, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público casos de irregularidades na Administração Municipal;
- manter postura independente no exercício da vereança;
- conhecer o texto da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno;
- prestar contas de suas atividades parlamentares, periodicamente;
- declarar anualmente seus bens e rendimentos;

- acompanhar a nomeação de comissionados, observando critérios de competência.

4.3 Dos impedimentos/incompatibilidades

A Constituição Federal, no seu art. 54, inciso II, de observância obrigatória aos Vereadores, dispõe que:

Os Vereadores não poderão desde a diplomação:

a) firmar ou manter contrato com a Administração Pública e concessionárias de serviços públicos, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes (contrato tipo padrão, genérico, por adesão, exemplos: Sabesp, CPFL, Correios);

b) ocupar cargo em comissão.

Os Vereadores não poderão desde a posse:

a) ser proprietário de empresa com contrato com a administração pública, nem exercer cargo remunerado;

b) ocupar cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração;

c) advogar em processo em que seja interessada a Administração Pública;

d) ser titular de mais de um cargo ou mandato eletivo federal estadual ou municipal.

Importa destacar que o art. 56, inciso I da Constituição Federal possibilita ao Vereador a assunção do cargo comissionado tão somente de Secretário Municipal. Não compete à legislação municipal ampliar o rol de agentes públicos contemplando o cargo comissionado de Diretor Municipal, Superintendente, dentre outros similares.

Destarte, não perderá o mandato o Vereador, considerando-se automaticamente licenciado quando investido no cargo de Secretário Municipal, devendo optar pelos vencimentos do cargo da Administração Municipal ou remuneração parlamentar.

4.4 Dos direitos

4.4.1 Subsídios

O subsídio mensal pago ao Vereador deve ser compatível com a relevância do cargo representativo da população e exercício da vereança e proporcional ao

comparecimento às sessões ordinárias. A matéria é de competência privativa da Câmara Municipal, observados os princípios, os limites e as condições previstas na Constituição Federal.

A Constituição Federal, artigo 29, inciso VI, dispõe que:

O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

O texto da Emenda Constitucional n.25/2000 estabelece que a resolução fixadora de autoria da Câmara Municipal deve ser promulgada antes da eleição municipal; a remuneração total dos Vereadores não pode ultrapassar 5% (cinco por cento) da receita municipal e os subsídios, de acordo com a população local, são limitados em percentuais variáveis à remuneração dos Deputados Estaduais.

A jurisprudência já consolidou entendimento acerca da necessidade de a fixação dos subsídios respeitar o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento da legislatura, em razão do disposto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na última legislatura observamos que muitas Câmaras Municipais reajustaram as remunerações dos agentes políticos, com a reposição da inflação acumulada nos anos anteriores, em decorrência das decisões dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Supremo Tribunal Federal (STF) contrárias à correção inflacionária da RGA – revisão geral anual concedida aos servidores públicos.

A jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade do reajuste dos subsídios dos Vereadores resultou no “congelamento” do valor do subsídio no curso das últimas legislaturas, motivando as Casas Legislativas a corrigirem tais distorções através da recomposição inflacionária.

As Câmaras Municipais não cometem ilegalidades, posto que o pagamento dos novos subsídios vigorará somente na legislatura subsequente, em atenção aos

princípios da anterioridade e da impessoalidade, pois não legislam em causa própria, pois incerta a relação dos parlamentares reeleitos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do Recurso Extraordinário n.650.898/RS de 2017, em Tema de Repercussão Geral, decidiu pela constitucionalidade da concessão de férias e décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais: Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores.

Entendeu a Suprema Corte, que o art. 39, parágrafo 3º da Constituição Federal dispensou tratamento isonômico entre trabalhadores e agentes políticos. O pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário deve ser previsto em legislação municipal, editada antes das eleições municipais, no prazo de 180 dias do encerramento do mandato, para vigorar na legislatura subsequente.

Ao retomar o julgamento da ação em que figura o Município de Pontal/SP, o Supremo Tribunal Federal deverá encerrar as controvérsias e polêmicas do tema “subsídios dos Vereadores e agentes políticos do Executivo Municipal”, acredito eu, no sentido da vedação da concessão de revisão geral anual (RGA - reposição da inflação anual) nos subsídios municipais.

4.4.2 Prisão Especial – nos termos previstos no Código de Processo Penal (CPP)

Contemplar tal prerrogativa de forma objetiva na Lei Orgânica do Município com fundamento legal no Código de Processo Penal.

4.4.3 Isenção de testemunho

Não fica desobrigado de testemunhar sobre fatos, circunstâncias e acontecimentos de que tomou conhecimento, em razão do exercício da vereança.

4.4.4 Licenças

As hipóteses de licença de Vereador devem estar previstas na Lei Orgânica do Município, e em regra, são as seguintes:

- doença devidamente comprovada;
- maternidade;
- paternidade;
- adoção;
- missões temporárias de interesse da Câmara Municipal;
- assuntos particulares, com prejuízo do subsídio.

4.4.5 Inviolabilidade

A Constituição Federal em seu artigo 29, VIII, assegurou ao Vereador a liberdade de expressão por meio de opiniões, palavras e votos na circunscrição do Município com a finalidade de garantir a independência do Vereador no exercício de seu mandato.

A inviolabilidade denominada imunidade material, isenta o parlamentar municipal da norma definidora de crime de opinião. No exercício do mandato e no Município o Vereador, em tese, não comete crime de opinião.

A manifestação do Vereador deve ser relacionada ao exercício do mandato, nexos causal com o mandato eletivo, não podendo extrapolar para a seara da vida pessoal e familiar dos agentes públicos ou munícipes em geral.

Frase do saudoso Prof. Geraldo Ataliba: *“Que mais vale o risco de eventuais excessos, do que o perigo de omissão do parlamentar, ou de ser um mau ou inadequado porta-voz do pensamento popular”*.

Preleciona o ilustre constitucionalista Prof. José Afonso da Silva:

A Constituição Federal estabelece expressamente a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. A inviolabilidade, como se sabe, significa que o beneficiado fica isento da norma penal definidora de crime. Vale dizer que, dentro da circunscrição do Município, o Vereador não comete crime de opinião. E é claro, se não o comete, não pode ser processado por aquelas ações. (In: Curso de Direito Constitucional Positivo. 6º ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, p.544)

4.4.5.1 A inviolabilidade e seus pressupostos (condicionantes)

A inviolabilidade está limitada territorialmente à “circunscrição do Município”, eis que somente nos limites territoriais do próprio Município o Vereador poderá usufruir de sua inviolabilidade. Extrapolados estes limites, possui os mesmos direitos e as mesmas responsabilidades dos demais cidadãos.

A limitação de natureza territorial (circunscrição do próprio Município) pode acarretar limitações e prejuízos à participação do Vereador nos eventos realizados fora de seu Município, na discussão de matérias relacionadas à municipalidade e ao interesse público local. Por exemplo: convenções partidárias, congressos de municípios, seminários promovidos pelo Tribunal de Contas e órgãos de controle, entrevista em canal de rádio e tv em outra cidade, encontros de entidades representativas de classe, dentre outras situações.

A premissa de estar “no exercício do mandato”, executando as funções legislativas, administrativas, fiscalizadoras e julgadoras inerentes à vereança. Deve-se considerar a abrangência do instituto e sua correlação com assuntos e temas de relevância nacional, estadual ou diretamente relacionados à vida dos munícipes.

Na lição do ilustre Prof. Alexandre de Moraes, sobre o alcance da imunidade material do Vereador:

Independentemente da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, importa ressaltar que da conduta do parlamentar (opiniões, palavras e votos) não resultará responsabilidade criminal, qualquer responsabilização por perdas e danos, nenhuma sanção disciplinar, ficando a atividade do congressista, inclusive, resguardada da responsabilidade política, pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional (Direito Constitucional, 8º ed., Atlas, SP, 2000, p.387).

Em suma, o Vereador está revestido pela garantia constitucional da inviolabilidade se suas manifestações e pronunciamentos forem inerentes ao exercício da atividade parlamentar e proferidas no território do próprio Município.

Ressalte-se que a inviolabilidade possui caráter impositivo, posto ser inerente ao Poder Legislativo Municipal e não a seus membros isoladamente. Ela tem o escopo de resguardar a atuação institucional dos membros da Câmara Municipal nas manifestações atinentes ao exercício da vereança, mormente em atos de fiscalização e denúncia, ainda que materializadas fora do recinto da Casa Legislativa, pelos meios lícitos de divulgação e propagação dos conteúdos.

Decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça têm abrandado a prerrogativa constitucional da inviolabilidade assegurada constitucionalmente aos Vereadores por seus atos, votos e manifestações públicas na circunscrição do Município.

Decisões judiciais na propagação de *fake news* e a mitigação do instituto da inviolabilidade do parlamentar municipal, recomenda-se que as Casas Legislativas municipais criem seus próprios Códigos de Ética e Decoro Parlamentar, visando assegurar a independência e a liberdade do parlamentar no exercício da vereança.

4.4.5.2 A inviolabilidade e o habeas corpus – trancamento de ações penais

Não obstante a prerrogativa de ordem constitucional é relevante o número de ações judiciais movidas contra Vereadores por autoridades públicas (especialmente Prefeitos e Secretários Municipais) e munícipes em geral. A representação do ofendido versa geralmente sobre crimes contra a honra e consequências na esfera cível com ações de ressarcimento pecuniário por danos morais.

Interpretações equivocadas dos representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário resvalam na relativização da garantia constitucional expressa na liberdade de “opiniões, palavras e votos no exercício do mandato”.

Por vezes, considera-se que o Vereador não está processualmente imune aos delitos de injúria, difamação e calúnia, em virtude de matérias jornalísticas e publicações de conteúdos em redes sociais, ou seja, sua conduta não se coaduna com a atuação parlamentar nas votações e atos de fiscalização e julgamento.

As alegações se baseiam no entendimento de que a Constituição Federal assegura a inviolabilidade do parlamentar nas suas manifestações no âmbito da Casa Legislativa, nos atos diretamente relacionadas às matérias discutidas e deliberadas pelo Plenário ou que o assunto extrapola as funções e atribuições da vereança, adentrando em seara da vida privada.

Ora, se afastada a prerrogativa da inviolabilidade, o Vereador responderá pela prática de crime contra a honra, podendo ser processado e julgado nas mesmas condições de um cidadão comum, desprovido de mandato eletivo.

Se as posturas do Ministério Público e do Poder Judiciário forem coincidentes e convergirem no sentido do cabimento da ação penal em detrimento da inviolabilidade do parlamentar, afigura-se desrespeito flagrante e acintoso ao preceito constitucional que assegura ao Vereador o direito de expressar livremente suas opiniões, palavras e votos, através de todos os meios lícitos e disponíveis de divulgação: tribuna da Câmara, pronunciamento em programas de rádio, TV,

podcasts, matérias impressas, reuniões partidárias, comícios e redes sociais em geral.

O parlamentar inconformado com a instauração de inquérito policial ou ação penal poderá interpor o remédio jurídico do “habeas corpus”, visando o trancamento imediato do feito, posto que o fato descrito não constitui crime em tese.

O jurista José Afonso da Silva, ao dissertar sobre o “habeas corpus” preleciona:

Logo o habeas corpus, hoje não está circunscrito ao caso de constrangimento corporal: o habeas corpus hoje se estende a todos os casos em que um direito nosso, qualquer direito estiver ameaçado, manietado, impossibilitado no seu exercício pela intervenção de um abuso de poder ou de uma ilegalidade (In: Curso de Direito Constitucional Positivo. 6º ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, p. 384).

4.4.5.3 Inviolabilidade. Excessos. Análise e valoração dos casos

O conteúdo da matéria pode até ser contundente, deselegante, áspero, ríspido, agressivo e pejorativo. Contudo, se a manifestação for leviana, sabidamente inverídica ou discorrer sobre assuntos alheios, desconectados de suas funções parlamentares, não encontrará abrigo no instituto da inviolabilidade.

No tocante ao destempero cometido por Vereador, invocamos a lição do saudoso administrativista Prof. Geraldo Ataliba:

[...] que mais vale o risco de eventuais excessos, do que o perigo de omitir-se o parlamentar, ou de ser um mau ou inadequado porta-voz do pensamento popular. Pois, a isto pode ele ser levado se as condições objetivas de sua independência não forem asseguradas (Revista de Direito Público n. 47/48, São Paulo, jul./mar., R T, 1978, p.74).

Nesse sentido, trecho transcrito pelo d. Prof. Adilson de Abreu Dallari, da monografia sobre “Imunidades Parlamentares” de lavra da Prof^a. Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Não se pode, entretanto, deixar de registrar que as imunidades, muitas vezes, geram abusos, que desvirtuam o seu objetivo. Tenha-se presente, porém, que a condenação do mau uso de um direito não justifica condenar o direito em si. Não se suprimam, pois, as garantias funcionais dos congressistas em nome dos abusos que ensejem. São eles um mal menor, se comparados com as vantagens de um Poder Legislativo autônomo, freio constitucional eficaz diante das demasias dos outros Poderes (Revista de Direito Público, n. 93, São Paulo, jan/mar., R T, 1990, p. 226).

A título de ilustração, transcrevemos os comentários do Prof. Dr. Alfredo de Almeida, acerca do famoso e emblemático julgamento envolvendo o ex-Presidente da República e ex-Prefeito de São Paulo, Jânio Quadros e o então Vereador da Capital Paulista, Walter Feldman:

Diversas decisões clareiam a questão, pondo fim a qualquer controvérsia. Com efeito, o Juiz da 12ª Vara Criminal da Seção Judiciária de São Paulo, Dr. João Carlos da Rocha Mattos, julgando o processo n. 88.0020082-6, em que figura como réu o Vereador da Câmara Municipal de São Paulo, Walter Meyer Feldman, por ofensa à honra do Prefeito, Jânio da Silva Quadros, concluiu:

'Não há dúvida de que o teor da entrevista concedida ao 'Jornal da Tarde' pelo referido réu, que é Vereador com assento na Câmara do Município de São Paulo, publicada na edição de 22.01.88 do citado periódico, tem ligação, ou seja, relação de causa e efeito (nexo causal) com o desempenho da atividade parlamentar exercida pelo denunciado, ainda que este tenha exacerbado o seu direito e até mesmo o dever de crítica a atos de administradores públicos ou agentes políticos, supostamente, partidos destes últimos, estando, pois, seu pronunciamento acobertado, na hipótese concreta – que dever ser examinada em cada caso – pela imunidade material (inviolabilidade) a que se refere o art. 29, VI, da Carta Política de 1988.

A Constituição Federal, art. 29, inciso VIII, assegura ao Vereador a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, isentando-o da incidência de norma incriminadora (crimes contra a honra), desde que proferidos dentro da circunscrição territorial do Município, no exercício do mandato e que não caracterizem abusos das prerrogativas e funções do cargo eletivo.

A garantia é pertinente à Câmara Municipal e não ao Vereador isoladamente, na condição de pessoa física, pois tem como escopo principal assegurar a autonomia e independência do Poder Legislativo Municipal.

Se o Vereador, na circunscrição do Município, se manifestar (independente dos meios e canais de divulgação e propagação de conteúdos) de modo

contundente, áspero, agressivo e deselegante sobre assuntos inerentes às suas atividades parlamentares, estará abrigado pelo instituto da inviolabilidade, que exclui a incidência dos crimes contra a honra e a consequente punição dessa manifestação;

Na hipótese do parlamentar, na circunscrição do Município, se manifestar de forma leviana, exteriorizando inverdades públicas e ofensivas à honra alheia, sobre assuntos estranhos à vereança ou que extrapolem suas funções parlamentares, não encontrará o respaldo jurídico da inviolabilidade. Nesse caso, o ofendido poderá ingressar em Juízo contra o parlamentar e pleitear sua condenação na esfera cível pelos crimes cometidos contra sua honra.

Atualmente a jurisprudência predominante dos Tribunais Superiores converge no sentido de prestigiar a inviolabilidade parlamentar, decidindo pela improcedência da ação e afastando a incidência da norma penal. Entretanto, não são raras as decisões judiciais que afastam a garantia constitucional da inviolabilidade, sob alegação de que a manifestação é demasiadamente ofensiva, desproporcional e sem o devido nexo causal em face da atuação parlamentar.

Recomendável que a manifestação do Vereador seja analisada no contexto dos fatos, acontecimentos e motivações políticas, bem como na valoração de documentos públicos que porventura tenham motivado a declaração (verbal ou escrita) arguida junto ao Poder Judiciário. Se possível, contextualizar o eventual crime contra a honra no “cenário político-partidário” daquele Município, com suas peculiaridades sociais, culturais e de costumes.

5. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Processo legislativo municipal é o conjunto de atos ordenados e praticados por agente competente com a finalidade de elaborar atos normativos, abrangendo a elaboração dos seguintes instrumentos normativos: emenda à Lei Orgânica do Município, leis completares e ordinárias, decretos legislativos e resoluções.

Os princípios gerais do processo legislativo da Constituição Federal são de observância obrigatória para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Como exemplo, o prazo para o Poder Executivo vetar uma proposição considerada inconstitucional, ilegal ou contrária ao interesse público; o prazo para a Casa Legislativa deliberar sobre o veto; a submissão do veto a turno único de votação; e, o quórum qualificado da maioria absoluta dos membros da Casa para derrubar ou rejeitar o veto.

O processo legislativo é disciplinado pelas regras gerais do art. 59 da Constituição Federal, dispositivos da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal. Ainda, deve observar a Lei Complementar n 95/98, que estabelece regras para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em sentido amplo.

São objeto do processo legislativo municipal, dentre as espécies normativas elencadas no art. 59 da Constituição Federal:

- Emendas à Constituição;
- Leis Complementares;
- Leis Ordinárias;
- Decretos Legislativos;
- Resoluções.

5.1 Emenda à Lei Orgânica do município

Tem a capacidade de proceder a alterações, revogações, adequações pontuais, bem como revisão e atualização do texto da Lei Maior do Município.

A Lei Orgânica Municipal é o instrumento legal de organização do Município, da mesma forma que a Constituição Estadual para os Estados e, a Constituição Federal para o País.

O processo legislativo de proposta de Emenda à Lei Orgânica é peculiar, com diferenças substanciais em face dos demais atos normativos. Os agentes políticos autorizados a iniciar o processo legislativo, o quórum de aprovação da maioria qualificada dos membros da Câmara Municipal, além da necessidade de turnos de votação. Ressalte-se que para ser aprovada pelo plenário da Câmara, a proposta de Emenda à Lei Orgânica seguirá o mesmo mecanismo estabelecido para sua elaboração, nos termos do art. 29 da CF:

- iniciativa de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara e do Prefeito Municipal;
- quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos Vereadores da Câmara Municipal;
- dois turnos de votação;
- interstício mínimo de 10 (dez) dias entre as votações;
- promulgação pela Câmara Municipal.

A Emenda à LOM assume alto grau de importância no ordenamento jurídico, com limitação à sua alteração na vigência de estado de sítio, estado de defesa, ou de intervenção estadual no Município, em atenção ao disposto no art. 60, § 1º da Constituição Federal.

5.2 Lei Complementar

A lei complementar e a lei ordinária são atos complexos, que dependem da conjugação das vontades do Poder Executivo e da Câmara de Vereadores para a sua formação. O Plenário da Casa Legislativa aprova a proposição e o Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal sanciona a lei municipal.

A lei complementar visa assegurar que os princípios e matérias elencadas na Constituição Federal sejam contempladas no arcabouço municipal. A LC apresenta restrições quanto às matérias a serem tratadas, e o quórum de maioria absoluta para a sua aprovação, ou seja, o primeiro número inteiro correspondente à metade do número de Vereadores (cadeiras) da Câmara Municipal.

A Constituição Federal estabelece o quórum de maioria absoluta e as matérias que devem ser tratadas como lei complementar – regra constitucional da reserva de lei complementar.

Em regra, o legislador municipal está autorizado a se valer de lei complementar para disciplinar matérias relacionadas a normas gerais de tributos, de finanças públicas e de fiscalização financeira da Administração Municipal.

5.3 Lei Ordinária

Por seu turno, a lei ordinária (lei comum) disciplina as demais matérias não tratadas especificamente por lei complementar. A lei ordinária se submete ao quórum simples para a sua aprovação, ou seja, o primeiro número inteiro correspondente à metade dos Vereadores “presentes” na sessão ordinária ou extraordinária.

5.4 Decreto Legislativo

Ato normativo que trata de matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, não sujeito à sanção do Executivo Municipal. Tem efeitos de repercussão externa, pois extrapola os limites da Câmara Municipal, atingindo pessoas fora do quadro de servidores e Vereadores da Câmara Municipal.

Por exemplo, decreto legislativo de perda do mandato do Prefeito Municipal pela prática de atos sujeitos ao julgamento da Câmara Municipal.

5.5 Resolução

Ato normativo que trata de matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, mas com reflexos internos, não podendo afetar a relação com autoridades, pessoas ou circunstâncias estranhas ao âmbito do Legislativo Municipal.

Por exemplo, a resolução de perda de mandato de Vereador pela prática de atos sujeitos ao julgamento da Câmara Municipal.

O decreto legislativo e a resolução dependem exclusivamente dos Vereadores para a sua formalização, pois não estão sujeitos à sanção do Executivo Municipal.

5.6 Fases do processo legislativo

5.6.1 Iniciativa

É a fase responsável pelo início do processo legislativo. O agente político que detém essa prerrogativa é considerado o “titular de iniciativa”, para apresentação da proposição.

A iniciativa (legislativa) divide-se em:

Iniciativa concorrente, no caso de mais de um titular. Constata-se a iniciativa de natureza concorrente por exclusão, sendo concorrentes, todas as iniciativas não reservadas privativamente a um único sujeito. Em outras palavras, o que não for de iniciativa reservada.

Iniciativa reservada, também denominada de reservada. É atribuída a um agente determinado e individualizado, como único autorizado a apresentar proposição sobre determinada matéria. Tem fundamento jurídico no rol previsto no art. 61, § 1º da CF.

Iniciativa vinculada, quando determinada a um agente determinado, e em caráter obrigatório em relação ao prazo para ser protocolada na Casa Legislativa. Exemplo de iniciativa vinculada é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que por determinação da Lei Orgânica do Município ou Regimento Interno, deve ser enviada e protocolada na Câmara Municipal em data certa e determinada.

5.6.2 Emendas

A apresentação de emenda corresponde a uma intervenção de Vereador ou de comissão permanente em determinada proposição de autoria do Executivo Municipal ou de Vereador.

Em linhas gerais, as emendas apresentadas exclusivamente pelos Vereadores, são entendidas como propostas secundárias de modificação ou supressão de dispositivos de proposições em tramitação na Câmara Municipal.

Em regra, os Vereadores podem apresentar emendas em matérias sujeitas à iniciativa privativa do Executivo Municipal, mas não serão admitidas emendas que importem no aumento das despesas previstas nos projetos de lei de iniciativa do

Executivo ou que promova alterações substanciais a ponto de caracterizar usurpação da competência privativa do Executivo local.

As emendas podem ser:

Substitutivas, apresentada em substituição à emenda já apresentada por Vereador ou comissão permanente;

Supressivas, incidem e revogam parte de dispositivo da proposição;

Aditivas, quando acrescentam dispositivo à proposição em tramitação na Câmara Municipal;

Modificativas, correspondem a alteração do texto de dispositivo de proposição;

Subemendas, apresentada à outra emenda, e não à proposição em pauta.

5.6.3 Fase Constitutiva

A fase constitutiva do processo legislativo compreende a discussão, votação e sanção (tácita ou expressa) e veto.

5.6.4 Discussão

A discussão corresponde à fase em que a Câmara Municipal aprecia a propositura mediante manifestações dos vereadores, pela aprovação ou rejeição da matéria.

Os procedimentos relativos à fase de discussão constituem matéria regimental, matéria *interna cörperis*, pois não prevista na Constituição Federal e na

Lei Orgânica do Município, leis maiores que disciplinam as regras gerais do processo legislativo.

O Regimento Interno deve estabelecer que a discussão pode ser adiada, suspensão ou encerrada, mediante requerimento de qualquer Vereador, desde que aprovado pelo Plenário.

A dispensa de discussão pode vir prevista no Regimento Interno para determinadas matérias, eis que comumente os atos normativos são objeto de discussão ou, ao menos, da possibilidade de discussão. A dispensa é prevista, usualmente, para os requerimentos. O mesmo ocorre com a reabertura de discussão da matéria.

O encerramento da discussão dar-se-á não só em virtude da aprovação do requerimento, pelo Plenário, como também pelo decurso dos prazos regimentais ou pela inexistência de orador inscrito.

5.6.5 Votação

Votação ou deliberação, é a manifestação de vontade do Plenário, aprovando ou rejeitando a proposição, podendo, ou não, estar sujeita a prazos regimentais.

Advertimos que a Lei Orgânica do Município deve se ater aos prazos estabelecidos pela Constituição Federal, no que diz respeito às regras gerais do processo legislativo, em razão da observância do princípio da simetria. Assim, não cabe à Lei Orgânica inovar em relação ao prazo fixado constitucionalmente para o Poder Executivo vetar determinada matéria.

A votação poderá ser simbólica ou nominal, vedada a votação secreta. É simbólica quando realizada de modo que os Vereadores favoráveis permaneçam sentados e os contrários se levantem.

A votação nominal ocorre pela consignação expressa do nome e do voto de cada Vereador. Os Vereadores, quando chamados, respondem “sim” ou “não”, “favorável ou contrário”, “aprovação ou rejeição” à proposição submetida à deliberação do plenário.

5.6.6 Quórum

Diretamente relacionado à matemática da votação, corresponde ao número legal exigido para a aprovação de determinada matéria.

É observado na fase de verificação de quantos Vereadores estão presentes na sessão, para abertura de sessão, início dos trabalhos legislativos, e votação das matérias inseridas na pauta da sessão.

No âmbito municipal, geralmente, são previstos três tipos de quórum:

5.6.6.1 Maioria simples

Corresponde ao número de votos dos Vereadores presentes à sessão. É a regra geral de aprovação das proposições submetidas à votação do plenário. O quórum de maioria simples é variável de acordo com o número de parlamentares presentes.

Exemplos: aprovação de projeto de lei de denominação de próprio municipal.

O Regimento Interno não estabelece o número, não dispõe sobre o quantitativo de votos para aprovação de projeto de lei ordinária, posto que este número pode variar de sessão para sessão, de acordo com a frequência dos edis. Consoante o número de Vereadores presentes em determinada sessão será calculado o quórum de aprovação de projeto de lei ordinária. Diferentemente das

matérias relacionadas a maioria absoluta e maioria qualificada de 2/3, que terão quórum fixo de acordo com o número de cadeiras da Casa de Leis.

5.6.6.2 Maioria absoluta

Corresponde ao número inteiro imediatamente superior à metade do quantitativo de Vereadores que compõem a Câmara Municipal. É o quórum mínimo exigido para aprovação de projeto de lei de natureza complementar.

É vinculado ao número de cadeiras (vagas) da Casa Legislativa, não dependendo da presença dos Vereadores em sessão. Exemplos: derrubada de veto, aprovação de projeto de lei complementar.

5.6.6.3 Maioria qualificada de 2/3 (dois terços)

Corresponde ao quórum mais qualificado do processo legislativo, sendo obtido pelo número total de vagas de Vereadores que compõem a determinada Câmara Municipal. Independe do número de parlamentares presentes à sessão plenária.

Exemplos: cassação de mandato eletivo do Prefeito Municipal; rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas; aprovação de proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal.

5.6.7 Veto

É o ato pelo qual o prefeito rejeita o projeto, aprovado pela Câmara, por julgá-lo inconstitucional, ou contrário ao interesse público.

O veto pode ser:

- Total, quando abrange a integralidade do texto;

- Parcial, quando atinge parte da proposição, podendo incidir sobre artigo, parágrafo, inciso, a alínea ou item. O veto não pode contemplar apenas palavras ou expressões.

O veto importa no retorno da matéria à Câmara Municipal, para deliberação dos Vereadores. Nessa fase da deliberação, a Câmara Municipal pode manter ou rejeitar o veto apostado pelo Chefe do Executivo.

A Constituição Federal, no art. 66, parágrafo 4º, fixa o prazo de 30 (trinta) dias para apreciação do veto, com exigência do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa para a rejeição da matéria vetada.

Se não for apreciado dentro do prazo legal, o veto será automaticamente colocado na fase da Ordem do Dia da sessão subsequente, sobrestadas as demais deliberações, nos termos do art. 66, parágrafo 6º da Constituição Federal.

No caso de rejeição do veto, se a lei não for promulgada pelo Prefeito Municipal, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, caberá ao Presidente da Câmara, promulgar e publicar, no mesmo prazo, a lei em que se converte a proposição aprovada. Se este não o fizer, caberá, obrigatoriamente, ao Vice-Presidente da Câmara fazê-lo, nos termos do art. 66, parágrafo 7º da Constituição Federal.

O veto apostado pelo Executivo Municipal incide sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea e item. O Executivo Municipal tem o prazo de 15 (quinze) dias úteis para sancionar ou vetar a proposição aprovada pelo Legislativo Municipal, e 48 (quarenta e oito) horas para enviar à Câmara Municipal.

O veto deve ser fundamentado na inconstitucionalidade, na ilegalidade ou na ausência de interesse público da matéria vetada. A Câmara Municipal tem o prazo de 30 (trinta) dias corridos, desconsiderando o recesso parlamentar, para apreciar o

veto. A rejeição, ou derrubada do veto, exige o voto da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

5.6.7.1 (Não) Restauração da matéria vetada

O veto apostado pelo Executivo Municipal em face de emendas apresentadas e aprovadas pela Câmara Municipal, não restaura a redação original do projeto de lei de autoria do Prefeito Municipal.

Corroborando com tal entendimento, trabalho do IBAM, denominado “Vinte Anos da Constituição Federal sob o Olhar da Consultoria Jurídica do IBAM”:

O veto a emendas apostadas pelo Poder Legislativo não tem o poder de restaurar a redação original do projeto de lei. De igual sorte, o veto não recoloca em debate todo o projeto de lei. Só se reexamina a parte vetada. O restante do projeto de lei, que será sancionado, deve ser promulgado e entrará em vigor após sua publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada.

Enfrentando questão capciosa e ignorada por muitos, esclarecemos que o veto apresentado pelo Executivo Municipal em razão da aprovação de emenda, não tem o condão de restaurar a redação original do projeto de lei.

Se determinado “artigo” de projeto de lei do Prefeito Municipal, foi objeto de aprovação de emenda modificativa pelos Vereadores, conclui-se que o Plenário não chegou a votar o referido “artigo” do projeto em pauta, pois votou e aprovou a emenda que alterou o conteúdo do “artigo” original.

Ora, se o “artigo” do projeto de lei não foi objeto de votação pelo Plenário, em razão dos Vereadores terem aprovado a emenda modificativa, refuta-se a alegação de que com a derrubada do veto à emenda, o referido “artigo” será restaurado.

Não há possibilidade de restauração do texto do “artigo”, visto que a matéria não foi votada pelo Plenário. Se a matéria contida no “artigo” não foi aprovada pelos

Vereadores, ela não faz parte do autógrafo e tampouco do processo legislativo em pauta.

Hipoteticamente, é como se os Vereadores tivessem “rejeitado” o “artigo” do projeto de lei do Prefeito Municipal, em razão da “aprovação” da emenda parlamentar que alterou o “artigo”. A vontade do legislador recaiu sobre o conteúdo da emenda, ignorando o texto do “artigo” do projeto de lei.

Assim, as emendas “aditivas, modificativas ou supressivas” não restabelecem o texto de artigo, parágrafo, inciso, alínea, letra ou número do projeto de lei original.

O veto do Executivo Municipal à emenda aprovada pelos Vereadores, não restaura ou restabelece a redação original do projeto de autoria do Prefeito, sendo que os Vereadores ao aprovarem a emenda modificativa, optaram pelo seu texto legal, em detrimento e prejuízo do texto do “artigo” do projeto original.

5.6.8 Sanção

Manifestação do Prefeito Municipal de forma expressa ou tácita (silenciosa), mediante concordância ou não ao projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal e remetido ao Executivo Municipal na forma de autógrafo.

É o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo registra sua aquiescência à proposição, aprovada pela Câmara Municipal, e a ele encaminhado em forma de autógrafo.

A sanção pode ser:

Expressa, quando escrita e seguida de promulgação e publicação;

- Tácita – quando o Prefeito Municipal não se vale do direito de veto, dentro do prazo legal de 15 dias para vetar o projeto.

5.6.9 Promulgação

Fase do processo legislativo que confirma, ratifica a existência da lei, sua validade e indica que está apta a ser executada em caráter obrigatório. É o ato pelo qual se declara a existência de novo e regular direito, permitindo a sua execução.

5.6.10 Publicação

Etapa do processo legislativo que dá ciência da promulgação da lei à população em geral, tornando obrigatória sua execução. É a comunicação acerca da existência de direito novo e regular aos seus destinatários. Ou seja, há a necessidade da publicação para exigência e cumprimento do texto legal.

5.6.11 Vigência da lei

Com a promulgação e a publicação, a lei já existe e está apta a produzir seus efeitos. Mas produzirá realmente seus efeitos quando entrar em vigor. Ao entrar em vigor, a lei torna-se obrigatória, executória e eficaz.

Caso não apresente dispositivo que discipline sua vigência, a lei entra em vigor apenas 45 dias após a sua publicação, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Dá-se o nome de “*vacatio legis*” a esse período vago, entre a publicação da lei e a sua entrada em vigor.

5.7 Participação popular no processo legislativo - audiências públicas

A matéria “audiência pública” tem respaldo na Constituição Federal, nos princípios constitucionais da publicidade e da transparência dos atos e despesas

públicas, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

As audiências públicas devem ser realizadas no processo de elaboração legislativa de políticas públicas, planejamento e ordenamento territorial, sistema viário, uso e ocupação do solo e na esfera ambiental, principalmente nos processos de licenciamento que possam acarretar significativo impacto ambiental para a população residente no seu entorno.

Atualmente há no Brasil um consenso acerca da importância e necessidade da realização de audiências públicas ou consultas populares nas matérias de relevante interesse e impacto social, financeiro, empresarial e ambiental.

O tema “audiência pública” fundamenta-se no artigo 58, parágrafo 2º, da Constituição Federal, ao estabelecer a realização de audiências públicas pelas Comissões do Congresso Nacional em matérias de relevante interesse público.

Na esteira dessa imposição constitucional, citamos órgãos públicos e tribunais que disciplinam essa prática, tais como:

- Ministério das Cidades, em consonância com o Estatuto das Cidades, em seu art. 40, parágrafo 4º, e art. 43, e Resolução n. 25 do Conselho Nacional das Cidades;

- Ministério Público, por força do artigo 27, inciso IV, parágrafo único, da Lei 8625/93;

- Supremo Tribunal Federal, por meio de seu Regimento Interno, prevê nos arts. 21 e 23, o rol de atribuições do Presidente e Relator em razão das audiências públicas;

- Prefeituras Municipais nas Metas Fiscais, previstas no art. 9º, parágrafo 4º da Lei n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 166, parágrafo 1º, da Constituição Federal;

- Conselho Nacional de Meio Ambiente, através de diversas resoluções, com destaque para a Resolução n. 09/197;

- Advocacia Geral da União, Portaria AGU de 2009; Senado Federal, nos termos dos arts. 90 e 93 do Regimento Interno;

- Câmara dos Deputados, nos termos do art. 21-A do Regimento Interno.

Neste sentido, o ilustre Prof. João Batista Martins César, no brilhante artigo “A Audiência Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais”, publicado na Revista de Mestrado de Direito – RVMD – vol.5, 2011, preleciona que:

Essa prática – audiência pública – representa um avanço democrático, pois implica na mudança da democracia representativa para a democracia participativa, com a efetiva discussão dos problemas de relevante interesse social, exercendo-se um diálogo com diversos setores sociais. Essa maneira de agir só tende a fortalecer o regime democrático, onde a participação de todos é valorizada na busca de solução dos problemas que afligem o dia a dia do cidadão.

Depreende-se das diversas normas legais e regimentais citadas a título de ilustração, que a audiência pública já se tornou um instrumento de diálogo do Poder Público com os setores organizados da sociedade e participação da população em geral. É um avanço democrático em matérias de relevância social, econômica e ambiental.

A não realização de audiência pública, nas matérias de caráter obrigatório, pode acarretar intervenção do Ministério Público Estadual, nos termos de suas atribuições funcionais previstas no art. 129 da Constituição Federal, inclusive com poder legal de convocar as partes interessadas, ou seja, membros dos Poderes Executivo e Legislativo, setores organizados da sociedade, população em geral, e particulares diretamente impactados com o assunto.

6. ORÇAMENTO IMPOSITIVO E EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

6.1 Noções básicas do orçamento municipal

O sistema orçamentário municipal deixou de ser somente peças de natureza contábil, meramente financeiro, com previsão de arrecadação e fixação das despesas públicas. Tornou-se um instrumento estratégico de planejamento e de incremento das políticas públicas.

O orçamento municipal está intimamente relacionado ao planejamento governamental, com viés multidisciplinar, no âmbito das finanças e da execução das políticas públicas locais.

A decisão de planejar é política institucional, com a alocação de recursos e a priorização das despesas e investimentos. O recurso é finito, e o sistema político de acordo com a representatividade e pressão dos setores organizados da sociedade e da própria demanda de pessoas mais vulneráveis, define a destinação dos recursos com a finalidade de alcançar resultados financeiros, econômicos, sociais.

Destacamos a importância do planejamento para o setor público, em razão da dimensão e complexidade da máquina pública; os reflexos diretos no Município em função ao desenvolvimento da nação; a necessidade de construção de uma sociedade menos desigual e menor concentração de renda; bem como a erradicação da pobreza e inserção dos necessitados no mercado de formal de trabalho e renda.

O plano de ação e execução é na verdade a materialização parcial do planejamento que é teórico, ou seja, a expressão documental e concreta do planejamento.

Por sua vez, o entendimento de política pública é mais amplo que o plano de ação e execução, sendo utilizado no processo de escolha dos meios para a

realização dos objetivos do Governo, com a participação dos agentes públicos e da iniciativa privada.

A programação é elemento do planejamento, relativo a prazos mais curtos e à viabilização orçamentária do planejamento.

O planejamento governamental contempla o planejamento econômico e orçamentário, visando a concretização da ação planejada da Administração Pública.

No tocante às políticas públicas e os gastos públicos, temos que no País as despesas são inter-relacionadas com as políticas públicas, nos termos disciplinados na Constituição Federal. Afiguram-se nas diversas áreas de atuação do Estado, com previsão de despesas. Por exemplo, na Saúde e na Educação.

Especialistas renomados criticam a adoção de tal mecanismo, sob o argumento de que a rigidez orçamentária “engessa” o orçamento público, com recursos direcionados para determinadas áreas, reduzindo sobremaneira o valor das despesas discricionárias. São as chamadas “despesas carimbadas”.

Os recursos públicos são escassos e devem ser alocados segundo as prioridades do gestor público. Uma Administração Municipal com foco nas políticas públicas sociais irá concentrar suas despesas públicas nessa área, enquanto o Chefe do Executivo de outro Município irá priorizar os gastos públicos com obras e serviços de infraestrutura.

6.2 O planejamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Os principais princípios que norteiam o planejamento com o enfoque na Lei Complementar n.101/2000: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade, isonomia, e continuidade dos serviços públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contempla como objetivos básicos: a redução do déficit público, a estabilidade financeira e a gestão fiscal responsável. E tem como princípios e diretrizes, o planejamento da ação governamental, e a rigorosa observância do limite de gastos públicos.

O Brasil adota o modelo federativo orçamentário, onde os entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tem autonomia para dispor sobre suas peças orçamentárias.

6.3 Plano Plurianual (PPA)

É a lei que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital (por exemplo, a construção de obra de infraestrutura: rodoviária) e despesas de ordem continuada. É uma peça orçamentária estratégica, configurando o Plano de Governo do gestor público eleito.

Despesas de capital são investimentos com obras e aquisição de imóveis e/ou instalações e equipamentos de materiais permanentes.

Transferência de capital, mediante repasse de auxílios e subvenções entre os entes federativos. Por exemplo, a construção de unidade de Saúde em determinado município, com recursos do Governo Federal.

As emendas à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias devem ser compatíveis com o Plano Plurianual.

6.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a peça orçamentária que funciona como um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual, eis que conecta no tempo as duas leis orçamentárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve tramitar na Câmara Municipal no primeiro semestre da sessão legislativa, tem entre as principais funções:

- estabelecer metas e prioridades da Administração Pública para o exercício fiscal subsequente;
- orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- definir as metas fiscais;
- estabelecer os limites das despesas públicas;
- indicar as políticas públicas prioritárias e as bases para execução do orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ampliando seus objetivos com relação ao que segue:

- equilíbrio entre receita e despesa pública, com base no princípio do equilíbrio financeiro;
- controle de custos e avaliação dos resultados financeiros, fixando critérios para a assunção e obrigação de custos;
- limites dos custos da Administração Pública e análise dos resultados;
- evitar um aumento de despesas de capital em relação à arrecadação financeira, preservando o equilíbrio orçamentário;
- fixar condições de transferência de recursos para o Terceiro Setor, com repasses e subvenções;

- dispor sobre limitação de empenho, que é uma operação financeira de caráter contábil, com reserva de recurso para pagamento de despesa comprometida, dentro da dotação específica, denominada “contingenciamento de despesas”;

- decreto de contingenciamento, com limitação de empenho e pagamento para determinadas áreas, sendo que alguns setores não podem ser afetados. Operação contábil, até ingresso de recursos próprios ou de transferências.

6.5 Lei de Responsabilidade Fiscal e a LDO

Previsão de margem de expansão para despesas obrigatórias de caráter continuado (despesas com duração pelo menos trienal).

Ocorrência de devolução do patrimônio líquido do último triênio (resultado patrimonial positivo) que foi incorporado ao patrimônio líquido, geralmente por alienação de ativos financeiros.

Avaliação do cumprimento das metas do exercício financeiro anterior, além da situação financeiro do Regime Próprio de Previdência Social e do FAT.

Demonstrativo que estima a compensação de renúncia de receita (anistia, remissões, isenções e subsídios) por meio de receita tributária própria, sem computar a receita transferida.

6.6 Lei Orçamentária Anual (LOA)

É uma peça orçamentária e legislação fundamental no sistema da Administração Pública, especificando de forma detalhada como a Administração Municipal irá alocar os recursos financeiros disponíveis. Tem como principais características a distribuição de recursos de acordo com as normativas do PPA e da LDO e a integralidade da despesa tem que estar embasada em lei.

6.6.1 Espécies de créditos especiais

O crédito suplementar complementa uma dotação orçamentária que não foi suficiente para execução da ação governamental. No caso de os recursos serem insuficientes, faz-se necessária a autorização legislativa e posterior decreto do Executivo Municipal;

O crédito especial destinado às despesas públicas às quais não há dotação de receitas específicas, sendo necessária a correspondente autorização legislativa e posterior decreto do Executivo Municipal.

Crédito extraordinário para fins de atendimento a despesas públicas urgentes e imprevistos. Exemplo: pandemias, inundações. O Executivo Municipal deverá dar ciência à Casa Legislativa, nos termos do artigo 44 da Lei n. 4.320/64.

6.6.2 Receitas Públicas

Receita Pública é uma entrada qualificada que ingressa no patrimônio público, sem quaisquer reservas, como elemento novo e positivo. É através do uso das receitas públicas que a Administração Municipal atende às demandas e prioridades da população.

Entrada é todo recurso que ingressa no tesouro público, como por exemplo: sucumbência, fianças. Mas nem toda entrada é considerada receita pública. As receitas são as entradas definitivas.

As receitas correntes, são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumenta a disponibilidade financeira do Estado, com efeito positivo sobre patrimônio líquido e é usada para financiar e custear os programas e ações das políticas públicas.

Podem resultar de tributos, contribuições, exploração estatal, exploração de atividades de serviços públicos (administração indireta), de recursos financeiros de transferência de outros entes, desde que para uso em despesas correntes, exemplo: transferências obrigatórias (IPVA).

Receitas de capital são consideradas as realizações de dívidas, conversão de bens com vendas e alienações, recebimento de outros entes para atender despesas de capital e superávit do orçamento corrente.

Receitas tributárias são as decorrentes de arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias, nos termos do art. 145 da Constituição Federal.

Receitas de Contribuição são decorrentes de contribuições sociais, intervenção no domínio econômico CID, categorias profissionais, art. 149 da CF. OAB é *sui generis*, pois não presta contas dos recursos, tem função pública de garantia de direitos fundamentais.

Receitas de Serviços, pertinentes à prestação de serviços pelo Estado, são remunerados por preço público, também conhecido como tarifa.

6.6.3 Fases

A Previsão está afeita ao planejamento e estimativa da arrecadação de acordo com as normas técnicas – LRF e leis vigentes. Observar o crescimento econômico, a inflação, o desemprego ou fator relevante. Pode não se concretizar tais potencialidades de evolução da receita pública.

Lançamento é a repartição prática de ato de procedência do crédito fiscal e da pessoa devedora, com inscrição do débito, pois o sujeito passivo é identificado.

Arrecadação corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro Público pelos contribuintes ou devedores por meio dos agentes arrecadadores.

Recolhimento é a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro. Critérios da anualidade, com orçamento de janeiro a dezembro, e de universalidade, com receitas e despesas consideradas no seu formato bruto, sem compensações de despesas e receitas.

6.6.4 Receitas públicas na Lei de Responsabilidade Fiscal

O art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da responsabilidade fiscal de instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federativo, sob pena de suspensão do direito a transferências voluntárias.

O art. 14 da LRF dispõe sobre a renúncia de receitas e concessão de benefícios fiscais, e impacto financeiro-orçamentário no exercício em vigor, e nos dois exercícios subsequentes.

6.7 Orçamento Impositivo – Emendas Parlamentares Impositivas

Orçamento impositivo municipal pode ser entendido como um instrumento em que os Vereadores apresentam emendas ao Projeto de Lei que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual, visando a destinação de recursos para determinadas finalidades.

As emendas podem ser individuais ou coletivas, dependendo das composições realizadas entre os próprios Vereadores e suas correspondentes bancadas.

O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar no orçamento, os valores e as destinações das emendas impositivas, desde que elaboradas com a devida técnica e nos termos previstos constitucionalidade.

Emenda Constitucional n. 86/2015 e Atualizações, com reflexos nos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Imposição, obrigatoriedade de execução orçamentária.

Análise sistemática da Constituição Federal, Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.101/2000), e Lei n. 4.320/64 (Lei Federal de Direito Financeiro Público).

As disposições legais que dispõem sobre o Orçamento Impositivo do ente local, deve ser disciplinada na Lei Orgânica do Município.

6.7.1 Minuta de proposta de emenda à Lei Orgânica do Município

Dispõe sobre inclusão e implantação do orçamento impositivo e das emendas parlamentares impositivas na Lei Orgânica do Município com fundamento na Constituição Federal, legislação infraconstitucional, jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e atos normativos do Tribunal de Contas do Estado.

Seção XXX

Do Regime de Aprovação e Execução das Emendas Parlamentares Impositivas

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. X - A. O regime de aprovação, execução, acompanhamento, fiscalização, controle e publicidade das emendas parlamentares impositivas no Município observará o disposto na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica, no Regimento Interno da Câmara Municipal e na legislação vigente.

Art. X - B. O Projeto de Lei Orçamentária Anual conterá reserva específica destinada ao atendimento das programações incluídas por emendas parlamentares impositivas que será obrigatória, equitativa e imparcial.

§ 1º. O montante destinado às emendas parlamentares corresponderá a até 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida apurada no exercício financeiro anterior.

§ 2º. No mínimo 50% (cinquenta por cento) da cota individual de Vereador será obrigatoriamente destinado às ações e serviços públicos da área da saúde.

§ 3º. As emendas parlamentares deverão observar compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

§ 4º. A execução obrigatória não afasta a incidência de impedimentos técnicos regularmente caracterizados e devidamente justificados.

§ 5º. É vedada qualquer discriminação política, partidária ou ideológica na execução das emendas parlamentares.

Art. X - C. Ficam vedadas emendas parlamentares impositivas de bancada no formato previsto pelo Congresso Nacional em razão do Orçamento da União.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a apresentação de emendas individuais de autoria coletiva.

Subseção II

Da Apresentação das Emendas Impositivas

Art. X - D. Cada Vereador poderá apresentar até XXX emendas parlamentares impositivas por exercício, das quais uma obrigatoriamente destinada à área da saúde.

§ 1º. A emenda parlamentar não destinada à área da saúde deverá observar o valor mínimo correspondente a XXX (XXX por cento) do valor correspondente à cota individual de Vereador.

§ 2º. O limite quantitativo não se aplica aos remanejamentos decorrentes de impedimentos técnicos.

Art. X - E. As emendas parlamentares impositivas deverão conter:

I – identificação do autor ou dos autores;

II – valor da programação;

III – órgão executor;

IV – beneficiário;

V – objeto detalhado;

VI – justificativa do interesse público;

VII – metas e resultados previstos;

VIII – parcela da população beneficiária;

IX – compatibilidade com o PPA, LDO e LOA;

X – indicação da fonte dos recursos.

Art. X - F. Cada emenda parlamentar impositiva deverá contemplar apenas um beneficiário e um objeto específico.

Art. X - G. O valor da emenda parlamentar impositiva deverá ser suficiente para execução integral do objeto proposto, vedada a fragmentação artificial de despesas.

Subseção III

Da Autoria Coletiva

Art. X - H. Será admitida a apresentação de emenda parlamentar individual de autoria coletiva por dois ou mais Vereadores, observadas as limitações legais.

§ 1º. A emenda parlamentar coletiva preservará sua natureza jurídica de emenda impositiva individual.

§ 2º. O valor da programação das emendas impositivas será debitado proporcionalmente das cotas individuais dos parlamentares signatários.

§ 3º. O percentual de participação de cada Vereador deverá constar expressamente da emenda parlamentar.

§ 4º. A autoria coletiva não caracteriza bancada parlamentar, bloco parlamentar ou emenda de bancada.

§ 5º. O limite financeiro individual de cada parlamentar permanecerá inalterado.

Subseção IV

Das Entidades Beneficiárias

Art. X - I. Poderão receber recursos oriundos de emendas parlamentares impositivas as entidades privadas sem fins lucrativos que atendam aos requisitos da Lei Federal nº 13.019/2014.

Art. X - J. As entidades beneficiárias deverão apresentar:

I – plano de trabalho;

II – estatuto social atualizado;

III – ata da diretoria vigente;

IV – comprovante de inscrição no CNPJ;

V – certidões negativas exigidas pela legislação;

VI – comprovação de regular funcionamento;

VII – demonstrações contábeis;

VIII – demais documentos exigidos pelos órgãos de controle.

Parágrafo único – A apresentação de conta bancária específica poderá ser apresentada à Câmara Municipal ou, no que couber, apenas ao Executivo Municipal.

Subseção V

Da Vedação ao Nepotismo e ao Conflito de Interesses

Art. X - L. É vedada a destinação de recursos de emenda parlamentar impositiva para entidade em que figure como dirigente, administrador, coordenador ou representante legal:

I – vereador autor ou coautor de emenda parlamentar;

II – cônjuge ou companheiro do Vereador;

III – parente consanguíneo ou por afinidade até o terceiro grau do Vereador;

IV – assessor parlamentar ou ocupante de cargo em comissão vinculado ou indicado pelo Vereador.

§ 1º. A entidade beneficiária deverá apresentar declaração formal de inexistência das situações previstas neste artigo.

§ 2º. Configurado o conflito de interesses ou nepotismo, a emenda parlamentar será considerada tecnicamente impedida.

Subseção VI

Das Vedações

Art. X - M. É vedada a apresentação de emendas parlamentares impositivas destinadas:

I – ao pagamento de pessoal e encargos sociais, exceto nos casos previstos em lei;

II – à amortização da dívida pública;

III – à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado sem demonstração de viabilidade financeira;

IV – à promoção pessoal de agentes públicos;

V – à propaganda institucional ou eleitoral;

VI – à captação ilícita de votos;

VII – ao abuso de poder político ou econômico;

VIII – a objetos genéricos ou indeterminados;

IX – a entidades com fins lucrativos;

X – a finalidades incompatíveis com o interesse público.

Subseção VII

Dos Impedimentos Técnicos

Art. X - N. Constituem impedimentos técnicos na execução das emendas parlamentares impositivas:

I – incompatibilidade com o PPA, LDO ou LOA;

II – ausência de documentação obrigatória;

III – irregularidade fiscal ou jurídica do beneficiário;

IV – insuficiência financeira comprovada para execução do objeto;

V – ausência de viabilidade técnica ou operacional;

VI – impossibilidade material de execução no exercício previsto;

VII – descumprimento da Constituição Federal e da legislação vigente;

VIII – destinação de recursos em afronta ao princípio da impessoalidade;

IX – criação de despesa continuada sem observância da Lei de Responsabilidade Fiscal;

X – impedimentos decorrentes de decisão judicial ou de natureza administrativa.

Subseção VIII

Do Procedimento de Saneamento

Art. X – O. Identificado impedimento técnico insuperável e insanável, o Executivo Municipal comunicará à Câmara Municipal e ao autor da emenda impositiva as

razões do impedimento no prazo de até XXX dias contados da publicação da Lei Orçamentária Anual.

Art. X - P. O autor da emenda parlamentar impositiva poderá indicar remanejamento da programação no prazo de até XXX dias.

Art. X – Q. Recebida a indicação, o Executivo Municipal encaminhará projeto de lei de remanejamento no prazo de até XXX dias.

Subseção IX

Da Transparência e da Rastreabilidade

Art. X - R. O Executivo Municipal manterá portal eletrônico específico no site oficial contendo:

I – identificação do autor;

II – valor aprovado;

III – beneficiário;

IV – objeto;

V – empenho;

VI – liquidação;

VII – pagamentos;

VIII – cronograma de execução;

IX – eventuais impedimentos técnicos;

X – eventuais remanejamentos realizados.

§ 1º. As informações deverão permanecer disponíveis durante toda a execução da emenda parlamentar e pelos cinco exercícios subsequentes.

§ 2º. Todas as emendas parlamentares receberão um código identificador próprio para fins de rastreabilidade e transparência.

Subseção X

Do Controle e da Fiscalização

Art. X - S. A execução das emendas parlamentares impositivas será acompanhada:

I – pela Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal;

II – pelo Sistema de Controle Interno;

III – pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

IV – pelos mecanismos de controle social.

Art. X - T. Serão elaborados relatórios quadrimestrais e relatório anual contendo:

I – valores aprovados;

II – valores empenhados;

III – valores liquidados;

IV – valores pagos;

V – percentual de execução;

VI – eventuais impedimentos técnicos;

VII – eventuais remanejamentos.

Subseção XI

Das Disposições Finais

Art. X - U. A Contabilidade da Câmara Municipal certificará anualmente:

I – a receita corrente líquida do exercício anterior;

II – o valor global destinado às emendas parlamentares;

III – a cota individual de cada Vereador.

Art. X - V. O descumprimento injustificado das normas relativas às emendas parlamentares impositivas sujeitará os responsáveis às sanções previstas na legislação, sem prejuízo da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado.

Art. X - X. As emendas parlamentares impositivas obedecerão aos preceitos constitucionais e às seguintes disposições:

§ 1º. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o montante previsto poderá ser reduzido até a mesma proporção da limitação do conjunto das despesas discricionárias.

§ 2º. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira em montante estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 3º. As programações orçamentárias previstas não serão objeto de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica.

§ 4º. Não serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I – alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira;

II – óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;

III – alegação de insuficiência do valor da programação, salvo se a insuficiência for superior a 30% (trinta por cento) do montante necessário à execução da programação impositiva.

§ 5º. No caso de impedimento de ordem técnica no empenho de despesas que integrem a programação, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até XXX dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o Executivo Municipal enviará à Câmara Municipal as justificativas do impedimento técnico;

II – até XXX dias após o término do prazo previsto no inciso I, a Câmara Municipal, por meio dos autores das emendas parlamentares, indicará ao Executivo Municipal o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até XXX dias após o prazo previsto no inciso II, o Executivo Municipal encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV – se, até XXX dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Câmara Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento previsto no inciso III poderá ser implementado por ato do Executivo Municipal, nos termos previstos na Lei Orçamentária Anual.

§ 6º. O Executivo Municipal encaminhará bimestralmente à Câmara Municipal relatório detalhado com as informações sobre o cumprimento e a execução das emendas parlamentares aprovadas, contendo a data de início da execução da emenda parlamentar e, em caso de destinação de recursos para obras e serviços, o cronograma da execução.

§ 7º. No caso de Vereador não indicar as respectivas emendas parlamentares no prazo de até XXX dias anteriores à deliberação do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o respectivo valor poderá ser rateado igualmente entre os demais Vereadores.

§ 8º. A Câmara Municipal e o Executivo Municipal deverão observar as regras relativas às emendas parlamentares expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado e por outros órgãos de controle externo, providenciando a disponibilização de dados contábeis, orçamentários e fiscais para garantir a rastreabilidade e a publicidade de referidas emendas, bem como combater as práticas de fragmentação excessiva ou de pulverização das emendas parlamentares.

Art. X – Z. A organização, a tramitação, a apreciação das leis orçamentárias, o procedimento das emendas parlamentares impositivas, a atuação da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Fiscalização, os critérios de admissibilidade, os procedimentos de acompanhamento da execução orçamentária e os mecanismos de controle legislativo serão disciplinados pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, observadas as normas desta Lei Orgânica.

6.7.2 “Check List” Técnico das Emendas Impositivas – TCE – SP

Elaborado e estruturado com base nas práticas de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na legislação vigente e nas diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal sobre transparência, rastreabilidade e controle das emendas parlamentares.

Validação de emendas parlamentares impositivas
Padrão técnico para controle interno da Câmara Municipal e Prefeitura
Municipal

FASE LEGISLATIVA DE APROVAÇÃO DA EMENDA PARLAMENTAR E REQUISITOS FORMAIS:

A emenda identifica claramente o parlamentar autor

Contém objeto certo, determinado e mensurável

Indica o valor da emenda

Apresenta justificativa de interesse público

Compatível com o PPA, LDO e LOA

REGULARIDADE ORÇAMENTÁRIA:

Indica fonte de recurso válida

Não aumenta despesa sem compensação

Respeita limites percentuais da Lei Orgânica

Observa vinculações constitucionais

Transparência e Publicidade - (exigência do STF)

DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA:

Nome do autor da emenda divulgado

Valor previsto e executado publicado

Objeto detalhado disponível

Identificação do órgão executor

Identificação do beneficiário final

QUALIDADE DA INFORMAÇÃO:

Dados em formato aberto

Atualização em tempo real

Acesso público irrestrito

Possibilidade de auditoria

RASTREABILIDADE DO RECURSO:

A emenda possui identificador único
Está registrada em sistema eletrônico oficial
Há vinculação entre emenda, empenho e pagamento
É possível identificar o beneficiário final
Existe histórico completo da execução

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Empenho regularmente emitido
Liquidação comprovada (documentos fiscais)
Pagamento autorizado e registrado
Compatibilidade com cronograma financeiro
Objeto executado corresponde à emenda

DESTINAÇÃO AO TERCEIRO SETOR:

Requisitos legais (Lei 13.019/2014)
Chamamento público realizado (ou justificativa legal)
Plano de trabalho aprovado
Regularidade fiscal e jurídica da entidade
Capacidade técnica comprovada

EXECUÇÃO E CONTROLE:

Termo de fomento ou colaboração formalizado
Prestação de contas apresentada
Aplicação conforme plano aprovado

VEDAÇÕES – NEPOTISMO E CONFLITO DE INTERESSES:

Não há vínculo familiar (até 3º grau) com o parlamentar
Não há vínculo com assessor parlamentar
Não há favorecimento pessoal ou político
Não há interpostas pessoas ("laranjas")
Não há contratação indireta de parentes

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO:

Controle interno acompanhou a execução

Relatórios periódicos foram emitidos

Dados enviados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Disponibilidade para controle social

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES - ALERTA DO TCE-SP:

Objeto genérico ou vago

Falta de identificação do beneficiário final

Ausência de transparência no portal

Execução parcial sem justificativa

Entidade beneficiária sem capacidade técnica

Indícios de direcionamento político

Fracionamento indevido de recursos

HIPÓTESES DE REPROVAÇÃO:

Ausência de rastreabilidade

Falta de publicidade dos dados

Desvio de finalidade

Nepotismo direto ou indireto

Irregularidade na prestação de contas

Inexecução do objeto

RESULTADO DA ANÁLISE:

Regular - emenda apta, sem apontamentos relevantes

Com ressalvas - falhas formais sem prejuízo ao erário

Irregular, comprometimento da legalidade e sujeita a devolução de recursos, multa e apontamento nas contas anuais

ORIENTAÇÃO TÉCNICA FINAL - PADRÃO TCE-SP:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem adotado linha cada vez mais rigorosa:

Sem transparência e sem rastreabilidade corresponde à irregularidade automática.

6.7.3 As emendas impositivas e seus reflexos nas eleições

Os debates no âmbito do Direito Eleitoral e Constitucional e as divergências políticas e jurídicas das emendas impositivas envolvendo o STF e o Congresso Nacional despertaram o interesse em tratar das emendas parlamentares impositivas e a influência no equilíbrio e legitimidade do processo eleitoral nos casos de condutas vedadas por abuso de poder político e econômico.

Delimitamos o tema com a problemática em saber quando a destinação dos recursos públicos através das emendas parlamentares, embora de forma legítima e prevista na Constituição Federal, compromete a igualdade de competição entre os candidatos a cargos eletivos – princípio do processo eleitoral.

Linha tênue principalmente em ano eleitoral que separa a legalidade e as prerrogativas das Casas Legislativas e as condutas vedadas aos agentes públicos como o abuso de poder político e abuso do poder econômico.

A evolução do orçamento público de natureza autorizativa para caráter impositivo de autoria parlamentar passou a interferir diretamente na execução orçamentária da União, estados e municípios.

Feitas essas breves observações sobre o orçamento impositivo, ressaltamos a decisão do STF que disciplinou a rastreabilidade das emendas da União de autoria de deputados federais e senadores desde o ano de 2024. E na ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854 de 2025 o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do “orçamento secreto” e decidiu que estados e municípios devem adotar medidas urgentes para garantir a transparência e a rastreabilidade das emendas dos Deputados Estaduais e Vereadores a partir de janeiro de 2026.

O Tribunal de Contas de São Paulo, responsável pela fiscalização dos recursos orçamentários do Governo do Estado e das Administrações Municipais, editou diversos comunicados e resoluções com regras e orientações para as

Câmaras Municipais e Prefeituras, com destaque para o Terceiro Setor, que recebe recursos públicos advindos de emendas parlamentares, sem a devida prestação de contas, bem como casos de nepotismo em que o autor da emenda parlamentar impositiva destina recursos para entidades presididas e comandadas por parentes próximos.

A correlação entre as matérias ocorre no embate das atribuições constitucionais do Poder Legislativo com a participação ativa e direta na execução orçamentária e as condutas vedadas aos agentes públicos: abuso de poder político, abuso de poder econômico e uso promocional da máquina pública.

Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as possíveis repercussões eleitorais em razão das emendas parlamentares impositivas:

CONDUTAS VEDADAS E USO DA MÁQUINA PÚBLICA

TSE – AgR-REspEI nº 0601771-28.2018.6.13.0000 (MG)

Rel. Min. Luís Roberto Barroso

Julgamento: 10/09/2020

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73 DA LEI Nº 9.504/1997. USO PROMOCIONAL DE PROGRAMA SOCIAL. CONFIGURAÇÃO. DESNECESSIDADE DE POTENCIALIDADE LESIVA. [...] A utilização de programas sociais custeados pelo poder público com finalidade de promoção pessoal de agente político caracteriza conduta vedada”.

Aplicação da decisão do TSE no caso de emendas impositivas ilegais:

Execução de emendas impositivas com divulgação personalíssima, clara associação ao parlamentar autor da emenda e uso da estrutura pública pode configurar conduta vedada aos agentes públicos.

ABUSO DE PODER POLÍTICO

TSE – RO nº 0603975-98.2018.6.00.0000

Rel. Min. Jorge Mussi

Julgamento: 19/03/2020

“RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. ABUSO DE PODER POLÍTICO. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA MÁQUINA PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO. [...] O abuso de poder político se caracteriza pelo uso indevido da estrutura estatal com o objetivo de influenciar o eleitorado, em prejuízo da normalidade e da legitimidade das eleições”.

Aplicação da decisão do TSE no caso de emendas impositivas ilegais:

Abuso do poder político ocorre quando há utilização indevida de recursos ou da máquina pública com potencial para afetar a normalidade e legitimidade das eleições. Quando o agente público se vale da função para obter vantagem eleitoral.

Emendas impositivas executadas para aumentar o capital eleitoral direto do candidato, com o uso indevido da máquina pública e com finalidade meramente eleitoral podem ser interpretadas como uso indevido da máquina pública e caracterizar abuso de poder político.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO
TSE – AgR-REspEI nº 0603030-64.2018.6.00.0000
Rel. Min. Og Fernandes
Julgamento: 27/08/2020
“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CONFIGURAÇÃO. [...] O abuso de poder econômico caracteriza-se pelo uso desproporcional de recursos financeiros apto a comprometer a igualdade de oportunidades entre os candidatos”.

Aplicação da decisão do TSE no caso de emendas impositivas ilegais:

Abuso do poder econômico quando há liberação massiva de recursos com finalidade eleitoral indireta. Grande volume de recursos públicos de emendas impositivas e concentrados no período eleitoral e com impacto relevante na disputa eleitoral podem configurar abuso do poder econômico.

CONDUTA VEDADA – LEI 9.504/97 - DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS EM ANO ELEITORAL
TSE – REspe nº 25.539/GO
Rel. Min. José Delgado
Julgamento: 05/10/2006
“RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENEFÍCIOS EM ANO ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. [...] A distribuição de benefícios custeados pelo poder público em período eleitoral pode caracterizar conduta vedada quando vinculada à promoção de candidato”.

Aplicação da decisão do TSE no caso das emendas impositivas ilegais:

Conduta vedada se dá especialmente quando ocorre distribuição gratuita de benefícios em ano eleitoral. Emendas destinadas a distribuição de bens, de serviços e de programas assistenciais de benefícios diretos ao eleitor em período eleitoral podem ser enquadradas como conduta vedada aos agentes públicos.

É viável juridicamente o enquadramento dessas condenações pela prática de abuso político e econômico e condutas vedadas em face de emendas impositivas que não atendam aos critérios e pressupostos decididos pelo STF com a responsabilização de candidatos/autores de emendas parlamentares que não observarem os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade e impessoalidade, bem como as regras da rastreabilidade e da transparência.

Não devemos satanizar as emendas parlamentares impositivas, pois representam, em tese, um avanço na execução dos orçamentos públicos da união, estados e municipais, mas necessário que se submetam ao controle do Poder Judiciário, inclusive da Justiça Eleitoral sempre que houver desvio de finalidade, abuso do poder político e econômico com impacto no equilíbrio da eleição.

O foco da Justiça Eleitoral não deve ser a emenda impositiva em si, mas o seu uso eleitoral disfarçado e direcionado a desequilibrar a disputa entre os candidatos.

Boas práticas para execução das emendas parlamentares com critérios objetivos de acordo com a necessidade das obras e serviços públicos; transparência, identificação do parlamentar autor da emenda, indicação do destino e quantitativo de recursos públicos, critérios objetivos de distribuição do dinheiro e sistema de acompanhamento de fácil acesso à população e aos órgãos de controle.

Que o assunto sumariamente abordado seja objeto de estudos aprofundados por colegas que militam no direito público municipal e em campanhas eleitorais, pois é um tema recente, complexo e que demanda muitas reflexões, envolve os ramos do Direito Eleitoral e Constitucional.

A perspectiva para as próximas eleições - frente aos excessos, abusos e ilegalidades de elevado quantitativo de emendas parlamentares é de que candidatos, partidos políticos, suplentes provoquem o Ministério Público e ingressem via agremiações partidárias com ações na Justiça Eleitoral.

As emendas parlamentares impositivas representam legítimo instrumento de atuação política nas Casas Legislativas, mas sua execução principalmente em ano eleitoral, sem a observância dos princípios constitucionais e da regra da rastreabilidade e da transparência, demanda rigorosa atuação da Justiça Eleitoral e dos órgãos de controle.

Ademais, imprescindível o aperfeiçoamento da legislação eleitoral e constitucional para preservar a legitimidade e as condições de competitividade das eleições.