

**UNIVERSIDADE FUMEC**

**Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde**

**PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**NÍVEL: MESTRADO**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:**

**(INSTITUIÇÕES SOCIAIS, DIREITO E DEMOCRACIA)**

**LINHA DE PESQUISA:**

**(ESFERA PÚBLICA, LEGITIMIDADE E CONTROLE)**

**O PODER LEGISLATIVO LOCAL COMO IMPERATIVO DE  
CONTROLE, PARTICIPAÇÃO E DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA**

**Flávio Geraldo Vieira dos Santos**

**Belo Horizonte**

**2015**

**UNIVERSIDADE FUMEC**

**Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde**

**O PODER LEGISLATIVO LOCAL COMO IMPERATIVO DE  
CONTROLE, PARTICIPAÇÃO E DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA**

**Dissertação de mestrado apresentada por  
Flavio Geraldo Vieira dos Santos com o  
tema “O Poder Legislativo local como  
imperativo de controle, participação e de  
legitimidade democrática” como requisito  
parcial à obtenção do título de mestre em  
direito do programa de Pós-Graduação em  
Direito da Universidade FUMEC**

**Orientador: Prof. Doutor Eduardo Martins de  
Lima**

**Belo Horizonte**

**2015**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S237p

Santos, Flávio Geraldo Vieira dos, 1976-

O poder legislativo local como imperativo de controle, participação e de legitimidade democrática / Flávio Geraldo Vieira dos Santos. – Belo Horizonte, 2015.

156 f. ; 29,5 cm

Orientador: Eduardo Martins de Lima

Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2015.

1. Poder legislativo - Brasil. 2. Consórcios - Brasil. 3. Separação de poderes - Brasil. I. Título. II. Lima, Eduardo Martins de. III. Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde.

CDU: 342.52(81)



UNIVERSIDADE  
**FUMEC**

DE MINAS GERAIS PARA O MUNDO

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO EM INSTITUIÇÕES SOCIAIS, DIREITO E DEMOCRACIA

**NOTA FINAL DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE  
MESTRADO**

**BANCA EXAMINADORA:**

**ASSINATURAS:**

Prof. Dr. Eduardo Martins de Lima \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Luís Carlos Balbino Gambogi \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Mário Lúcio Quintão Soares \_\_\_\_\_

**MESTRANDO: FLÁVIO GERALDO VIEIRA DOS SANTOS**

**TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:**

**“O PODER LEGISLATIVO LOCAL  
COMO IMPERATIVO DE CONTROLE,  
PARTICIPAÇÃO E DE LEGITIMIDADE  
DEMOCRÁTICA”.**

NOTA: (900) NOVENTA

ASSINATURA ORIENTADOR: \_\_\_\_\_

DATA DA DEFESA: 18/05/2015

Dedico esse trabalho aos meus familiares e amigos. À minha esposa Aline pelo amor, carinho e compreensão. Aos meus filhos Gabriel, Lara e Patrícia, pelo amor incondicional e sentido que dão à minha existência. À minha mãe Reni pelo apoio, exemplo, responsabilidade e desprendimento.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por ter colocado pessoas tão especiais ao meu lado. A meus familiares, minha esposa Aline, meus filhos Gabriel, Lara e Patrícia e à minha mãe, Reni, pessoas mais importantes da minha vida e que sempre me apoiaram incondicionalmente.

A meus amigos que entenderam minha ausência e que compartilham desse objetivo alcançado.

Aos amigos e mestres Geraldo Leite e Josemara Guedes pelo estímulo, exemplo de profissionalismo e apoio.

A meu ilustre e douto orientador, prof. Eduardo Martins Lima, referência profissional e pessoal para o meu crescimento e amadurecimento acadêmico.

A meus colegas de ECOTRES, companheiros de jornada, de labor e de árduos debates.

A meus amigos do mestrado, pelos momentos divididos juntos, especialmente durante a jornadas vespertinas.

A todos os alunos, professores e funcionários do curso de pós-graduação da FUMEC.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente participaram desta conquista.

*“A vitória mais bela que se pode alcançar é vencer a si mesmo”.*

*Santo Inácio de Loyola*

## RESUMO

A presente tese diz respeito a um campo específico do direito que estuda o Poder Legislativo local. O tema foi explorado a partir da doutrina, da literatura especializada e de cortes da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Partiu-se das teorias de divisão de poderes de Aristóteles, Locke e Montesquieu, da distribuição de funções a órgãos distintos e do sistema de freios e contrapesos. Ante a inserção constitucional do município como ente autônomo, a descentralização de poder, a execução de políticas públicas diretamente pelos poderes locais e o questionamento que paira sobre a atuação dos legislativos locais, foi possível testar a hipótese inicial de fortalecimento do Poder Legislativo local à luz do sistema federativo brasileiro e as condições normativas e práticas que permeiam os parlamentares locais e seu padrão de comportamento. A pesquisa adotou como elementos estruturantes à luz da raiz constitucional de separação dos poderes, o estudo do poder local, as câmaras municipais, o processo legislativo, a participação popular, a intermediação de interesses e os consórcios públicos na execução de políticas públicas regionais. A partir da confirmação de desconhecimento da função do legislador local, da baixa produtividade legislativa, da relação obscura do chefe do executivo municipal com os vereadores, da omissão na função de fiscalização, da falta de transparência e de participação popular no processo legislativo, dos casos reiterados de corrupção, da intermediação obscura de interesses particulares, do clientelismo e do atendimento paroquial, concluiu-se de que num país de grandes desigualdades econômicas e sociais, de território extenso, de centralização de recursos, não é possível generalizar um padrão de atuação do legislativo local condizentes com as expectativas da sociedade e tendências contemporâneas do Estado Democrático de Direito.

Palavras chaves: Legislativo Local. Controle e participação. Intermediação de interesses. Consórcios Públicos.



## ABSTRACT

This thesis concerns a particular field of law that studies the legislative branch location. The topic was explored from the doctrine of the literature and cuts the case law of the Supreme Court. It started from the theories of Aristotle's division of powers, Locke and Montesquieu, the distribution of functions to different bodies and the checks and balances system. Before the constitutional inclusion of the municipality as an autonomous entity, decentralization of power, the implementation of local public policies directly by the powers and the question that hangs over the performance of local legislative, it was possible to test the initial hypothesis to strengthen the Legislative Branch place the light the Brazilian federal system and regulatory conditions and practices that permeate the local parliamentarians and their pattern of behavior. The research adopted as structural elements in the light of constitutional root of separation of powers, the study of local government, the local authorities, the legislative process, popular participation, the mediation of interests and public consortia in the implementation of regional public policies. From the function of the lack of confirmation of the local legislature, the lower legislative productivity, unclear relationships of the head of the municipal executive with the councilors, the omission in the supervisory function, the lack of transparency and public participation in the legislative process cases repeated corruption, the dark intermediation of private interests, clientelism and parish service, concluded that in a country of great economic and social inequalities, vast territory, of resource centralization, you can not generalize a pattern of activity the local legislative consistent with the expectations of society and contemporary trends of the democratic rule of law.

Keywords: Legislative Local. Control and participation. Interest intermediation. Public Consortia.

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução .....</b>	<b>12</b>
<b>2 Estado e separação de poderes .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Do Estado Liberal, Social, ao Estado Democrático de Direito .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Poder político .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 Divisões de poderes e divisões de funções .....</b>	<b>25</b>
<b>2.4 Freios e contrapesos à luz de Montesquieu e dos Federalistas .....</b>	<b>30</b>
<b>2.5 A teoria de separação de poderes no ordenamento brasileiro .....</b>	<b>32</b>
<b>3 Do Poder local .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 A Federação e a autonomia dos municípios .....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 Competências do poder local à luz da Constituição da República de 1988 .....</b>	<b>44</b>
<b>3.3 Poder Legislativo Local .....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.1 Aspectos gerais e históricos das câmaras municipais .....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.2 Lei Orgânica e Regimento Interno pós 1988 .....</b>	<b>56</b>
<b>3.3.3 Câmaras municipais e suas atribuições .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3.4 Funções do legislativo e o dever permanente de fiscalização.....</b>	<b>61</b>
<b>4. Processo legislativo municipal e participação popular .....</b>	<b>66</b>
<b>4.1 Simetria do processo legislativo municipal ao eixo constitucional .....</b>	<b>66</b>
<b>4.2 Participação popular, transparência e controle .....</b>	<b>77</b>
<b>4.3 Controle Jurisdicional do processo legislativo nas matérias <i>interna corporis</i> e seus reflexos .....</b>	<b>89</b>
<b>4.3.1 Atos <i>interna corporis</i>, questões políticas e conflito jurisprudencial .....</b>	<b>89</b>
<b>4.3.2 Efeitos políticos e jurídicos das decisões proferidas na Ação Penal 470, processo do mensalão .....</b>	<b>97</b>

<b>5. Legislativo local e a intermediação de interesses .....</b>	<b>102</b>
<b>5.1 Aspectos Introdutórios .....</b>	<b>102</b>
<b>5.2 Representação política, interferência do Executivo e limitação funcional .....</b>	<b>103</b>
<b>5.3 Conexão eleitoral, clientelismo e a intermediação de interesses por meio das indicações .....</b>	<b>112</b>
<b>5.4 Fragilidade partidária no âmbito municipal e atuação individual do parlamentar .....</b>	<b>119</b>
<b>6. O consórcio público como instrumento de gestão estratégica para o Poder local .....</b>	<b>125</b>
<b>6.1 Ferramenta de cooperação federativa .....</b>	<b>125</b>
<b>6.2 Gestão estratégica dos consórcios públicos .....</b>	<b>129</b>
<b>6.2.1 Aspectos constitutivos .....</b>	<b>129</b>
<b>6.2.2 Gestão de pessoal .....</b>	<b>132</b>
<b>6.3.3. Gestão financeira e contratação dos consórcios públicos .....</b>	<b>139</b>
<b>6.4 Convergências de interesse local e desafios .....</b>	<b>142</b>
<b>7 – Conclusão .....</b>	<b>144</b>
<b>Referências .....</b>	<b>150</b>

## 1 - Introdução

A Constituição da República de 1988 inovou em aspectos essenciais, especialmente, no que se refere à descentralização político-administrativa para a gestão das políticas públicas alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central e os poderes estaduais e locais. O ordenamento maior do país buscou mecanismos que complementam a democracia representativa, tradicional, incorporando dinâmicas da democracia direta, que implicou na ampliação da capacidade do cidadão de colaborar com os poderes constituídos e de participar dos processos decisórios.

Elevado à condição de ente federativo pela Constituição, o município conquistou autonomia política, organizacional, normativa e administrativa. Delineado a gerir assuntos de interesse local, atribui-se aos municípios as competências constitucionais do poder dever-dever de legislar sobre os assuntos de interesse local, de suplementar, quando couber, a legislação federal e estadual, de instituir e de arrecadar tributos, de prestar serviços públicos de interesse local, de proteger o patrimônio histórico cultural local e de promover a adequação do território urbano.

Essa inserção do município como ente autônomo deu maior liberdade legislativa, principalmente, após o período de exceção imposta pela ditadura militar, o que possibilitou a descentralização do poder e a execução de políticas públicas diretamente pelos poderes locais (LÔBO, 2003, p.8). Mais que isso, possibilitou o fortalecimento do Poder Legislativo local à luz do sistema federativo brasileiro.

Ocorre que o Poder Legislativo local, notoriamente, não é bem visto pela população. Essa desconfiança pode decorrer do desconhecimento da função do legislador, pela baixa produtividade legislativa, pela relação obscura do chefe do executivo municipal com os vereadores, pela omissão na função de fiscalização, pela falta de compromisso com os eleitores, pela falta de transparência, pela falta de participação da população no processo legislativo, pelos casos reiterados de corrupção, ou ainda, pela intermediação obscura de interesses particulares.

Associado a esses fatores, o estabelecimento de uma cultura assistencialista, de interdependência do executivo, legislativo e dos eleitores, estabeleceu-se um

procedimento de conexão eleitoral que possibilita o questionamento da função natural do legislativo local.

Nesse contexto, o estudo do poder legislativo local, no processo de consolidação do sistema federativo brasileiro, oferece várias possibilidades distintas de abordagem, exaurindo daí a possibilidade e a necessidade de que seja delimitado de forma precisa o campo e os limites objetivos da pesquisa.

Dentre esses objetivos, a pesquisa adota como importantes elementos de estruturação, à luz da raiz constitucional de separação dos poderes, o estudo do poder local, das câmaras municipais, do processo legislativo, da participação popular, da intermediação de interesses e dos consórcios públicos na execução de políticas públicas regionais.

Sob essa égide, associada aos infortúnios que circundam a política, bem como, devido a questionável consistência ideológica e pragmática dos partidos políticos, paira a dúvida se o Poder Legislativo local está ou não de fato executando seu papel constitucional de legislar sobre os assuntos de interesse geral e de fiscalizar os atos da administração.

Com essas considerações, como situação-problema da pesquisa, indaga-se: quais seriam as condições normativas e práticas que possibilitariam ao Poder Legislativo local, de forma autônoma e independente, alterar seu padrão de comportamento e assumir posturas ativas na implantação de políticas públicas e na fiscalização dos atos administrativos?

A escolha de um tema para investigação é tão importante quanto o impacto social da pesquisa e o interesse que o problema construído traz ao pesquisador de modo a compatibilizar a biografia do pesquisador e o seu interesse acadêmico (FRATTARI, 2010, p. 21).

Nesse sentido e em função do tempo dedicado ao exercício de mandato legislativo como vereador, de agente político como secretário municipal, de procurador jurídico dos poderes Legislativo e Executivo municipal e a prática profissional, apoiado na teoria emergente que aponta para a crise institucional entre os Poderes e na crescente demanda de serviços públicos, pretende-se com a pesquisa perpetrar as searas do direito e da ciência política para inquirir

metodologicamente sobre a atuação dos legisladores municipais, bem como, sobre os instrumentos de controle, participação popular e de fiscalização.

Tudo isso, com a intenção de demonstrar a crise de representação, a baixa produtividade de normas, a incapacidade funcional dos parlamentares, a prática clientelista, a submissão do legislador à vontade do chefe do Executivo e a “omissão letárgica em relação a temas que afligem a sociedade” (ANDRADE, 2013).

Para que o trabalho não se resuma a mera opinião, diante da impossibilidade de afastar a ideologia do pesquisador, e, principalmente, de modo a testar o conhecimento do discurso científico proposto, face pré-compreensões diversas, propõe-se como marco teórico da pesquisa, apto a testar o discurso e a controlar a ideologia e seus fundamentos, as teorias de relações de poderes políticos propostas por Aristóteles, Locke e Montesquieu.

Com objetivo de atender à linha de pesquisa da Instituição, “Esfera Pública, Legitimidade e Controle” a partir da área de concentração “Instituições Sociais, Legitimidade e Controle”, dividiu-se a dissertação em sete capítulos.

Partindo-se do primeiro capítulo que acomodou a introdução, o segundo capítulo cuidou de investigar a evolução do Estado e a separação de poderes sob a perspectiva histórica e atual. Com intuito de demonstrar esse panorama de evolução, a síntese abordou a ascensão do Estado Liberal ao Social e destes ao Estado Democrático de Direito. Analisou-se o poder político, institucionalizado, que configurou o Estado, a divisão de poderes e a distribuição de funções a órgãos distintos, bem como, a teoria de freios e contrapesos partindo de Aristóteles, Locke e Montesquieu até alcançar os federalistas, e, por fim, a reflexão da teoria de separação de poderes no ordenamento brasileiro levando-se em consideração os princípios constitucionais de independência e harmonia que levam a cooperação e colaboração recíproca.

Em seguida, no terceiro capítulo, abordou-se aspectos do Poder Local, com enfoque na autonomia dos municípios a partir do desenvolvimento do federalismo no Brasil desde o Brasil colônia até os dias atuais. Analisou-se as competências do poder local com ênfase no Poder Legislativo passando pela investigação de aspectos históricos e de constituição das câmaras municipais, de suas atribuições,

destacando-se a autonomia para edição da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno e das funções permanentes de controle e de fiscalização.

No quarto capítulo abordou-se o processo legislativo municipal e a participação popular. Partindo dos princípios constitucionais e de competências outorgadas aos municípios pelo diploma maior, procedeu-se à discussão do processo legislativo local à luz da simetria e da repetição obrigatória de normas substanciais. Nesse capítulo analisou-se a participação popular, a transparência e o controle com base nos instrumentos democráticos de representatividade e de participação popular introduzidos pela Constituição da República. Por fim, foi investigado o controle jurisdicional do processo legislativo nas matérias *interna corporis* e seus reflexos nas questões políticas diante do conflito jurisprudencial.

O capítulo quinto foi dedicado à investigação do Legislativo local e a intermediação de interesses. Sob a ótica da representatividade e dos princípios constitucionais que norteiam as funções dos poderes, procedeu ao estudo sobre a interferência do Executivo local no Legislativo e a limitação de função do parlamento municipal. Buscou-se estabelecer a relação entre conexão eleitoral, clientelismo e a intermediação de interesses por meio das indicações, bem como, identificar a fragilidade partidária em âmbito municipal e seu reflexo na atuação individual do vereador.

O sexto capítulo abordou a figura do consórcio público como instrumento de gestão estratégica para o Poder local. Com base nos instrumentos de cooperação federativa e de descentralização introduzidos pela legislação abordou-se aspectos jurídicos e legais que norteiam o desenvolvimento de ações conjuntas pelos entes da federação, por meio dos consórcios públicos, constituindo-se num importante espaço de diálogo e de fortalecimento das relações entres os Poderes Executivo e Legislativo e seus reflexos na realidade local e regional.

O sétimo capítulo, a partir da confirmação de desconhecimento da função do legislador local, da baixa produtividade legislativa, da relação obscura do chefe do executivo municipal com os vereadores, da omissão na função de fiscalização, da falta de transparência e de participação popular no processo legislativo, dos casos reiterados de corrupção, da intermediação obscura de interesses particulares, do clientelismo e do atendimento paroquial, abordou a conclusão no sentido de que

num país de grandes desigualdades econômicas e sociais, de território extenso, de centralização de recursos, não é possível generalizar um padrão de atuação do legislativo local condizentes com as expectativas da sociedade e tendências contemporâneas do Estado Democrático de Direito.



## **2 Estado e separação de poderes**

### **2.1 Do Estado Liberal, Social, ao Estado Democrático de Direito**

O objetivo é apresentar um panorama de concepção do Estado Liberal e sua ascensão ao Estado Social, e, em consequência, a evolução do Estado Moderno que evoluiu para o atual Estado Democrático de Direito.

Considerado como unitário e independente de outros poderes, seja das divindades, como eram os antigos Estados gregos e romanos ou dos senhores feudais como eram os antigos Estados medievais, o Estado Moderno começou a florescer na França, Inglaterra e Espanha no século XV, no entanto, sua efetivação com as características atuais só se concretizou com a revolução francesa, em 1789, que uniu a burguesia, os trabalhadores urbanos e os camponeses e rompeu com o regime despótico, arbitrário, de favorecimento ao clero e a nobreza.

Essa concepção de que o Estado Moderno começou com a Revolução Francesa nos é apresentada por Paulo Bonavides nos seguintes dizeres “[...] o primeiro Estado Jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa” (BONAVIDES, 2001, p.42).

Através do tempo, o desenvolvimento do Estado de Direito, passou por várias transformações. Concebido pela força do liberalismo do século XVIII, o Estado Liberal, marcado pela segurança jurídica por meio da liberdade individual e do direito à propriedade, pregou a interferência estatal mínima e a liberdade econômica o que impulsionou o capitalismo, a livre concorrência e acelerou o abuso dos fortes contra os fracos, ocasionando a exploração humana, o aumento da pobreza e o crescimento desajustado das misérias sociais.

#### **Segundo Clemerson Merlin Clève**

O liberalismo foi a doutrina que fundamentou a construção da teoria do Estado de Direito. Um Estado juridicamente limitado pela Constituição e ideologicamente assumido pela doutrina liberal. (...) Ao Estado liberal sempre juridicamente controlado, não cabe exercer mais do que as seguintes atividades; manter a ordem interna e conduzir a política exterior (ou seja, o

fim do Estado neste caso parece ser unicamente o de promover e manter a segurança necessária para que os indivíduos possam livremente desenvolver suas potencialidades). Tudo o mais cabe à sociedade civil, dinamizada pela energia da multiplicidade de indivíduos livres e iguais. Ora, nesse sistema, não é difícil entender que a técnica da separação de poderes, tal como formulada por Montesquieu, funcionava perfeitamente, além de alcançar uma utilidade incontestável (CLÈVE, 2011, p. 35-36).

A falta de intervenção na economia e o crescimento das desigualdades sociais fez que com que o Estado entrasse em crise. Com as crises econômicas, em especial, aquelas oriundas após o período das guerras, tornou o Estado Liberal incapaz de atender as demandas sociais. A assunção de competências pelo Estado, que era mínimo, cede espaço para o Estado prestações, viabilizado pela aquisição de novos direitos como os relativos à proteção da saúde, educação e ao trabalho e à intervenção na economia. Surgia, então, o Estado Social.

Para controlar o mercado, processo de acumulação de capital, meios de produção, novidades tecnológicas e as classes assalariadas, o Estado é chamado a intervir na economia. Não que o Estado não tenha antes atuado no campo econômico, mas agora com novos propósitos de regulamentação e de interesse do próprio mercado.

Com o surgimento do Estado Social a partir do Estado Liberal, segundo o professor português Vasco Manuel Pascoal Dias Ferreira da Silva, identifica-se três fases<sup>1</sup> do Estado Social:

[...] a) A fase de intervenção estadual na regulação da relação laboral. Nesse primeiro momento, o Estado assume a tarefa de intervir autoritariamente no domínio das relações de trabalho, enfrentando as desastrosas consequências que para a classe operária tinham tido a industrialização, a liberdade contratual e o crescimento urbano. Surgem então, as primeiras leis do trabalho com as que foram introduzidas por Bismarck (nos anos de 1883 a 1889), que levaram a criação de seguros em casos de doenças, ou em casos de acidentes, bem como, ao estabelecimento de reformas. Leis similares são igualmente introduzidas, pela mesma altura, no Reino Unido e, posteriormente, nos demais países europeus, assistindo-se a uma maior

---

<sup>1</sup> A identificação das três fases do Estado Social feita pelo professor português Vasco Manuel Pascoal Dias Ferreira da Silva baseou-se em SANTAMARIA PASTOR, 1991.

intensificação da legislação laboral e de segurança social, sobretudo no inciso do século XX;

b) A fase de intervenção generalizada do Estado no funcionamento da economia. Nesta segunda fase, a actuação económica das autoridades públicas atinge uma grande intensidade com a mobilização geral de recursos exigida pela 1ª Guerra Mundial, mas esse fenómeno não desaparece mais tarde, no período que antecede a segunda Grande Guerra. O Estado vai, então, chamar a si a orientação e a regulação da atividade económica e financeira, exercendo mesmo tarefas produtivas.

c) A fase do apogeu do Estado Social, surgida a partir do final da 2ª Guerra. Em contraposição ao Estado Liberal, estrutura limitada cujo fim básico consistia na realização do direito, em termos puramente Kantianos, o Estado Social apresenta-se antes como um “aparelho prestador” (SILVA, 2003, p. 72-73).

Efetivado sob a perspectiva de Estado intervencionista, mais atuante e preocupado em promover o desenvolvimento de várias atividades e necessidades do ser humano, que estavam à mercê, o Estado Social surgiu com o perfil de promover e de sustentar ações ligadas à área da educação, saúde, cultura, família e previdência social.

Enquanto no Estado Liberal as leis elaboradas pelos parlamentos eram no sentido de proteger e de garantir a defesa dos indivíduos contra as interferências do governo e particulares, no Estado Social as leis elaboradas estabeleciam direitos mínimos coletivos, como por exemplo, a jornada máxima de trabalho, repouso semanal remunerado, proteção da criança e do adolescente, dentre outros.

A evolução do Estado Liberal ao Social foi marcante, principalmente em função do atendimento crescente das necessidades sociais, ou ainda, como indutor e regulador da atividade económica ou protetor das minorias excluídas. Essa evolução recebeu a denominação de Estado de Bem-Estar por Gordillo, nos seguintes termos:

A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar, é que enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui sem deixar de manter as barreiras, se lhe agregam finalidades e tarefas às quais antes não se sentia obrigado. A identidade básica entre Estado de

Direito e Estado de Bem-Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém o primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios (GORDILHO, 1977, p.74).

### Segundo Benjamin Zymler,

O surgimento do Estado Social, além de garantir os direitos sociais, trouxe, também, a figura do Estado empreendedor, responsável pela alavancagem do setor econômico. Num primeiro momento, este papel foi desenvolvido, em boa parte, pelas empresas estatais, voltadas para atuar em áreas que demandavam um aporte vultuosos de recursos.

Mais adiante, em decorrência da revitalização do ideário liberal diante das dificuldades fiscais dos Estados Sociais, iniciam-se as privatizações, com a consequente diminuição do tamanho do Estado. No entanto, mantiveram-se os direitos subjetivos que caracterizam o Estado Social, o qual, agora, passa a atuar na regulação dos subsistemas sociais –subsistema econômico, por exemplo. Tal regulação consiste também na elaboração de normas substantivas acerca de subsistemas sociais que datem eram intocáveis pelo Estado Liberal, torna-se então, a principal forma de atuação do novo Estado Social na busca de seus fins (ZYMLER, 2012, p.26).

Com o Estado intervencionista deu-se início a uma nova era social. Em nome da solidariedade substituiu-se a individualidade. Comparando com o Estado Liberal, no Estado Social o interesse coletivo passou a ter maior importância que o individual e a sociedade se fortaleceu surgindo um Estado mais presente e atuante (DEL NEGRI, 2003, p.23).

Como alternativa real, eficaz e válida para consolidar e aprofundar as conquistas democráticas preconizadas pelo reconhecimento dos direitos e caracterizada pela racionalização da estrutura constitucional emerge o Estado Democrático de Direito.

No Estado Democrático de Direito ou Estado de Direito Democrático, pois democrático é o Direito e não o Estado, a democracia apareceu como uma espécie de qualidade, de característica, de paradigma, adotado pela Constituição (DEL NEGRI, 2003, p.23).

A consolidação desse Estado, que repulsa as decisões arbitrárias, que reconhece um poder legislativo independente e que abre para a participação dos

cidadãos, não foi obra de nenhum governante isolado, mas sim, fruto de uma história de lutas da sociedade que o instituiu para pôr fim aos estados absolutistas e aos regimes autoritários e que garantiu aos cidadãos mecanismos de poder contra a vontade arbitrária do ente estatal.

Instituída como clausula pétrea, art. 60, §4º inciso II da Constituição da República, a democracia no Estado brasileiro possui relevância normativa. Por meio do art. 1º, § 1º da Constituição, o Brasil adotou por princípio constitucional o Estado democrático de direito e garantiu a soberania popular como o único meio de legitimação do poder, prevendo seu exercício por meio do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da constituição.

Além desses princípios podemos elencar outros consignados no ordenamento jurídico que são inerentes à democracia, dentre eles: princípios da igualdade, legalidade, publicidade, liberdade, eficiência, moralidade, isonomia, maioria, separação de poderes, transitoriedade de mandatos, concorrência, pluralismo cultural e partidário e representatividade.

Com bases nesses princípios, e ao constar expressamente na Constituição da República, que o povo exerce o poder diretamente ou indiretamente, apesar de não constar o termo “participação”, a Constituição instituiu a democracia representativa e a democracia direta ou “democracia participativa”, logo, a expressão “diretamente” assinalou de forma inerente a possibilidade de o cidadão participar, colaborar, controlar e fiscalizar a administração pública, e, conseqüentemente, de participar nos três planos federal, estadual e municipal, do processo legislativo que redundará em normas legiferantes.

O Estado de hoje não comporta a representação unitária, muito menos o autoritarismo soberano. Desenvolve-se por meio de princípios constitucionais consignados nas cartas magnas e que legitimam sua atuação. Ao cumprir os limites e princípios constitucionais o Estado abre mão de sua arbitrariedade e de sua superioridade em relação aos cidadãos e atua como instrumento de garantia da legalidade e da legitimidade.

A consolidação desse Estado não foi obra do acaso e veio no sentido de estabilizar o direito do cidadão em relação ao ente público garantindo-lhe a

soberania popular por meio de uma sociedade organizada onde a participação do cidadão direta ou indireta é inerente ao Estado de Direito Democrático.

Segundo Rosemiro Leal ,

O Estado que se tem que estudar, aperfeiçoar e implantar é o da **pós-modernidade**: é o Estado Democrático de Direito, como se lê no art. 1º da vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde, por norma indubitosa, o Estado brasileiro há de se ater a principiologia constitucional da democracia (incisos I a V e parágrafo único do art. 1º, com o necessário e legal rompimento com a teoria do Estado mínimo dos neoliberais e comprometimento irrestrito como liberdade política de participação para equacionar o número de demandas e respostas surgidas na problemática do povo (LEAL, 2001, p.48).

Sob essa concepção, o Estado pós-moderno à luz do direito constitucional contemporâneo tem observado a cristalização dos princípios constitucionais, onde o “direito por regra” do Estado de Direito, positivado, está cedendo espaço para o “direito por princípios”.

São esses princípios que estabilizam a democracia e a soberania popular, e que imputam ao Estado a obrigatoriedade de fundamentar suas ações com base nos princípios da boa fé, moralidade, razoabilidade, impessoalidade, proporcionalidade e eficiência, dentre outros, contemplados de modo explícito ou implícito na Constituição da República.

Esses princípios aplicam-se aos entes da Federação, inclusive, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse contexto, vivencia o Brasil um processo de fortalecimento dos municípios, em especial, do Poder Legislativo local, cujo marco mais importante é a Constituição da República que reestruturou o sistema federativo, deu ao município o *status* de ente federativo, reorientou o Estado Democrático Brasileiro para a busca de concretização efetiva da cidadania e garantiu a participação do cidadão na sociedade com a possibilidade de votar, ser votado e de ter direitos políticos (MAURANO, 2010, p.13)

Dessa maneira, significa que o Estado Democrático de Direito se rege por normas democráticas, a partir de eleições livres, regulares e pela participação do

cidadão, em estrita observância dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

É preciso pois, identificar no contexto federativo se o Poder Legislativo local atua de acordo com os princípios e com as normas constitucionais que o legitima. Berço da democracia é na Câmara Municipal que os debates locais acontecem, que a sociedade organizada discorre sobre as principais questões do município, participa, reivindica seus direitos e manifesta seu ponto de vista.

O estudo do Poder Legislativo no plano local é pois uma árdua tarefa e precisa se renovar gradualmente e incessantemente para manter a sua condição de constante instrumento de aperfeiçoamento da soberania popular.

Para discorrer sobre a atuação do Poder Legislativo local e seus padrões de comportamento no Estado Democrático de Direito, é conciso, preliminarmente, que seja compreendido a origem do poder político e sua interferência na teoria dos três poderes, tópicos adotados nos itens que seguem.

## **2.2 Poder político**

A fim de se alcançar um estudo consistente e apto a ser testado que alcance as prerrogativas do Poder Legislativo local e sua relação com o Executivo e com a sociedade, partindo-se das teorias de poder de Aristóteles, Locke e Montesquieu, pretende-se discutir o resultado que a atuação do poder institucionalizado pode ocasionar no Estado Democrático de Direito e não o poder enquanto fenômeno ou fato social.

No decorrer da história o sentido da palavra “poder” esteve, segundo Santo Agostinho (354 a 430), ligado à submissão da vontade dos príncipes ante o poder espiritual dos Papas, passando pelas ideias de Marsílio de Pádua (1275-1343) que estabelecia uma cisão entre a cidade dos homens e a cidade de Deus e a recusa de Guilherme de Occam (1290-1350), em reconhecer qualquer naturalidade e teleologia providencial na cidade dos homens, atingindo sua expressão máxima com Luís XIV,

considerado a verdadeira “encarnação” personificada do poder (DEL NEGRI, 2003, p.24).

Como declaração de ordem e de obediência, o fenômeno do poder, é uma constância na sociedade humana. Pode variar de forma e de intensidade, mas sempre existe e pode desdobrar em fatos políticos. Nas comunidades primitivas, sem organização política, o poder é, em princípio, segundo Josaphat Marinho,

[...] uma força difusa que se distribui por todo o grupo e influi no procedimento de cada qual de seus componentes, para manter a coesão. Costumes, superstições, modos de ação coletiva geram a obediência imposta por esse poder indefinido, mas presente nos momentos de perturbação do equilíbrio social criado (MARINHO, 1966, p.4).

O crescimento das necessidades individuais e a complexidade das relações humanas associadas, decorrentes da especialização de funções, da apropriação dos meios de produção, do intercâmbio ou conflito entre os grupos conduzem à formação de um chefe, que unifica o poder (MARINHO, 1966, p.4).

O aumento da produção econômica, diversificada com a divisão social do trabalho, imprime densidade e energia a esse processo de mudança incessante. As diferenciações daí resultantes, a que se juntam outros fatores de desenvolvimento, impõe à sociedade um mecanismo de direção superior ao indivíduo. Sob esse prisma o comando do grupo transfere-se do indivíduo como chefe, para a instituição, composta de órgãos e regulamentada por normas, impessoais e permanentes. É o estabelecimento do poder político (MARINHO, 1966, p.4).

Para Diogo Figueiredo Moreira Neto, o poder

[...] se inicia com a acepção sociológica original, na qual o poder apresenta múltiplas e efêmeras expressões no cadinho de relações e de valores das sociedades, para, aos poucos, ganhar sentido e coerência ao se institucionalizar; primeiro, enquanto conformam instituições puramente sociais e, depois, já dotadas de cogênica, como instituições jurídicas, sendo estas, que, com aparecimento do Estado Moderno, se tornaram predominantemente, quando não totalmente, produtos estatais (MOREIRA NETO, 2014, p.34).



Apesar de já ter sido ligado à divindade o poder jamais esteve afastado dos homens, seja na forma coletiva, seja na individual. O significado da palavra poder perde a dimensão de fonte intocável e inatacável ao ser confrontado com as pretensões democráticas de legalidade e de legitimidade de tal forma que no paradigma do Estado Democrático de Direito o significado da palavra poder não comporta mais a ideia de força e ou de imposição e pede espaço para contornos modernos ao confrontar-se com as pretensões de legalidade e de legitimidade (DEL NEGRI, 2003, p.24).

O conceito de poder que desperta interesse é o poder político utilizado no sentido de dever e de respeito à lei criada pelo povo enquanto legitimador do ordenamento, ou ainda, utilizado no sentido de denominação de atividade constituinte, legislativa, jurisdicional ou de função estatal a fim de fugir da aplicação nomenclatural do autoritarismo dos órgãos dirigentes, legiferantes e judicantes de um Estado (DEL NEGRI, 2003, p. 25).

Nesse contexto, o poder criado, institucionalizado, configurou o Estado e a distribuição de funções entre poderes distintos, o que tornou, a princípio, uma projeção universal e intensamente polêmica desde a antiguidade até os dias atuais.

### **2.3 Divisões de poderes e divisões de funções**

A questão do poder e de sua separação é vista desde a antiguidade clássica, a partir das obras de Platão (428-348 a.C) e de Aristóteles (384-322 a.C.), até os dias atuais, não é idêntica nos diversos períodos pelos quais passou a civilização ocidental e não pode ser estudada à margem da história (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 13).

Os afazeres dos que devem proteger a cidade, dos que devem governá-la e dos que devem produzir e comercializar bens, mencionados por Platão na obra *A Republica*, e que tinha o objetivo de manter o equilíbrio político mediante a limitação de poder, é indício de uma primeira referência à divisão de funções (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 13).

Em relação aos poderes existentes em todos os governos, Aristóteles delineou que:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre nos negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles que o Estado precisa para agir, suas atribuições, e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição. Ao primeiro chamou Poder Deliberante, ao segundo Poder Executivo, ao terceiro, Poder Judiciário (ARISTÓTELES, 2006, p.127-141).

No desenvolvimento da obra Segundo Tratado sobre o governo civil, o inglês Locke distinguiu o Poder Legislativo, o Executivo e o Federativo e estabeleceu a conexão da doutrina da separação dos poderes e a *rule of law*, concebendo-a como pré-requisito desta última (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 14).

Segundo Josaphat Marinho, Locke além de distinguir o Poder Legislativo, Executivo e o Federativo, não previu o Poder Judiciário e afirmou que o Poder Legislativo é o Poder supremo e o que os outros dele derivam ou a ele estão subordinados, e ainda, que o Poder Federativo:

[...] é o poder externo incumbido das relações sociais e comunitárias em geral, e por isso menos suscetível de submissão a leis positivas. O poder executivo, de caráter mais permanente, no seu funcionamento, do que o legislativo assegura a vigência das leis, dá-lhes a eficácia duradoura e constante. Desempenha o poder legislativo a função de “estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e de seus membros”. É o poder supremo, “o poder de todos os membros da sociedade confiado a uma pessoa ou a uma assembleia”, e que não deve “governar por decretos arbitrários”, mas por leis permanentes (MARINHO, 1966, p.5).

Além de Locke, efetivamente a doutrina da separação dos poderes encontrou em Montesquieu um de seus grandes sistematizadores. No livro *O espírito das leis*, escrito em 1748, Montesquieu desenvolveu a divisão e a distribuição clássica dos poderes estatais de forma equilibrada, moderada e de governo com atribuições de

atividades específicas a poderes distintos fazendo a distinção dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da seguinte forma:

Há em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo que dependem do direito civil.

Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz lei por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado (MONTESQUIEU, 1979, p.143).

A teoria foi uma forma de combate ao Estado absolutista, regime no qual o poder estatal era concentrado nas mãos de uma só pessoa, o rei, soberano. Esse concentrava a produção normativa estatal, executava e decidia sem que lhe fosse imputada responsabilidade. O soberano se confundia com o próprio Estado, sendo sua vontade a origem para todas as atividades estatais.

A limitação do poder no Estado absoluto tornou possível a existência de um governo moderado, coibiu o abuso de poder, assegurou a liberdade dos indivíduos e instituiu a ideia de separação de poderes, que se tornou alicerce dos Estados Democráticos de Direito, garantia das liberdades e direitos dos cidadãos (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 15).

A teoria da separação de poderes de Montesquieu alcançou um significado absoluto, proporcionou a contenção do poder pelo poder e foi positivada de modo eloquente na Constituição de Massachusetts de 1780, na Constituição da Virgínia de 1779, bem como, nas demais Constituições dos novos Estados americanos, inclusive a Constituição de 1787. Na França, a Declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 26 de agosto de 1789, dispôs no artigo 16 que “[...] toda sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui Constituição. Da mesma forma a teoria foi contemplada na Constituição de 1791 (CLEVE, 2011, p. 29).

É importante salientar que, tanto para Locke, quanto para Montesquieu, o Poder Legislativo era o mais importante. Para Locke o poder supremo é o Poder

Legislativo, já que os demais poderes dele derivam e a ele estão subordinados. Montesquieu, por sua vez, priorizava o Poder Legislativo, ao fundamento de que dos poderes, o de julgar, de certo modo é nulo, e dos dois que sobram como um tem necessidade de Poder regulador para moderá-los a parte do corpo legislativo é a mais apropriada. (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 15).

Para dirimir a separação do poder estatal unitário em legislativo, executivo e judiciário, Montesquieu afirmou que “[..] há três espécies de poder” (MONTESQUIEU, 1979, p.143). Essa afirmação não teve por objetivo dividir o poder estatal, que é uno e indivisível, e sim limitar o poder do monarca pelo próprio poder, de forma moderada deslocando a soberania das mãos do príncipe para as mãos do povo, com objetivo de assegurar a vida e a liberdade dos cidadãos.

A eminência do princípio da separação de poderes permitiu que o poder estatal, fosse emanado não apenas da vontade do monarca, mas também da vontade do povo, por meio da soberania popular (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 16).

Ainda que se divida o poder em Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, o poder emanado, seja da autoridade no Estado feudal, ou do povo no Estado moderno, é uno e indivisível. Logo, quando se fala em divisão de poderes no Estado moderno estar-se-á referindo à separação de funções.

Nesse sentido, Clèmerson Merlin Clève ressaltou que:

O que a doutrina liberal clássica pretende chamar de separação dos poderes, todavia, não poderia consistir numa estratégia de partição de algo, por natureza, uno e indivisível. Tanto não poderia ser dividido que as primeiras Constituições procuraram conciliar o pensamento de Rousseau com aquele de Montesquieu. A separação de poderes corresponde a uma divisão de tarefas estatais, de atividades entre distintos órgãos, e aí sim, autônomos órgãos assim denominados de poderes.

O poder político indivisível, teoricamente, porque seu titular é o povo que não o divide, senão que, em face da ação do Poder Constituinte, confere o exercício a diferentes órgãos encarregados de exercer distintas tarefas ou atribuições, ou ainda, diferentes funções. Ademais o poder é indivisível por natureza. Não corresponde a uma coisa que a ela se possa aceder. Algo com fim e começo, um objeto capaz de ser tomado, destruído ou multiplicado. O

poder político soberano substancia uma relação de forças entre as classes e grupos antagônicos; relação sem forma definida, mas que, de qualquer modo se condensa e por vezes, materializa-se dando origem a instituições, práticas sócias, convenções aparatos funcionais, como, inclusive, o Estado e o Direito. Logo, não pode ser dividido. Quando a doutrina tradicional trata de poder, dentro do contexto da célere teoria em discussão, certamente, com esse significante está querendo fazer menção a um órgão estatal autônomo ou a uma função de Estado. Nada mais do que isso (CLÈVE, 2011, p.31).

A concepção de que quando se fala em divisão de poderes, não verdade está se referindo a divisão de funções do poder político unitário, pode ser confirmada por Montesquieu que dividiu o poder em três, sem, todavia, delimitar as atribuições e responsabilidade de cada um, e ressaltou:

Desejaria verificar, em todos os governos moderados que conhecemos, qual é a distribuição dos três Poderes e daí calcular os graus de liberdade de que cada um pode fruir. Mas nem sempre se deve tudo fazer a ponto de nada deixar a cargo do leitor. Não se trata de fazer ler, mas de fazer pensar (MONTESQUIEU, 1979, p. 166).

### Segundo Clèmerson Merlin Clève

[...] Muitas vezes, porém, a doutrina utiliza a função com o mesmo sentido de finalidade estatal. Neste caso deve o leitor investigar o sentido conferido pelo jurista ao significante função, para não tomar uma coisa pela outra (CLÈVE, 2011, p. 32).

Assim, o que na maioria das vezes se intitula como separação de poderes é no fundo distribuição de determinadas funções a diferentes órgãos do Estado. Em termos constitucionais não existe uma separação absoluta entre os poderes, pois, de forma típica ou atípica todos legislam administram e julgam, de tal forma, que a função típica é exercida com preponderância pelo respectivo poder e a função atípica secundariamente pelos demais poderes, logo a função típica de um órgão é atípica dos outros.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> No ordenamento brasileiro, como função típica cabe ao Legislativo exercer a função de legislar e de fiscalizar a execução contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, e como função atípica, com natureza executiva, promover a organização interna, administrativa e de pessoal, e, com natureza judicial, promover a abertura de comissão parlamentar de inquérito e o julgamento de pares e de chefes do Executivo. O Executivo por sua vez tem como função típica promover os atos de chefia e de administração do Estado, e, como função atípica, a emissão de regulamentos através de medidas provisórias, decretos, portarias e instruções. Já a função típica do

## 2.4 Freios e contrapesos à luz de Montesquieu e dos Federalistas

Montesquieu não foi original quando sugeriu a separação de poderes como afirmação da liberdade política e de contraposição ao perigo do absolutismo ou da anarquia, mas sim, quando propôs a inserção do sistema de freios e contrapesos às funções legislativas, executivas e judiciais, ensejando a distribuição a instâncias distintas e aptas a exercer legitimamente o poder, no sentido de cooperação, de controle mútuo e de equilíbrio entre instâncias governamentais (SOARES, 2001, p. 109).

Com objetivo de garantir a liberdade política encontrada nos governos moderados, Montesquieu, inspirador da teoria dos freios e contra pesos, elucidou a limitação do poder para o respeito e a garantia das liberdades, nos seguintes termos:

Porém num Estado livre o Poder Legislativo não deve ter o direito de sustar o Poder Executivo, tem o direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que promulga devem ser executadas. Entretanto, qualquer que seja esse exame, o Poder Legislativo não deve ter o direito de julgar a pessoa e, por conseguinte, a conduta de quem executa. Sua pessoa deve ser sagrada porque, sendo necessária ao Estado a fim de que o corpo Legislativo não se torne tirânico, desde o momento em que for acusada ou julgada, a liberdade desaparecida (MONTESQUIEU, 1979, p. 207).

### Segundo Mário Lúcio Quintão Soares

O grande contributo de Montesquieu à Teoria do Estado é a sua teoria sobre a separação de poderes ou de funções legislativas, executivas e judiciais, acopladas a um sistema de freios e contrapesos, que se tornou dogma do constitucionalismo demoliberal, influenciando, principalmente, as declarações de direitos das constituições norte-americanas e francesas (SOARES, 2001, p.111).

Reconhecendo a importância da teoria de Montesquieu para muitas sociedades políticas, inclusive para a realidade brasileira, Celso Ribeiro Bastos reconhece que:

---

Judiciário é a de julgar, no entanto, o órgão atua negativamente pelo controle de Constitucionalidade, pode interferir indiretamente na atuação do legislativo.

Montesquieu, entretanto, foi aquele que, por primeiro, de forma translúcida, afirmou que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu, a divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica. Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legislam, enfim, não podem segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir as controvérsias. Há que existir um órgão (usualmente denominado poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação. Um não deve receber ordens dos outros, mas cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome (BASTOS, 2001, p.353).

Ao permitir a interferência de um poder em outro nos limites constitucionais, a teoria dos freios e contrapesos propôs novos rumos à atribuição dos Poderes do Estado. É o que defende Baracho Júnior com os seguintes termos:

[...] mesmo que um órgão exerça atribuição ordinariamente conferida a outro órgão, isso não implicaria violação ao princípio da separação de poderes, desde que estabelecido nos moldes constitucionais e essa atuação não implique em nenhum momento em usurpação de função típica de um determinado órgão (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p.23-24).

Com advento da experiência norte-americana, impulsionada pelo estudo dos Federalistas<sup>3</sup>, que temiam a concessão de poder acentuado ao Poder Legislativo, a teoria da separação dos poderes, que em nenhuma hipótese pode ser considerada imutável, sofreu interferências que vieram a complementar as formas de limitação de um poder sobre o outro.

Inicialmente o sistema de freios e contrapesos, ou *checks and balances*, foi pensado pelos Federalistas no sentido de evitar abusos de um poder sobre o outro, de tal forma, que cada poder exerce residualmente funções atinentes aos outros poderes.

---

<sup>3</sup> Os estudos dos Federalistas, precursores da teoria dos freios e contrapesos, foram veiculados em periódicos do Estado de Nova Iorque em defesa da ratificação da Constituição norte americana de 1787. Os Federalistas sustentavam a necessidade de transferência do poder das mãos de apenas uma pessoa ou órgão para os três poderes que são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. James Madison, Thomas Jefferson, George Washington, Alexander Hamilton e John Adams foram os grandes responsáveis por desenvolver a teoria no Estados Unidos e seus estudos ganharam relevâncias nas democracias modernas. Os artigos publicados deram origem ao “*The Federalist*”.

Sustentando a necessidade de transferência do poder das mãos de uma pessoa ou órgão para três Poderes, os Federalistas James Madison, Thomas Jefferson, George Washington, Alexander Hamilton e John Adams apostavam numa eficaz fiscalização do poder pelo poder. Para o professor José Alfredo Baracho Júnior:

Os artigos federalistas foram elaborados com o propósito de defender a ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América, no qual o princípio da separação de poderes, em sua formulação de freios e contrapesos, está alicerçada, a fim de garantir os direitos individuais e a limitação ao exercício do poder, pelos próprios poderes estatais, tendo como fundamentos centrais a soberania, a participação popular e a liberdade individual. Além disso, os federalistas afirmavam que a Constituição Americana deveria ser considerada pelos juízes como lei fundamental, pertencendo aos tribunais judiciários o dever de preservá-las (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 18).

O princípio da independência dos poderes deve caminhar junto com a harmonia desses mesmos poderes, de tal forma, que a separação de funções entre Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário só ocorre se esses forem independentes e harmônicos.

## **2.5 A teoria de separação de poderes no ordenamento brasileiro**

O Brasil teve ao longo da história sete constituições, foi por duas vezes Estado unitário e depois federação, passou de monarquia parlamentarista (1824-1889) a república presidencialista (1891-1961), depois a república semipresidencialista (1961-1963) e volta a república presidencialista de 1963 até hoje. Apesar de todas as mudanças institucionais, as eleições se firmaram como principal mecanismo de acomodação, competição e contestação pacífica durante 180 anos de vida política. Exceção feita aos oito anos de ditadura do Estado Novo (1937-1945) e no regime militar de 1964 a 1984 que restringiu, mas não eliminou as eleições para a Câmara, Senado, Assembleias Estaduais, Câmaras e governos municipais (ALMEIDA, 2007, p.17-37).



A maioria das democracias modernas adotou a tripartição de poderes conforme o modelo norte-americano. No entanto, esse modelo sofreu algumas alterações durante sua efetiva implantação. Enquanto na experiência norte-americana a Constituição da federação teve por objetivo aglomerar unidades políticas independentes, no Brasil a federação aspirou no sentido de aglomerar membros de uma comunidade que pretendia se tornar Estados independentes.

No primeiro ordenamento constitucional, denominado de Constituição do Império do Brasil (1824), ficou expressamente reconhecido a existências dos poderes políticos Executivo, Legislativo e Judiciário, acrescido do Poder Moderador que outorgou ao Imperador o poder constitucional imperial de “manter a independência, o equilíbrio e a harmonia” dos outros poderes políticos.<sup>4</sup>

Com a proclamação da República em 1889 e, posteriormente, com promulgação da primeira Constituição, em 1891, o Brasil instaurou a República e passou a adotar a formula dos três poderes contido no pensamento de Montesquieu. Nesse diploma o Brasil rompeu com a monarquia como forma de governo, instituiu o Federalismo e o Presidencialismo.

A Constituição de 1934 manteve a República, o presidencialismo, o federalismo e acrescentou a declaração de direitos. Nesse período teve início a era dos direitos econômicos e sociais e a criação do Senado Federal. Foi derrubada pelo golpe de Estado de 1937.

De cunho autoritário, a Constituição de 1937 foi outorgada a serviço do detentor do poder. Excluiu poderes do Judiciário, em especial o poder de conhecer de questões relativamente políticas tanto que um acórdão do Supremo foi cassado por Decreto-lei do Executivo e “[...] a competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do interesse do chefe supremo da Administração, ou seja, o Presidente da República” (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 28).

---

<sup>4</sup> Dispõe o artigo 98 da Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824 que: “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.” Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

É importante salientar que no período compreendido entre 1937 e 1945, denominado de Estado de Novo, presidido por Getúlio Vargas, a federação praticamente se aniquilou, assim como as instituições democráticas e representativas. Nesse período, o Congresso foi fechado, os governos estaduais tiveram sua autonomia reduzida e foram entregues a interventores do governo federal que nomeavam os prefeitos dos municípios. Os partidos políticos foram proibidos e as eleições suspensas. O período foi marcado por um governo autoritário, definição de políticas de promoção do desenvolvimento econômico, de extensão limitada de direitos sociais e de regulamentação da relação de trabalho (ALMEIDA, 2007, p.22-23).

O retorno à democracia aconteceu no final de 1945 e com esse retorno, através da Constituição de 1946, foi restabelecida a federação e mantida a possibilidade de intervenção pela União no domínio econômico, desde que a ingerência tivesse por base o interesse público e assegurasse os direitos fundamentais. Devolveu prerrogativas inerentes de um regime democrático ao Legislativo e ao Judiciário e, segundo Raul Machado Horta “[...] conheceu a interrupção de suas normas pela ação dos chamados atos institucionais, que invocaram a partir de 9 de abril de 1964, o exercício do poder constituinte revolucionário” (HORTA, 2003, p.59).

A estrutura federativa introduzida com a redemocratização provocou mudanças no papel do Estado e nas estruturas centrais e gerou conflito permanente entre impulsos de centralização e descentralização. Pelo lado do governo federal, centralizador pesava a promoção do desenvolvimento econômico, regulação do mercado, proteção social, multiplicação de agências estatais vinculadas ao órgão central e a nacionalização da política por meio da obrigatoriedade de nacionalização dos partidos<sup>5</sup>. Em sentido favorável à descentralização aparece a extensão territorial do país, a heterogeneidade de interesses, as desigualdades sociais e econômicas regionais, a importância política de cada Estado federado no plano nacional e a contestação das decisões centralizadas do governo federal (ALMEIDA, 2007, p.24).

---

<sup>5</sup> A nacionalização dos partidos se deu por meio do Código Eleitoral de 1945 conhecido como Lei de Agamenon em virtude do papel desenvolvido por Agamenon Magalhaes, ministro da Justiça de Vargas, estabeleceu que para obter registro, os partidos deveriam ter uma lista de apoio de 10.000 eleitores, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com um mínimo de 500 eleitores cada.

No período compreendido entre 1946 e 1964, a estrutura federativa brasileira se tornou mais complexa. Ocorreu distribuição de competência e de responsabilidade de forma mais clara e evidente entre os níveis de governo federal, estadual e municipal. Todavia, a descentralização que sinalizava não ocorreu na prática, pois, diante da competição que ocorreu entre os níveis de governo para execução dos serviços públicos, os recursos financeiros, a capacidade administrativa, normativa, decisória e de gestão permaneceram nas mãos do governo federal.

Diante dessa tensão entre centralização e descentralização, típica no modelo federativo de 1946 a 1964, decidiu-se em favor do regime autoritário, centralizador, que culminou com a promulgação da Constituição de 1967 e com fortalecimento do Executivo, Presidente da República.

A autorização de expedir decretos-leis sobre matérias de segurança nacional e de finanças públicas converteu o Presidente da República em legislador. Marcada pela instituição de um regime presidencialista autoritário, a Constituição de 1946 acabou com a escolha popular direta do Chefe do Executivo que passou a ser eleito por um colégio eleitoral.

Embora mantida as linhas básicas dos poderes Legislativo e Judiciário, foi fortalecido o autoritarismo e a centralização da federação. Nesse período de ditadura, segundo BARACHO JÚNIOR, o Ato Institucional n. 5:

[...] aniquilou o princípio da independência e harmonia dos Poderes, concentrando o poder estatal nas mãos do Chefe do Poder Executivo, a fim de atender à vontade e o arbítrio do Presidente da República estagnando o funcionamento da Constituição e afiançando a insegurança jurídica (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p.30).

Diante da limitação de poder e da redução de eleições apenas para a Câmara, Senado, assembleias estaduais, câmaras e governos municipais, não restou alternativa à oposição do regime autoritário, senão, buscar em bases democráticas a descentralização de poder do governo central para os demais níveis de governo, conseqüentemente, a descentralização de recursos, competências e de responsabilidades para estados e municípios.

Recolhida às pressões por democracia e por descentralização, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 manteve o princípio da teoria de separação de Montesquieu e redefiniu a relação entre os Poderes. De acordo com o artigo 2º da Constituição da República, “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Nesse contexto, ao se referir aos poderes, diz ser independentes e harmônicos entre si, não há que se falar em separação estática, mas sim pressupor que a independência e a harmonia os levam a uma cooperação e colaboração recíprocas, tendo em vista a atuação em prol de todos sem nenhuma interferência de um órgão no outro (BARACHO JÚNIOR, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 30).

Quanto ao aspecto da descentralização a Constituição da República de 1988 fixou competências comuns e aprimorou os organismos de controle e de fiscalização nos três níveis de governo, em especial, no que diz respeito aos serviços de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, cultura, meio ambiente, proteção do patrimônio cultural e de redução da pobreza. Concretizou assim, o Federalismo cooperativo e descentralizado.

Agora resta criar novos meios e otimizar os meios existentes de financiamento para que os entes estaduais e municipais possam arcar com suas responsabilidades sem tamanha dependência ou supremacia do poder central<sup>6</sup>.

Passando por Locke e por Montesquieu que defendiam a primazia do Poder Legislativo como forma de diminuir e ou de moderar o poder unitário, absoluto, muita coisa mudou. O Estado que era mínimo, que não intervia na economia, que estava preocupado em promover apenas a segurança necessária para que os cidadãos pudessem livremente exercer suas potencialidades, hoje se agigantou e se democratizou. O bem estar e a liberdade de todos os cidadãos estão nas mãos do Estado.

Desse modo não há como manter a distinção clássica da teoria de separação dos poderes em Legislativo e Executivo, ou ainda, em função legislativa ou em

---

<sup>6</sup> Embora a Constituição da República tenha sinalizado pela descentralização, Mario Lúcio Quintão Soares ao discorrer sobre o Estado Federal na Constituição de 1988 conclui pela necessidade de um novo pacto federativo ao argumento de que a carta magna perdeu sua força normativa em face das reformas engendradas pelo poder central. Segundo o autor, a supremacia do poder central imanente nos preceitos constitucionais sempre impôs limites em matéria constitucional aos ordenamentos do Estados-membros (SOARES, 2001, p. 471-472)

função administrativa, tão somente. Composto de poder político, de normas e de participação do cidadão por meio das eleições, o Estado uno e indivisível, comporta ações legislativas, administrativas e de cunho decisório que a todo tempo se inter-relacionam.

Nesse sentido, a separação ou divisão de poderes deve ser feita por um critério funcional, dinâmico, apto a atribuir cada uma das funções de governo (legislativa, administrativa e jurisdicional), a órgãos específicos, independentes e especializados. Esses órgãos levam a denominação de suas respectivas funções, quais sejam Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Essa sistematização demonstra a manifestação do Estado e permite uma especialização funcional e a independência orgânica de cada órgão, de forma harmônica.

O sistema de equilíbrio do poder criado por Montesquieu, que, necessariamente não corresponde a um equilíbrio entre os Poderes<sup>7</sup>, haja vista a necessidade de atuação de um Poder moderado, deve ser adaptado à realidade constitucional atual para aprimorar os mecanismos de controle, fiscalização e de participação, bem como, para garantir aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a possibilidade de organizar seus serviços, sem a ingerência administrativa de outrem nos limites das prerrogativas e faculdades de cada um dos Poderes, obedecidas as disposições constitucionais e legais que evitam a sobreposição de um Poder sobre o outro.

É nesse contexto, que se pretende abordar a partir do próximo capítulo o Poder local no sentido de explicitar os aspectos relevantes de competência e de autonomia que demonstrem e identifique à luz da teoria de separação dos poderes e dos sistemas de freios e contrapesos, o real papel do legislativo municipal, a relação de poder entre Executivo e Legislativo, posturas de práticas clientelistas, produção legislativa, controle, fiscalização e a participação da sociedade.

---

<sup>7</sup> Baseado em Jellinek, Mario Lúcio Quintão Soares argumentou que Montesquieu tinha a convicção de que a órgãos completamente separados uns dos outros em suas funções devem corresponder poderes também internamente separados, pois apesar de todos os contatos que possam se estabelecer entre os titulares de poderes, as funções de cada um deles estão separadas entre si (SOARES, 2001, p.109).

### 3 Do Poder Local

#### 3.1 A Federação e a autonomia dos municípios

Desde que foi concebido pelos norte-americanos o federalismo designou uma ideologia política de como se deve governar um Estado. Essa ideologia, no decorrer de sua efetivação sofreu alterações e pode ser identificada, a princípio, sob dois aspectos diferentes.

Enquanto na concepção de seus criadores originários, os Federalistas norte-americanos, o federalismo significou uma forma de organização política que, centraliza em parte, o poder num Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitariam ser dissolvidas por Estado unitário<sup>8</sup>, no outro modelo, que hoje é dominante, o federalismo se constitui como uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados. Esse modelo é adotado na Alemanha, Argentina e no Brasil (COSTA, 2007, p. 211).

Independentemente de sua concepção, o termo federalismo, também, pode designar arranjos institucionais, isto é, o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federado é concretamente governado. No entanto, para entender o federalismo em determinada nação é preciso compreender as instituições políticas e administrativas, tais como, os partidos políticos, o funcionamento das casas legislativas em todos os níveis, o Poder Judiciário e a Burocracia (COSTA, 2007, p.211).

O modelo federativo de organização do Estado não é único, absoluto. Não há um paradigma de Federação supraconstitucional. Ao contrário, é o Texto Político de cada Estado que irá conformar o modelo de Federação a ser adotado internamente (ZYMLER, 2012, p. 130). Nesse contexto, um dos elementos mais importantes para

---

<sup>8</sup> O Federalismo norte-americano consagrou a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão de poder. Os poderes, de um lado, foram divididos em três órgãos independentes, quais sejam Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, divisão essa que valia tanto para a União quanto para os Estados. Dessa fórmula nasceu o regime presidencialista. Por outro lado, as responsabilidades de governo eram divididas entre a União e os Estados de tal forma que nenhum deles pudesse interferir no outro sem autorização política ou judicial.

se entender como o federalismo funciona “[...] são os princípios constitucionais e a legislação complementar e ordinária vigente no país” (COSTA, 2007, p.215).

Apesar de ser baseado no modelo norte-americano, o federalismo brasileiro tem origem distinta. Enquanto nos Estados Unidos a Federação se apresentou como o pilar do surgimento do país e teve como fundamento a renúncia de poderes de diversos Estados em nome da União Central, no Brasil ocorreu o inverso, pois partiu-se de um Estado Unitário para um modelo imposto pela Constituição (ZYMLER, 2012, p. 130).

Essa imposição constitucional, desde os primórdios, garantiu a centralização do poder político, administrativo, inclusive, de competência legislativa, nas mãos do governo federal. Daí decorre a excessiva centralização de poderes e atribuições à União em relação aos Estados-Membros, que se repetiu ao longo das demais Constituições da República (ZYMLER, 2012, p. 131).

Passando pela história e pelo desenvolvimento do federalismo no Brasil pode-se observar que num país de tamanho território e população a descentralização política e administrativa sempre foi necessária e refletiu diretamente no sucesso ou não da federação. Tanto que no período colonial o território brasileiro foi dividido em verdadeiros feudos, denominados de capitanias hereditárias, que eram administradas pelos nobres em nome da Coroa de Portugal.

Nesse período, implantou-se no Brasil colônia o modelo municipal português, com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Segundo Elena Garrido os “[...] Municípios tinham um Presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés, um escrivão, um juiz de fora e dois juízes comuns, eleitos juntamente com os vereadores” (GARRIDO, 2012, p. 122).

Durante o período colonial a expansão dos municípios foi freada pelas capitanias hereditárias que influenciaram a organização do território e a delimitação das províncias durante o Império (1822-1889), e que foram transformadas em Estados a partir da República de 1889.

O período imperial representou um grande retrocesso ao avanço dos municípios e a inspiração na legislação napoleônica, transformou as câmaras municipais em corporações administrativas e os municípios perderam o poder

judicante e passaram a ser tutelados pelos presidentes das províncias (GARRRIDO, 2012, p. 122).

Com a República em 1891 o Brasil adotou o federalismo e a separação dos poderes. No entanto, mesmo com todos os esforços de centralização política e administrativa, devido à extensão do território e ao fato de que a representação popular era restrita “[...] durante todo o primeiro século de vida independente, a lei e a ordem no interior do país foram administradas efetivamente pelos potentados locais, os “coronéis” (COSTA, 2007, p.213).<sup>9</sup>

Nesse período, o Coronel era o centro da vida política local. Os municípios dependiam de sua força política para receber recursos dos governos federal e estadual, e estavam isolados do resto do país. Os governos locais tornaram-se propriedades dos caciques da política e massa de manobra eleitoral, o que ocasionou a perda da função administrativa em favor do desenvolvimento das cidades e da melhoria de vida dos munícipes (GARRIDO, 2012, p.122). Assim, a autonomia municipal era precária e praticamente inexistente com exceção dos médios e grandes centros.

O federalismo funcionava como potencializador das oligarquias estaduais que limitavam o papel do governo federal. Até que em 1930 o federalismo “oligárquico” foi derrubado pelo Governo Vargas e a autonomia dos Estados foi reduzida a interventores. A centralização aumentou no Estado Novo (1937-1945), tanto que as bandeiras dos Estados foram queimadas o que representou “[...] o fim do federalismo” (COSTA, 2007, p.214).

Com a derrubada de Vargas em 1945 e a redemocratização (1946-1964), a estrutura federativa brasileira se tornou mais complexa e o regime federativo voltou a ser restabelecido. Ocorreu distribuição de competência e de responsabilidade de forma mais clara e evidente entre os níveis de governo federal, estadual e municipal. Nesse período o cargo de governador dos Estados, depois do intervencionismo do governo federal, voltou a ser bastante concorrido.

---

<sup>9</sup> Naquele período, denominado de República Velha, o regime adotado era o presidencialista baseado em eleições. A organização política era fortemente descentralizada e o governo central, para manter o poder dependia de alianças com pessoas que comandavam os distritos, a periferia. Com intuito de garantir o poder apareceu a figura dos Coronéis que era quem comandava os votos nas pequenas localidades, em especial, nas classes rurais inferiores. O Coronel era o centro da vida política nos municípios.



O período foi marcado pelo crescimento populacional nas grandes cidades através da migração do campo e do Nordeste o que ocasionou o surgimento das grandes metrópoles e o populismo<sup>10</sup>. No entanto, na prática, a descentralização que sinalizava diante da competição que ocorreu entre os níveis de governo para execução dos serviços públicos, não ocorreu, e o poder de gestão permaneceu nas mãos do governo federal.

Com o golpe de 1964, a ditadura militar não fechou o Congresso, todavia, tornou as eleições assessórias. O poder ficou centralizado nas mãos do governo federal e os governadores passaram a ser prepostos do governo central. Diminui consideravelmente, a necessidade de apoio e de intermediação do poder local, uma vez que os governadores, designados, garantiam apoio ao governo central.

Instalou-se no país o bipartidarismo, no entanto, a disputa eleitoral permaneceu nos municípios que acabaram atingidos pelas políticas impostas pelo novo regime.

Em aversão ao populismo, para garantir a nova organização administrativa do poder e a modernização autoritária que se implantou, foi incluída na agenda política dos governos militares a questão municipal. A criação do Banco Nacional de Habitação-BNH, a tentativa de criar Centros Sociais Urbanos, as reformas tributárias introduzidas pelos tecnocratas<sup>11</sup> do governo militar e a criação dos fundos de participação dos estados e dos municípios foram fatores que contribuíram para a discussão e o fortalecimento da capacidade de execução de políticas públicas pelo poder local.

Mesmo com a reforma tributária, com a modernização dos municípios, com a criação do Banco Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU, que deveriam encarregar-se das políticas de planejamento urbano do país, o revigoramento do município na Federação não foi alçado e o balanço da política municipal sob o regime autoritário, segundo Luis Aureliano Gama de Andrade foi negativo nos seguintes termos:

---

<sup>10</sup> Há vários tipos de populismo, no entanto, no caso brasileiro, pode ser entendido como um arranjo político que simultaneamente centra sua atuação sobre as massas políticas, o povo, e que o incorpora de forma subordinada ao sistema de poder.

<sup>11</sup> Os tecnocratas constituem-se pela aglomeração no serviço público de profissionais de diversas áreas, em especial, advogados, engenheiros e economistas que atuaram como atores políticos no regime autoritário. Contribuíram, como por exemplo, com a reforma tributária.

Feitas as contas, o balanço da política municipal sob a égide do regime autoritário foi negativo. Houve melhoria financeira dos municípios, mas não a ponto de lhes garantir autonomia. Continuaram avassalados, como em outras eras, com o agravante de que agora viviam sob um regime repressivo e autoritário, no qual a política era restrita, a participação proibida e a cidadania tutelada. Houve é verdade, aqui e acolá, como em Lages e Toledo, experiências de gestão local que representavam avanços, mas esses casos continuaram exceções (ANDRADE, 2007, p. 251).

Essa conclusão foi tomada, pois, ainda que os municípios tivessem tido uma melhora na sua capacidade arrecadatória, continuaram submissos e dependentes do regime autoritário e repressivo, que inviabilizava e proibia a participação popular e que tutelava a cidadania.

No entanto, na década de 70, devido aos abusos cometidos pelo autoritarismo e pelo embrião de mudança que se implantava, apesar das adversidades, no que se refere à vida associativa, surgiram manifestações que culminaram no sindicalismo do ABC, na constituição de sociedade de bairros, nos movimentos de donas de casa e nas primeiras comunidades negras. Esses movimentos culminaram na organização da sociedade e na massificação do inconformismo contra o regime ditatorial (ANDRADE, 2007, p. 249).

No aspecto político, a redemocratização do país ganhou força com as eleições diretas para os cargos de governadores em 1982 e 1986. Eleitos pelo voto popular, os governadores tiveram grande influência na Assembleia Constituinte (1985-1989), quando os estados e também os municípios consolidaram o processo de descentralização dos recursos tributários iniciados no fim dos anos 70.

Em 1988, por vontade da Assembleia Constituinte, o Município foi alçado à condição de membro da Federação<sup>12</sup>. Ainda que esse modelo não se enquadre nos modelos de Federação formada por Estados Federados apenas, esse foi o modelo, logo, é sobre esse modelo que devemos perquirir. Nesse contexto, a “[...] Constituição de 1988 concebeu um modelo federativo *sui generis*, pois incluiu o município como ente da Federação” (ZYMLER, 2012, p.130).

---

<sup>12</sup> A elevação do município à condição de ente federado autônomo se deu como base no artigo 1º e 18 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Elevado à condição de ente federativo pela Constituição da República de 1988, o constituinte reconheceu expressamente a descentralização política, instituiu o federalismo cooperativo, e determinou ao Município delinear e gerir assuntos de interesse local, pois, dentre os entes da Federação é o que está mais próximo da população e em condições de atender as necessidades básicas dos cidadãos.

Ao ser constituído como ente federativo, o Município conquistou autonomia política, organizacional, normativa e administrativa. A consequência, segundo José Rubens Costa, foi “[...] reconhecer aos novos membros da Federação, a mesma *dignidade*, os mesmos fundamentos (art.1º, CF), objetivos (art.2º, CF) e princípios (art. 37, CF) dos outros membros da própria Federação” (COSTA, 2001, p.13).

Com a Constituição da República de 1988 vieram inovações. Ao Município decorreram os deveres e os direitos correspondentes à União, Estados e Distrito Federal. Estabeleceram-se novos parâmetros no relacionamento institucional. Os poderes Executivo e Legislativo Municipal passaram a receber o mesmo tratamento dado aos Poderes da União e dos Estados tanto que os edis passaram a dispor de imunidade e inviolabilidade no exercício do mandato e os prefeitos de foro especial (COSTA, 2001, P. 14).

Respeitadas as competências da União, Estados e Distrito Federal, os Municípios passaram a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação estadual e federal, no que couber, dando trato local aos temas mais abrangentes e específicos para cada realidade.

Essa inserção do Município como ente autônomo deu maior liberdade legislativa, principalmente, após o período de exceção imposta pela ditadura militar, o que possibilitou a descentralização do poder e a execução de políticas públicas diretamente pelos poderes locais (LÔBO, 2003, p.8).

Alexandre de Moraes ressalta que:

[...] não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988 (2005, p. 253).

Com a Constituição da República de 1988, que culminou numa descentralização fiscal e tributária, a União, os estados e os municípios têm sido responsáveis por áreas e serviços comuns, como educação, saúde, transporte e meio ambiente. No entanto, mesmo com a autonomia de cada ente a competência legislativa permaneceu concentrada nas mãos da União e os demais entes ficaram obrigados a repetir em seus ordenamentos locais normas federais ou estaduais deixando claro “[...] a centralização ou desvirtuamento da federação” (MAGALHÃES, 1999, p.211).

Neste contexto, faz-se necessário delinear sobre os reflexos da autonomia municipal à luz das prerrogativas e competências constitucionais expressas de forma clara e contundente na Constituição da República.

### **3.2 Competências do poder local à luz da Constituição da República de 1988**

A constituição da República de 1988 elevou o município à condição de ente federado e fez dos mesmos entes autônomos equiparados à União e aos estados. Por essa razão o constituinte atribuiu-lhe autonomia nos aspectos político, administrativo e financeiro, tanto que assegurou o direito à elaboração de sua Lei Orgânica, a eleição direta para seus cargos de prefeito, vice-prefeito e de vereadores e a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local. Paralelamente o constituinte instituiu nova repartição da carga tributária, ampliou a participação dos municípios na partilha dos impostos e atribuiu-lhe competências comuns e concorrentes com dos demais entes.

A estrutura constitucional da federação brasileira consubstanciada na autonomia e independência de seus entes estabeleceu os mecanismos de proteção no momento em que dispôs sobre as competências e que as distribuiu de forma enumerada, concentrada, para a União deixando para Estados e Municípios competências extremamente limitadas (MAGALHÃES, 1999, p.209).

Essa concentração de competências nas mãos da União, chamada por José Luiz Quadros de Magalhães de “federação desvirtuada” encontra-se estabelecida

nos artigos 21 a 24 da Constituição da República sendo que os artigos 22 e 24 estabelecem as competências legislativas, enquanto os artigos 21 e 23 as competências administrativas (MAGALHÃES, 1999, p. 210).

Sob o amparo da autonomia e da capacidade própria de organização, governo e legislativa, consubstanciada nos artigos 1º e 18, com supedâneo nos artigos 29 a 31, todos da Constituição da República, ficou reservado aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal no que couber.

Segundo Elena Garrido<sup>13</sup>:

A autonomia do ente Município se quantifica na capacidade legislativa, orçamentária e tributária, administrativa e gerencial. A capacidade de autogoverno que se expressa pela escolha dos mandatários e legisladores locais está constitucionalmente assegurada e se executa com extrema normalidade. A organização do ente expressa na sua Lei Orgânica votada em dois turnos e promulgada pela Câmara Municipal, sem qualquer ingerência dos demais entes, ratifica a autonomia e é pacífico no entendimento e aceitação dos doutrinadores (GARRIDO, 2012, p.133).

A Constituição da República na forma do artigo 29, inciso XI, remeteu à Lei Orgânica do Município<sup>14</sup> a organização da função legislativa municipal para os assuntos de interesse local. Para que essa função fosse viabilizada o artigo 30 da carta magna estabeleceu as competências dos municípios, da seguinte forma:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

---

<sup>13</sup> A autora Helena Garrido é especialista em gestão pública municipal pela UNISC/RS, bacharel em ciências jurídicas e sociais pela UNICRUZ, advogada e diretora jurídica da Confederação Nacional dos Municípios-CNM. É defensora da autonomia municipal e questiona veementemente no artigo publicado pela CNM a interferência do Congresso Nacional nos municípios com a publicação de leis que causam reflexos e impactos orçamentários e financeiros como a imposição de pisos salariais para determinadas classes de profissionais sem observância das realidades locais de cada ente municipal.

<sup>14</sup> Segundo caput do art. 29 da Constituição da República “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”

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

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

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

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

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

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

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

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

Dentre outros assuntos de interesse local, cabe ainda ao Município legislar sobre as matérias administrativas de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, CF); instituir tributos (art. 156, CF); fixar taxas de contribuição de melhoria (art. 145, CF); deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 156, CF) e dispor sobre a política urbana (art. 182, CF), (MAURANO, 2010, p.110).

As competências comuns delineadas no artigo 23 da Constituição da República<sup>15</sup> entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são de caráter

---

<sup>15</sup> Dispõe o artigo 23:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados e dos Municípios:

I – Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde, assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artísticos e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e a ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico;

administrativo e representam ações que devem ser desempenhadas em conjunto pelos entes federativos. Segundo Helena Garrido o dispositivo “[...] precisa ser regulamentado, de forma a estabelecer as responsabilidades e os níveis de abrangência de cada ente, como também as fontes de recursos que serão utilizadas para que cada um possa cumprir com suas obrigações (GARRIDO, 2012, p.131).

Em relação aos serviços de saúde, que também são serviços administrativos, recentemente, o ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, decidiu que:

Ampliação e melhoria no atendimento à população no Hospital Municipal Souza Aguiar. Dever estatal de assistência à saúde resultante de norma constitucional. Obrigação jurídico-constitucional que se impõe aos Municípios (CF, art. 30, VII). Configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao Município. Desrespeito à Constituição provocado por inércia estatal (RTJ183/818-819). Comportamento que transgrediu a autoridade da Lei Fundamental da República (RTJ 185/794-796).

16

Para que os Municípios possam de fato exercer seu papel normativo nos limites constitucionais de sua competência é preciso aumentar o grau de descentralização das decisões e de poder dos governos locais. Sem isso, a federação brasileira continua existindo somente de direito, pois, de fato, a União detém, de forma privativa, competência exclusiva para legislar sobre a maioria dos

---

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – estabelecer a implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único: Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.”

<sup>16</sup> A decisão monocrática foi proferida nos autos do AI 759.543 em 28.10.2013 e publicada no DJE em 11.11.2013.

Acordão

disponível

em:

<

temas de direito e quando a competência é concorrente as matérias pendem de regulação e a atuação dos Municípios resume-se a suplementar a vontade da União e dos Estados, isso quando couber.

É o que se depreende da obra de José Luiz Quadros de Magalhães:

Embora os Municípios não sejam mencionados nesse dispositivo, art. 30, II, estabelece que é competência destes suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Em outras palavras, quase nada em termos de legislação sobre estas importantes matérias restará aos Municípios, e mesmo assim em nenhuma hipótese estes terão competência plena, mas sempre supletiva, o que significa que, apenas quando existir legislação federal e estadual sobre o tema, os Municípios poderão legislar sobre matérias de seu interesse em termos de legislação concorrente.

Estes e outros dispositivos têm que ser suprimidos em uma nova Constituição democrática, invertendo-se a lógica para o estabelecimento de uma verdadeira federação.

A competência dos Municípios deve ser maior, deixando-se a atuação de forma subsidiária para os Estados-Membros e a União. (...)

Se a autonomia política existente em uma federação caracteriza-se pela capacidade de auto-organização, autonormatização e autogoverno, a organização das esferas estatais federais, tanto em nível estadual como municipal, não devem ser regulamentadas pela União (1999, p.212).

Entretanto, sob o ponto de vista fatídico não há que se falar em autonomia do poder local “[...] sem que haja a estruturação de um conjunto claro de competências com o correspondente aporte financeiro” (HERMANY, 2012, p. 25). Assim é preciso identificar situações práticas que possibilite a estruturação do poder local à luz dos princípios constitucionais referenciais.

Nesse contexto, Adriana Maurano defende que:

O Município é uma entidade política cuja existência está prevista como necessária pela Constituição e tem autonomia mínima rigidamente estabelecida com rendas próprias (art. 156 da CF) e participação na distribuição de receitas (arts. 158 a 162). O fato de o Município ter suas competências estabelecidas diretamente no artigo 30 da Constituição Federal, sem intermediação legislativa, confere ao Município uma posição



isônoma em relação à União e os Estados-membros (MAURANO, 2010, p. 70).

Em sentido contrário à autonomia e aos interesses municipais Elena Garrido afirma que:

[...] políticos despreparados e descompromissados com as realidades locais votam leis que obrigam a assunção de obrigações para as quais não há recursos, não há previsão orçamentária, não houve qualquer planejamento e que em consequência desorganizam toda a administração local” (GARRIDO, 2012, p.130-131).

Esses fatos acontecem e são impostos quando o Congresso Nacional, sem nenhum comprometimento com a realidade local, institui de forma impositiva para todos os entes da federação, pisos salariais para servidores públicos de carreira obrigando os municípios ao cumprimento, quando a competência de autorganização, inclusive, pessoal, dentro das disponibilidades orçamentárias e financeiras é do ente municipal.

Até que o artigo 23 da Constituição da República, que dispõe sobre a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seja regulamentado, de forma a estabelecer a responsabilidade e a abrangência de cada ente, como também as fontes de recursos que serão utilizadas para que cada um possa cumprir com suas obrigações, os municípios irão sofrer regramentos restritivos dessa estirpe pelo Congresso Nacional, regramento esses que limitam sua autonomia.

Nessa seara de falta de regulamentação estão os graves problemas do poder local, como nos mostra a Elena Garrido:

Residem na inexistência de regulamentação os graves problemas do que os Municípios brasileiros enfrentam atualmente, pois como não há delimitação de competência para atuar em áreas fundamentais, como saúde por exemplo, acabando arcando estes entes locais com atribuições do demais e com isso desorganizam suas finanças, extrapolam as despesas com pessoal e, por vezes, ficam totalmente impossibilitados de atender seus munícipes em esferas fundamentais ao desenvolvimento do próprio município porque impotentes para arcar com obras indispensáveis de infraestrutura, impulsionadoras do desenvolvimento e da geração de emprego e renda (GARRIDO, 2012, p. 132).

Nos termos da Constituição da República, a União, estados, Distrito Federal e municípios não exercem qualquer supremacia um sobre o outro, eis que todos são autônomos. No entanto, as leis são aprovadas diariamente pelo Congresso Nacional e os municípios na maioria das vezes são pegos de surpresa. É por essa razão que se insurge contra a indevida ingerência, principalmente da União na autonomia dos municípios.

A incompetência do demais entes de cumprir com suas obrigações constitucionais fazem com o cidadão comum, que reside no município, e que não tem contato com Estado ou União, exija e reclama das comunas o cumprimento das obrigações de outros entes, como por exemplo, a segurança pública que é competência do estado.

Sem a regulamentação do artigo 23 da Constituição da República o fardo pela execução das políticas públicas caberá sempre aos municípios, que, isoladamente, não tem condições econômicas de enfrentar os problemas sociais e de executar as obras de infraestrutura. Nesse sentido, o federalismo brasileiro encontra-se diante do desafio de encarar os problemas nacionais à luz das realidades locais o que leva a indagar sobre a capacidade das instituições políticas brasileiras de cumprirem os preceitos constitucionais que apontam para a diminuição das desigualdades que existem entre os brasileiros e entre os entes da Federação.

É preciso construir uma nova relação de cooperação visando a construção de um novo pacto federativo de forma responsável e inclusiva que dote os municípios de recursos financeiros e que possibilite a descentralização de direito e de fato das políticas públicas e a inclusão dos agentes políticos locais e do povo em geral.

### **3.3 Poder Legislativo Local**

#### **3.3.1 Aspectos gerais e históricos das Câmaras Municipais**

A Constituição da República de 1988 consagrou a autonomia municipal em termos políticos, administrativos, legais e financeiros e reconheceu o município como ente federado ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Por essa razão, o município possui grande importância na elaboração e na aplicação da legislação, no planejamento, na fiscalização e na implantação das políticas urbanísticas. Dentre os entes federados é o maior responsável pelos equipamentos públicos e instalações destinadas aos serviços de saúde, educação, transporte, lazer e aos demais serviços prestados à população.

O Município, no sistema federativo brasileiro, está organizado em Poderes Executivo e Legislativo. O Poder Legislativo local é exercido pela Câmara Municipal que é composta por vereadores, eleitos por votação direta para o mandato de quatro anos, sendo seu funcionamento regulado pela Lei Orgânica do Município - LOM e pelo Regimento Interno-RI.

A Câmara Municipal vota, delibera, aprova ou rejeita projetos de lei, resoluções e demais proposições de interesse local que lhe são apresentados pelo Executivo através do Prefeito Municipal, pelos próprios vereadores e pela população.

Em cumprimentos aos princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, para a dinâmica, desenvolvimento do município e execução das políticas públicas, as Câmaras Municipais são imprescindíveis. Segundo a ex-diretora do Senado Federal Doris Peixoto:

A câmara municipal é um dos maiores espaços de democracia e de cidadania de nosso país. O que pode ser constatado pela própria história. Mesmo antes do Congresso e das assembleias legislativas, foi instalada por Martim Afonso de Sousa, na capitania hereditária de São Vicente, em 1532, a primeira câmara municipal, que, evidentemente, não tinha o formato das atuais câmaras mas já fazia a ponte entre os moradores e dos aglomerados e outras autoridades (PEIXOTO, 2012, p.7).

A população sabe a importância do Poder Legislativo local e o quanto é necessário à manutenção e materialização da democracia. Sequer cogita-se discutir a possibilidade de abrir mão da liberdade, do direito de reivindicar direitos e de expressar livremente opiniões o que é que impossível, no âmbito municipal, sem o parlamento.

Quando da colonização<sup>17</sup> do Brasil, as vilas e cidades eram os grandes centros de decisão política, desfrutando de uma autonomia institucional, senão de direito, de fato. Instituídas de acordo com o modelo português<sup>18</sup>, as Câmaras Municipais exerciam as funções de poderes legislativos, executivo e judiciário. Competia aos vereadores a administração da terra e as obras do município, bem como, zelar pelos bens municipais, arrecadar as rendas e receber os tributos, estipular salários e expedir as regras de posturas. Em conjunto com os juízes ordinárias competia-lhes, ainda, o julgamento em conjunto com os juízes ordinários (MAURANO, 2010, p. 83-84).

---

<sup>17</sup> As câmaras municipais do Brasil, têm origem nas tradicionais câmaras municipais portuguesas, existentes desde a Idade Média. A história das câmaras municipais no Brasil começa em 1532, quando São Vicente é elevada à categoria de vila. De fato, durante todo o período do Brasil Colônia, possuíam câmaras municipais somente as localidades que tinham o estatuto de vila, condição atribuída pelo Reino de Portugal mediante ato régio. Durante todo o período colonial vigiam na colônia as mesmas normas que valiam para todo o Império Português, as chamadas Ordenações do Reino (Manuelinas até 1603 e Filipinas até a Independência). E de acordo com o que prevê as Ordenações, durante esse período a administração municipal era toda concentrada nas câmaras municipais, que naturalmente exerciam um número bem maior de funções do que atualmente, concentrando os poderes executivo, legislativo e judiciário. Todos os municípios de veriam ter um Presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacéis, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos juntamente com os vereadores. Eram as responsáveis pela coleta de impostos, regular o exercício de profissões e ofícios, regular o comércio, cuidar da preservação do patrimônio público, criar e gerenciar prisões, etc. Na câmara municipal, era onde ocorriam todas as leis e ordens e era o lugar onde trabalhavam os políticos da época. As câmaras constituíram o primeiro núcleo de exercício político do Brasil. As câmaras e seus edis foram, por diversas vezes, elementos de vital importância para a manutenção do poder de Portugal na Colônia, organizando a resistência às diversas invasões feitas por ingleses, franceses e holandeses. Também, com o surgimento do sentimento nativista, já no século XVII, foram focos de diversas revoltas e distúrbios.

<sup>18</sup> No Brasil, a câmara municipal é o órgão do Poder Legislativo da administração dos municípios. Apesar de ter as mesmas origens das câmaras portuguesas, atualmente possuem funções diferentes: a brasileira é um órgão legislativo e em Portugal possui atribuições de Poder Executivo. A Constituição da República Portuguesa de 1976, mantém as câmaras municipais (inclusive as de Lisboa e Porto) como órgãos executivos dos municípios, passando o órgão deliberativo a ser a assembleia municipal. Como órgão legislativo municipal, a câmara municipal brasileira é equivalente à atual assembleia municipal portuguesa e as câmaras municipais portuguesas equivalentes às prefeituras brasileiras.

Na época da colonização, as Câmaras Municipais não seguiam o modelo de separação dos poderes e as funções executiva, legislativa e judiciária não estavam claramente definidas (MAURANO, 2010, p. 84). O período entre a fundação da Vila de São Vicente e o final do século XIX foi marcado pela centralização da vida política nas Câmaras Municipais, sendo a tradição da eletividade de grande importância para a construção de um vínculo entre a sociedade local privilegiada e seus representantes (COSTA, 2005, p.168-169).

A Constituição de 1824 estabeleceu o modelo de Estado Unitário o que acarretou a modificação do município colonial e causou o desprestígio da Câmara Municipal. Mesmo prevista no artigo 167 da referida constituição as Câmaras deixaram de exercer as atribuições de natureza normativa, executiva e judiciária principalmente após a edição da Lei Imperial de 1º de outubro de 1828<sup>19</sup> que criou o Regimento das Câmaras Municipais e revogou as disposições das Ordenações do Reino<sup>20</sup>, que até aquele momento regiam o funcionamento das Câmaras (MAURANO, 2010, p. 84).

O Regimento Interno dispunha sobre a forma de eleição das câmaras, posturas policiais, aplicação de rendas dos municípios e empregados e acabou com a função jurisdicional. Como a constituição de 1824 não instituiu um órgão executivo municipal, nem tampouco designou autoridade para o exercício da função, o exercício das funções executivas continuou a ser atribuição da Câmara Municipal (MAURANO, 2010, p. 85).

---

<sup>19</sup> Com a Independência do Brasil, a autonomia de que gozavam as câmaras municipais é drasticamente diminuída com a Constituição de 1824, e a Lei de 1 de outubro de 1828. A duração da legislatura é fixada em quatro anos e o vereador mais votado assumia a presidência da câmara, visto que até então não havia a figura do "prefeito", a não ser o alcaide (equivalente a prefeito, com poderes menores).

<sup>20</sup> Como Colônia portuguesa, o Brasil estava submetido às Ordenações do Reino, que eram as compilações de todas as leis vigentes em Portugal, mandadas fazer por alguns de seus monarcas e que passavam a constituir a base do direito vigente. São verdadeiras consolidações gerais, que servirão de molde para as codificações futuras (Código Civil, Comercial, Penal, Processual, etc). Além dessa lei geral, os governadores-gerais e os vice-reis do Brasil estiveram submetidos aos Regimentos, que traçavam normas específicas para o Brasil, estabelecendo medidas a serem tomadas nas capitanias, tratamento dos índios, organização da defesa, disciplinamento do comércio, organização da justiça, normas de arrecadação, cuidados com os hospitais e igrejas.

A Constituição de 1891, proclamada a república, discriminou que as funções executivas nos municípios seriam discriminadas pela Constituições Estaduais. Essas funções eram exercidas pelo próprio Presidente da Câmara ou por um órgão, ora denominado de Prefeito, Intendente, Superintendente ou Agente Executivo.

Com a constituição de 1934 as Câmaras Municipais passaram a ter atribuições próprias e distintas das funções de governo e de administração (MAURANO, 2010, p. 86). Nesse sentido, José Afonso da Silva ensina que:

Constitucionalizaram, desse modo, os Poderes do governo municipal: o Executivo e o Legislativo. Este seria composto de Vereadores eleitos diretamente pelos munícipes.

Aos Estados-membros cumpria complementar a organização municipal através de Leis Orgânicas, mas tinha que respeitar esse mínimo estabelecido na Carta Constitucional, em que os vereadores apareciam como legisladores locais. Assim institucionalizados, os Vereadores foram revalorizados, depois de serem omitidos na Carta Magna precedente (SILVA, 2004, p.15)

Durante o período de intervenção denominado de Estado Novo (1937-1945), por meio da Constituição de 1937 que aumentou a centralização do poder no país foi conferido ao Presidente poderes para coordenar as atividades dos órgãos representativos com a possibilidade de indicação de candidatos, a eleição indireta de representante dos Estados na Câmara Federal e a eliminação do princípio de separação dos poderes. Reconheceu-se a autonomia dos municípios e a eleição pelo direta dos vereadores, embora o cargo de Prefeito fosse de livre nomeação pelo Governo do Estado (MAURANO, 2010, p. 86-87)

Mesmo tendo recebida importantes funções pela Constituição de 1937, devido ao regime de intervenção que vigorou no Brasil durante o período do Estado Novo, os vereadores acabaram não sendo eleitos. É o que afirma José Afonso da Silva:

Mas essa Constituição não foi aplicada, pelo que nem mesmo os Vereadores, praticamente os únicos a serem escolhidos por sufrágio direto, foram eleitos, vivendo os Municípios, como os Estados, em permanente regime de Intervenção, até que veio a redemocratização do País, e a promulgação da Constituição de 1946 (SILVA, 2004, p.15)

A Constituição de 1946, liberal democrática, fortaleceu a autonomia municipal ao discriminar as rendas entre União, Estados e Municípios (art. 15 a 21) e previu a partilha do imposto único federal de forma proporcional e a distribuição em parte do imposto de renda e da contribuição de melhoria. Mérito a ser destacado foi o reconhecimento expresso dos vereadores como legisladores locais, uma vez que vedava o exercício, pelos deputados e senadores, de outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (MAURANO, 2010, p. 87-88)

A redemocratização do país foi suspensa em 1964, período de exceção e o Presidente designado pelos militares administrava o país por meio de Atos Institucionais. Com o golpe de 1964 o governo passou a ser administrado pelos militares e não mais pelo Congresso Nacional.

A Constituição de 1967 e sua emenda de 1969, centralizadora, manteve a autonomia dos municípios, no entanto, reduziu as prerrogativas do estados e municípios pelo reforço dos poderes do Executivo. Segundo Adriana Maurano

[...] Os vereadores tiveram direitos e prerrogativas reduzidos sendo que alguns deles foram restabelecidos por Emendas posteriores, como direito a ter sua remuneração fixada pela Câmaras independentemente do número de habitantes (EC n. 6, de 1975), e, sendo funcionário público, perceber vencimentos e subsídios, havendo compatibilidade com o horário (EC n. 6, de 1976) (MAURANO, 2010, p. 88).

Por meio do Ato Institucional 5 de 13 de dezembro de 1968, AI 5, abriu-se um vácuo na política brasileira, marcado pela ditadura, inclusive com imenso intervencionismo nos municípios. Nesse período as câmaras municipais eram regidas pela Constituição do Estado e a Lei Orgânica e o Regimento Interno por leis complementares estaduais.

Com o reconhecimento do município como ente federado pela constituição de 1988 foi conferido à Câmara Municipal as funções típicas do poder legislativo, com atribuições de legislar e fiscalizar as ações desenvolvidas pelo Executivo, bem como, de elaborar sua própria Lei Orgânica e seu Regimento Interno (MAURANO, 2010, p. 88). Ao poder editar sua Lei Orgânica, Regimento Interno, elaborar leis de interesse local e suplementar as legislações federal e estadual as Câmara

Municipais auferiram, outra vez, no cenário político nacional, a importância que foi-lhe privada durante o período da ditadura (BASTOS, 199, p.203).

### 3.3.2 Lei Orgânica e Regimento Interno pós 1988

A Lei Orgânica Municipal – LOM estabelece o papel das autoridades municipais e suas obrigações para com os munícipes. Ao estabelecer direitos, deveres e as atribuições das autoridades a Lei Orgânica limita e regulamenta o poder dos agentes políticos, prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários e dos servidores públicos, que, de acordo com o princípio da legalidade, só podem fazer aquilo que está previsto em lei, sob pena de abuso de autoridade. De outro lado a LOM impõe também ao agente político cumprir as obrigações nela previstas, com a finalidade de atender ao bem comum (SOARES, 2011, p.4).

Até a promulgação da Constituição da República de 1988 os municípios eram organizados por lei estadual, denominada de Lei Orgânica dos Municípios, votada pelas Assembleias Estaduais e sancionadas pelo Governador. Com a promulgação da Constituição, o município foi alçado à condição de ente federado e passou a ter expressamente competência para elaborar sua própria Lei Orgânica de forma a assegurar sua autonomia organizacional (MAURANO, 2010, p. 89).

Segundo o *caput* do art. 29 da Constituição da República, o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e nos preceitos enumerados nos incisos I a XII do referido artigo.

A LOM equipara-se à Constituição da República e a Constituição Estadual, sendo que esta não pode impor normas de observância obrigatória pelos municípios tendo em vista sua autonomia político-administrativa. Nesse sentido o poder de auto-organização do município veda ao legislador estadual dispor sobre normas para serem observadas pelos municípios que contem disposições estaduais sobre assuntos municipais.



É pois a LOM uma verdadeira Constituição Municipal (MEIRELLES, 1993, p.75). Recebe seu fundamento da própria Constituição da República Federal que estabelece, inclusive, os princípios e o conteúdo básico que deverá ser observado constituindo fonte de validade do ordenamento jurídico municipal (MAURANO, 2010, p. 89). Para Sandra Krieger Gonçalves Silva, a LOM pode ser equiparada à Constituição da República pois “[...] representa perante o sistema jurídico local, guardadas as devidas proporções, o que a Constituição da República representa para o sistema jurídico nacional” (SILVA, 2003, p.100).

A LOM é um instrumento de fortalecimento da autonomia municipal e deve-se adaptar as realidades econômicas, políticas, sociais e culturais locais para garantir que o município de direito e de fato possa dispor de autogoverno, autoadministração e auto-organização nas áreas administrativa, financeira, política e administrativa. É uma norma permanente do município e reflete a vontade dos cidadãos que concederam aos vereadores seus representantes o dever de fixar as regras do município.

Obrigatoriamente a LOM deve ter consonância com os princípios constitucionais, ser aprovada por maioria qualificada dos vereadores, com votação em dois turnos e suas correções e alterações deve ser feita na forma de emenda. Nela são fixadas as atribuições e competências de tudo o que diz respeito ao poder municipal inclusive o papel das autoridades, o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo e as obrigações dos agentes políticos com os cidadãos. A não observância pode levar à edição de atos inconstitucionais.

Quanto ao Regimento Interno é o regulamento geral da Câmara Municipal. Trata-se de uma Resolução aprovada em Plenário pelos vereadores, sem a participação do Executivo, que disciplina o funcionamento da casa legislativa. É um ato normativo interno que obriga apenas aos seus membros não podendo se sujeitar terceiros. Enquanto norma procedimental deve constar do Regimento Interno os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da isonomia inerentes ao Estado Democrático de Direito e ao processo constitucional, bem como, devem ser observados os dispositivos da Constituição da República, de caráter obrigatório, e da Lei Orgânica do Município.

A elaboração do Regimento Interno pela Câmara Municipal tem por objetivo assegurar a independência do Poder Legislativo perante os demais poderes e órgãos por isso sua aprovação se dá por Resolução sem a participação do Executivo e, embora se refira a um conjunto de normas que produzem efeitos internamente, alcançando apenas os trabalhos da vereança, o regimento da câmara faz parte do sistema jurídico como norma infraconstitucional e pode, como tal, ser objeto de questionamento quanto sua constitucionalidade (MAURANO, 2010, p. 93).

Dentre as normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal deve constar do Regimento Interno e ou na Lei Orgânica a garantia de representação da minoria nas comissões e na mesa diretora, a publicidade das ações, impessoalidade, ampla defesa, contraditório, devido processo legal, regras para criação e funcionamento de CPIs, que podem ser dispostas de acordo com o artigo 58, § 3º da Constituição Federal, assim como os parâmetros de fiscalização do Executivo pela Câmara Municipal, que pode contar com o auxílio do Tribunal de Contas para o controle externo.

### **3.3.3 Câmaras Municipais e suas atribuições**

Baseado na população dos municípios, segundo o art. 29 da Constituição da República, as câmaras municipais têm entre 09 e 55 vereadores, o que traz grande repercussão no custeio, na estrutura organizacional e nos serviços prestados pelo legislativo local. De acordo com a realidade de cada município as câmaras são compostas, basicamente, por vereadores, servidores públicos efetivos e comissionados, mesa diretora, plenário e comissões parlamentares, contudo essa composição não é taxativa e pode variar.

A instalação da Legislatura<sup>21</sup> de forma solene se dá nos termos da Lei Orgânica de cada município, geralmente no dia 1º de janeiro do ano seguinte à

---

<sup>21</sup> Legislatura é o período de funcionamento da Câmara Municipal correspondente à duração do mandato dos vereadores compreendido entre o 1º de janeiro do ano seguinte às eleições e o dia 31 de dezembro do quarto ano consecutivo.

realização das eleições, com prazo de 04 anos e coincide com o mandato do vereador. É nessa sessão solene que os vereadores tomam posse.

Juntamente com a Legislatura acontecem as sessões legislativas que podem ser ordinárias, extraordinárias ou solenes. A sessão legislativa ordinária corresponde ao período de 01 ano e coincide com o ano civil e é em geral dividida em dois períodos separados pelo recesso. Assim dentro de uma sessão legislativa existem quatro sessões ordinárias.

Disciplinada pelo Regimento Interno, as sessões ordinárias são aquelas realizadas durante o período da sessão legislativa em dias e horários preestabelecidos. Já as sessões extraordinárias são aquelas realizadas em horários diversos da sessão ordinária e podem ser convocadas na forma regimental tanto no período da sessão legislativa ordinária quanto do recesso<sup>22</sup>.

As sessões solenes são aquelas convocadas para homenagens ou comemorações cívicas. Em regra todas as sessões são públicas, exceto em casos específicos em que houver relevância e interesse público (segurança ou preservação do decoro parlamentar, prevendo a Lei Orgânica do Rio de Janeiro para casos em que houver ameaças à autonomia e à liberdade de palavra e voto dos vereadores). Belo Horizonte, Recife, Manaus e Goiana não preveem essa exceção (MAURANO, 2010, p.97).

A autonomia e a independência do Poder Legislativo local pressupõe sua capacidade de auto-organização administrativa e financeira. Por simetria ao texto constitucional são órgãos das câmaras municipais a Mesa Diretora, o Plenário e as Comissões. A Mesa Diretora é um órgão de direção ao passo que o Plenário e as Comissões são órgãos deliberativos.

À Mesa Diretora compete a administração da Câmara, a direção dos trabalhos legislativos e a execução das deliberações do Plenário. Dentre outras estabelecidas na Lei Orgânica e no Regimento Interno são atribuições da Mesa propor os projetos referentes à criação, modificação ou extinção de cargos e funções administrativas do legislativo, fixar a respectiva remuneração, promover o

---

<sup>22</sup> O recesso legislativo é a suspensão temporária das atividades do legislativo e do judiciário, em regra, duas vezes ao ano, no entanto, permite exceção de acordo com a realidade local.

funcionamento regular, promover os atos de pessoal, elaborar de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a previsão de despesas a ser incluída na Lei Orçamentária-LO do município, apresentar projetos de abertura de crédito suplementares ou especiais, declarar a extinção do mandato de prefeito, vice e vereador nos termos da lei (MAURANO, 2010, p. 101-102).

Ao Presidente da Mesa, conseqüentemente da Câmara Municipal, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno, são concedidas as atribuições de representação da Câmara Municipal, judicialmente e extrajudicialmente; de promulgar as leis com sanção tácita ou que o veto do Executivo tenha sido derrubado; fazer os atos da Mesa, resoluções, decreto legislativos; representar sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal; solicitar, por decisão do Plenário, intervenção no município; manter a ordem no recinto; contratar na forma da lei; requisitar ao Prefeito recurso financeiro para as despesas da Câmara; ordenar as despesas, prestar contas e substituir o Prefeito em caso de impedimento deste e do vice-prefeito (MAURANO, 2010, p.101).

. Enquanto órgão de deliberação, o Plenário é um órgão soberano da Câmara. Composto por todos os vereadores é o local onde acontecem as discussões (contraditório), que decide pela aprovação ou rejeição das matérias e que representa a vontade dos parlamentares de todas as agremiações partidárias eleitas.

O Plenário é o maior espaço de democracia que salvaguarda o direito das minorias contra eventuais abusos da maioria e se concretiza como instrumento democrático e republicano a serviço do cidadão.

Outro órgão de deliberação são as comissões técnicas, que são responsáveis pelo exame preliminar das matérias que são submetidas ao Plenário, sendo que o critério para sua organização varia de acordo com o Regimento Interno, ressalvada a Comissão de Constituição e Justiça ou de Legislação e Justiça que, obrigatoriamente, ficam encarregada do exame de constitucionalidade da matéria (SILVA, 2004, p. 48-49).

Enquanto comissão especial, transitória, há que se destacar as comissões de inquérito que são instauradas por requerimento de um terço dos membros da Câmara para apurar determinado fato de competência local. Têm prazo certo, seus

poderes de investigação são análogos aos do judiciário inclusive com poderes para tomar depoimentos, requisitar documentos, realizar diligências, convocar autoridades municipais e promover as verificações contábeis em livros e documentos da administração. Ao final dos trabalhos a Comissão Parlamentar de Inquérito deve elaborar um documento com as respectivas conclusões.

### **3.3.4 Funções do Legislativo e o dever permanente de fiscalização**

Apoiada no princípio constitucional de separação dos poderes, a Câmara Municipal exerce as mesmas atribuições do Poderes Legislativos Federal e Estadual, sendo que “[...] a atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do município no que afeta aos interesses locais” (MEIRELLES, 1993, 438). Segundo José Afonso da Silva as atribuições da Câmara “[...] se reduzem a *quatro funções básicas*, a função legislativa, a função meramente deliberativa, a função fiscalizadora e a função julgadora” (SILVA, 2004, p.96).

Independente da denominação que são dadas às funções, o Poder Legislativo local se apresenta com o papel de representar os diversos segmentos e setores da sociedade com o fim de reproduzir a diversidade de interesses, valores e ideologia. Nesse contexto, além das tradicionais funções normativa, legislativa e julgadora, a Câmara Municipal exerce uma série de ações indispensáveis na interação com a sociedade como a prestação de informações de interesse público através dos meios de comunicação, TV, jornais, rádios e internet (função informativa) e a função de fiscalização permanente do Executivo nos termos do artigo 31 da Constituição da República associada à função de assessoramento que se expressa por meio de sugestões ao Prefeito através da indicação de obras, ações e serviços públicos, aprovadas em Plenário.

Sob o prisma da função normativa, que é a principal função do Poder Legislativo local, são elaboradas as normas relacionadas aos assuntos de competência e de interesse local conforme artigo 29 da Constituição da República. Associado a esse contexto, ao atribuir ao Município a competência para suplementar

a legislação federal e estadual quando couber, instituir tributos, fixar taxas de contribuição de melhoria, deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais e de dispor sobre a política urbana, a Constituição da República ampliou significativamente o poder de atuação do vereador.

Quanto a função julgadora compete à Câmara Municipal julgar o prefeito, o vice-prefeito assim como os vereadores por infrações político-administrativas, o que poderá acarretar a perda do mandato do agente político nos termos em que dispuser a Lei Orgânica, assegurado em todos os casos o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, sob pena de nulidade do ato.

A função administrativa diz respeito a competência constitucional para estabelecer sua organização interna, composição da mesa, normas de funcionamento, pessoal, assim como, para promover a estruturação dos serviços e a direção de seus auxiliares, através de atos internos como resolução, decretos legislativos, portarias ou outras modalidades equivalentes. Destaca-se que os atos internos da Câmara, assim como atos do Executivo, sujeitam-se ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas (MAURANO, 2010, p.119).

A função de controle e de fiscalização ao lado da função normativa foi colocada no artigo 29 inciso XI da Constituição da República como norma de preceito obrigatório e realiza-se através da tomada de contas do prefeito, dos requerimentos sobre pedidos de informações de atividades do Executivo, da convocação do prefeito e de seus auxiliares para prestar informações sobre assuntos administrativos ou de comissões de investigação ou de inquérito, julgamento das contas do prefeito bem como, em momentos específicos por meio de diligência para apuração de denúncias e em discursos e apontamentos em Plenário que assinalam falhas e omissões do Executivo.

A convocação pelo Legislativo local ao Executivo se resume aos auxiliares diretos do Prefeito, sob pena de transgressão ao princípio constitucional de separação dos poderes. Nesses termos Adriana Maurano defende que:

Cabe salientar que a possibilidade de convocação para prestar informações limita-se à pessoa dos auxiliares diretos do Prefeito, não podendo a Câmara, seja através do plenário, seja através de suas comissões, convocar o próprio

Prefeito, sob pena de caracterizar uma submissão do Chefe do Poder Executivo ao Legislativo, contrariando o princípio da separação dos poderes (MAURANO, 2010, p.117).

Assim como disposto no art. 29, inciso XI da Constituição da República, o art. 31 determina que:

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

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

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

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei.

Além dos aspectos de legalidade, de acordo com o disposto no art. 70 da Constituição da República<sup>23</sup>, mediante controle externo, deverá ser examinado os aspectos da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e renúncia de receitas (MEIRELLES, 1993, 442).

Deve ficar claro que a fiscalização pelos vereadores ao Executivo não se caracteriza ou significa fazer oposição ao prefeito, afinal, além de ser uma obrigação legal do edil, nada pode contribuir mais que as orientações e o acompanhamento dos órgãos de controle.

---

<sup>23</sup> Dispõe o art. 70 da Constituição da República:

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

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

É responsabilidade do edil acompanhar a execução das obras e serviços públicos, bem como, fiscalizar e controlar de forma permanente os atos do Executivo o que representa um grande avanço aos serviços prestados pelo Legislativo local à comunidade, pois, em última instância significa garantir a apropriada utilização dos recursos financeiros pertencentes à população, bem como, zelar e cuidar do patrimônio público.

Entretanto, o dever de controle e de fiscalização não pode ter caráter de devassa no Executivo, sob pena de comprometer o princípio de separação dos poderes e de inviabilizar a normalidade dos serviços públicos. É o que se depreende do apontamento feito por José Nilo de Castro:

[...] o que não se admite, e se repele, enfaticamente, porque o regime constitucional não elenca a hipótese, são os gestos e iniciativas da Câmara Municipal, com feição e perfil de permanente *devassa*, no Executivo operada pelo Legislativo. Tanto o princípio da independência dos Poderes quanto a sistemática do *controle externo*, com a participação obrigatória do Tribunal de Contas ou Conselho de Contas Municipais, estão ambos a indicar a Impossibilidade de se proceder à devassa no Executivo.

É que a relação intragovernamental dos Poderes já se encontra delineada e assegurada na ordem constitucional, nesse plano (arts. 2º, 31, § 1, CF, reproduzidos nas Cartas dos Estados e Leis Orgânicas), motivo por que a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional (Lei n. 4320/64) específica (CASTRO, 1998, p.132).

Ocorre que as Câmaras Municipais têm deixado a desejar no papel fiscalizatório, seja por desconhecimento dos instrumentos de que dispõe, por confundir a ação fiscalizadora por busca de irregularidades nos atos do Poder Executivo, ou ainda, por submeter-se à vontade do Executivo em troca favores, cargos e de benefícios pessoais utilizados como moeda de troca. Essas condutas além de garantir o apoio ao executivo e de garantir a maioria na Câmara Municipal, inibe e dificulta a fiscalização pelo Legislativo.

Para coibir essas condutas a minoria parlamentar dispõe da instalação de comissão parlamentar de inquérito (CPI), instrumento fundamental no exercício da função fiscalizadora que tem exercido um importante papel na história recente do



Estado Democrático de Direito no Brasil. Entretanto, a CPI é o instrumento mais radical para o exercício da função fiscalizadora e sugere-se que o mesmo seja adotado em situações nas quais os outros instrumentos não sejam suficientes para apurar os fatos apontados no Executivo.

## **4. Processo legislativo municipal e participação popular**

### **4.1 Simetria do processo legislativo municipal ao eixo constitucional**

Não se vislumbra iniciar as considerações sobre o capítulo referente ao processo legislativo a não ser resgatando a abordagem feita no capítulo anterior sobre a autonomia do município.

No contexto perquirido, a falada autonomia nada mais é do que dizer que “[...] a Federação possui, como característica elementar, a repartição constitucional de competências entre o poder central e as ordens jurídicas periférica” (SANTANA, 1998, p.77).

Consubstanciada na autonomia e independência de seus entes, a Constituição da República estabeleceu os mecanismos de proteção no momento em que dispôs sobre as competências e que as distribuiu de forma enumerada, concentrada, para a União deixando para Estados e Municípios competências extremamente limitadas. Enquanto os artigos 22 e 24 estabelecem as competências legislativas, os artigos 21 e 23 estabelecem as competências administrativas (MAGALHÃES, 1999, p.209-210).

Sob o amparo da autonomia e da capacidade própria de organização, governo e legislativa, substanciada nos artigos 1º e 18, com supedâneo nos artigos 29 a 31, todos da Constituição da República, ficou reservado aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse geral e a complementar a legislação federal no que couber.

Em regra, o mecanismo da divisão de competências, por força da Constituição da República, faz com que a competência municipal não possa ser usurpada por obra de legislação federal ou estadual. Cria-se assim uma área onde somente os municípios podem livremente transitar. Impede-se com isso qualquer interpenetração das demais esferas de governo.

Sob essa égide a Constituição da República o constituinte tratou de enumerar através do artigo 30, inciso I a IX as competências municipais de ordem legislativa e as de ordem material.

Quanto as competências de ordem material, o constituinte elegeu o critério de interesse local, acordo com a realidade de cada comuna. Segundo Jair Eduardo Santana, “[...] a maior parte dessas competências não é enumerada na Constituição Federal. Quer-se dizer com isso que sua previsão constitucional deve ser vista apenas como relação exemplificativa” (SANTANA, 1998, p. 90).

Quanto as competências legislativas, que se massificam pela execução da função normativa da Câmara Municipal, com a participação do Executivo, podem ser de duas ordens: privativas e concorrentes.

As privativas, previstas inicialmente na Constituição da República, dizem respeito aos assuntos de interesse local, variam de acordo com a realidade de cada município e podem se modificar à medida que o tempo evolua, visando a prestação de serviços condizentes com a realidade local. Já as concorrentes, são aquelas que permitem ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Respeitada as competências e os princípios constitucionais, a função legislativa municipal é exercida com a participação do Executivo, eis que é conferido ao Prefeito a iniciativa exclusiva em diversas áreas, tais como organização administrativa, criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, assim como, fixação ou aumento de suas remunerações, plano plurianual, matérias orçamentárias e diretrizes orçamentárias, entre outras disciplinadas na Lei Orgânica (MAURANO, 2010, p. 111).

Nesse contexto, segundo Clèmerson Merlin Clève:

[...] o fato não constitui novidade. O processo de descentralização da atividade normativa não pode deixar de contemplar o Executivo que, nas sociedades políticas contemporâneas, participa ativamente do processo legislativo. Sua participação no processo opera-se de dois modos: *(i)* ou intervém em uma das fases de elaboração da lei, ou *(ii)* exerce ele mesmo a função de elaborar o ato normativo (dotado ou não de força de lei) (CLÈVE, 2000, p. 99).

Assim como reservado ao Executivo, a Constituição da República conservou aos cidadãos, conforme artigo 29, inciso XIII, a iniciativa de leis que é um instrumento de democracia semidireta participativa, ao lado da consulta pública (referendo e plebiscito). Esses instrumentos serão analisados em tópicos que seguem.

Feita breve análise sobre competências municipais, adentra-se à discussão do processo legislativo.

Sem submergir às definições dos clássicos autores, pode-se entender por processo legislativo como sendo um conjunto de atos ordenados e disciplinados pelos órgãos legislativos.

O processo legislativo constitucional, garantidor dos direitos dos cidadãos em relação a uma produção democrática do direito, tirou das mãos dos governos absoluto ou autoritário, as atribuições exclusivas de exercício da atividade legislativa. Em sua concepção, como espécies normativas, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, conforme preceitua o artigo 59 da Constituição da República.

Para elaboração de leis em geral (normas ordinárias), o processo legislativo compreende, de forma resumida, as seguintes fases: a) iniciativa; b) emendas; c) discussão e votação; d) sanção ou veto; e) promulgação e f) publicação. Essas fases estão disciplinadas nos artigos 61 a 69 da Constituição da República.

Como ato inaugural do processo legislativo, a iniciativa é a competência deferida a alguém ou algum órgão possibilitando a deflagração do procedimento junto ao Legislativo. Já as emendas, que não se pode confundir com emendas à Constituição, são proposta de alteração ao projeto em tramitação, podendo suprimir, adicionar, modificar, adicionar ou substituir algo em relação ao projeto original.

A discussão e votação em plenário da Casa Legislativa, no caso do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal e, em nível municipal, nas Câmaras Municipais, acontecem após a tramitação do projeto nas comissões. Nessa fase é constatada a aprovação ou rejeição do projeto mediante a verificação do quórum exigido para aquele ato.

A sanção ou veto são atos privativos do chefe do Executivo. Com a sanção manifesta-se a concordância com o projeto aprovado, e, com o veto, também denominado de sanção negativa, a discordância parcial ou total com o projeto.

Ultrapassada a fase de sanção procede-se à promulgação da lei que o ato que dá existência à norma jurídica certificando a regularidade do processo de formação da lei.

Por fim, segue-se à publicação da lei que é o ato de levar o conhecimento da norma aos seus destinatários. Embora não seja expreso na constituição, o tocante a prática do citado ato, entende-se que deverá fazê-lo aquele que realizou a promulgação.

Para André Del Negri, recorrendo ao procedimento legislativo de uma lei ordinária, o processo legislativo encontra-se representado por seis fases. A primeira fase denominada de introdutória, instaurativa ou preparatória, inicia-se com a apresentação do projeto e sua leitura em plenário da casa legislativa. À fase introdutória segue-se a fase constitutiva com distribuição à Comissão permanente sobre a adequabilidade legislativa, mérito e constitucionalidade do projeto. Em seguida passa-se à fase das discussões, a qual ocorre nas reuniões das Comissões e sessões plenárias, momento de maior publicidade do processo legislativo. É nessa fase que ocorre o contraditório com a apresentação de objeções e emendas. Encerrada a discussão passa-se à fase decisória em que ocorrerá a votação do projeto nos termos do regimento de cada casa. Aprovada a matéria passa-se à revisão da matéria, no caso de bicameralismo, pela outra casa, e, por fim, à última fase na qual a proposição legislativa, por intermédio do envio ao Presidente da República para sancioná-la ou vetá-la, momento em que poderá adquirir eficácia *erga omnes*. (DEL NEGRI, 2003, p.78)

Situado numa federação composta por entes autônomos e independentes, delimitado por competências constitucionais legislativas, levando-se em consideração que a Constituição da República vigente não repetiu expressamente o artigo 13, inciso III da Constituição revogada<sup>24</sup>, relativamente à obrigatoriedade

---

<sup>24</sup> A vinculação ao processo legislativo federal na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 com EC 001/69, Constituição revogada pela Constituição de 1988, estava disposta da seguinte forma: “Da Competência dos Estados e Municípios. Art. 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e

quanto à adoção pelos Estados, conseqüentemente, pelos Municípios do processo legislativo federal, considerando as fases do processo legislativo federal, indaga-se: os Municípios devem observar obrigatoriamente todo o processo legislativo lançado na Constituição para a União?

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho “[...] as regras estabelecidas para o processo legislativo no plano federal já não são obrigatórias para os Estados federados”, e acrescenta, “[...] o que se aplica relativamente aos Estados, aplica-se aos Municípios” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 248-249).

Esse, também, é o entendimento de Adriana Maurano, segundo a qual, a Constituição da República conferiu aos Estados e aos Municípios maior autonomia para organizar os respectivos processos legislativos, na medida em que não estabeleceu como fazia a Constituição anterior, a obrigatoriedade de observância do processo legislativo federal (MAURANO, 2010, p. 110-11).

A Constituição da República não impôs aos Estados, conseqüentemente aos Municípios a obrigação de observar o processo legislativo federal, mas, segundo José Afonso da Silva “[...]os princípios básicos do processo legislativo, sem os quais este inexistente, terão que coincidir nas esferas federal, estadual e municipal”, assim como também, “[...] as regras sobre iniciativa legislativa concorrente e exclusiva, sobre emendas e suas limitações, sobre o processo de formação das leis orçamentárias” (SILVA, 2003, p. 607).

Segundo o Ministro Eros Grau do Supremo Tribunal Federal:

A CB, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, *caput* –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes.” (ADI 1.594, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-6-2008, Plenário, *DJE* de 22-8-2008.) No mesmo sentido: [ADI 291](#), Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 7-4-2010, Plenário, *DJE* de 10-9-2010;

---

pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:  
(...) III - o processo legislativo;

ADI 3.644, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-2009, Plenário, *DJE* de 12-6-2009.

Em virtude de posicionamentos como esses, inclusive da orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, apoiado também na doutrina de André Del Negri, os Municípios não estão obrigados a seguir todo o processo legislativo federal e sim os princípios constitucionais do procedimento, dentre eles, que a

[...] lei seja produto de um procedimento realizado em contraditório, ampla defesa e em simétrica paridade aberta a todos de tal modo a permitir a qualquer do POVO a fiscalização processual de constitucionalidade dos procedimentos legiferantes (DEL NEGRI, 2003, p. 93).

No entanto, se a Constituição da República conferiu aos Estados e aos Municípios a capacidade de auto-organização, de autogoverno e a observância obrigatória de vários princípios dentre eles, aqueles pertinentes ao processo legislativo, indaga-se: os entes inferiores não estão obrigados a aplicar a regra da simetria em todo o processo legislativo?

O princípio ou regra da simetria, como construção dos tribunais, tende a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, conformidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu plano direto está no art. 25 da Constituição da República e no art. 11 de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República.

Em relação aos entes municipais a simetria encontra-se consubstanciada no art. 29 da Constituição da República que determina que os municípios reger-se-ão por Lei Orgânica, atendidos os princípios constitucionais da Carta Magna e da Constituição do respectivo Estado.

No Supremo Tribunal Federal a jurisprudência é assentada nos seguintes termos:

No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF

e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete." (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 7-10-2009, Plenário, DJE de 27-11-2009.) No mesmo sentido: ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 19-6-2013, Plenário, DJE de 13-8-2013.<sup>25</sup>

Quanto ao objeto pesquisado, o que se deve ter como simétrico são os princípios do processo legislativo e não as espécies normativas como delineadas no artigo 59 e seguintes da Constituição da República.

Nesse sentido, em respeito aos princípios constitucionais do processo legislativo, de reprodução obrigatória, as leis locais, em nenhuma hipótese, não podem, como por exemplo, aumentar o quórum de votação de matérias similares e ou modificar sua iniciativa, sob pena de comprometer a homogeneidade entre os entes da federação.

Veja o que diz a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O preâmbulo (...) não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma Constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o

---

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.298-MC. Relator Min. Cezar Peluso, julgado em 07.10.2009. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=393>>. Acesso em: 28 fev. 2014.



preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local." (ADI 2.076, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-8-2002, Plenário, *DJ* de 8-8-2003)<sup>26</sup>

Processo de reforma da Constituição estadual – Necessária observância dos requisitos estabelecidos na CF (art. 60, § 1º a § 5º) – Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 (quatro quintos) da totalidade dos membros integrantes da Assembleia Legislativa – Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo Poder Legislativo local – A questão da autonomia dos Estados-membros (CF, art. 25) – Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da Constituição da República: (...)." (ADI 486, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-4-1997, Plenário, *DJ* de 10-11-2006.<sup>27</sup>

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIÇOS PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre serviços públicos e organização administrativa do Estado. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 396970 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 15/09/2009, DJe-191

---

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.076. Relator Carlos Velloso, julgado em 15.08.2012. Plenário. *DJ* de 08.08.2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=393>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.225. Relator Celso de Mello, julgado em 03.04.1997. Plenário. *DJ* de 10.11.2006. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=393>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

DIVULG 08-10-2009 PUBLIC 09-10-2009 EMENT VOL-02377-03 PP-00492).<sup>28</sup>

Em regra todos os princípios constitucionais são de repetição obrigatória. Quanto às normas somente aquelas de caráter substantivo devem ser repetidas pelos demais entes. É o que se depreende do voto do Ministro Cezar Peluso no julgamento do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

É improcedente a ação. Em primeiro lugar, não encontro ofensa ao princípio federativo, a qual, no entender da autora, estaria na feição assimétrica que a norma estadual impugnada deu a um dos aspectos do correspondente processo legislativo em relação ao modelo federal. Ora, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição fluminense consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. É assente a jurisprudência da Corte no sentido de que as regras do processo legislativo federal que devem reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo, coisa que se não reconhece ao dispositivo atacado. (...). Realizando-se o cotejo entre o artigo impugnado nestes autos e os preceitos constitucionais adotados como parâmetro de sua constitucionalidade, não se vislumbra qualquer incompatibilidade, até porque se trata de disposições desprovidas de correlação específica'. Daí chegar-se, sem dificuldade, à conclusão de que a norma estadual não vulnera o princípio federativo, consagrado nos arts. 1º, caput, 18 e 25 da CF." (ADI 3.225, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-9-2007, Plenário, DJ de 26-10-2007).<sup>29</sup>

Destinado a gerir assuntos de interesse local os municípios conquistaram autonomia de direito, todavia, de fato, ainda resta muito para que os entes municipais possam exercer suas atribuições constitucionais sem a interferência dos outros entes.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 396970. Relator Eros Grau, julgado em 15.09.2009; DJe-191 de 08.10.2009. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5415805/agregno-recurso-extraordinario-re-396970-sp>> Acesso em: 28 fev. 2014.

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.225. Relator Cezar Peluso, julgado em 17.09.2007. Plenário. DJ de 26.10.2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=393>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

Para que os municípios possam de fato exercer seu papel normativo é preciso aumentar o grau de descentralização retirando da União a competência exclusiva, privativa, para a maioria dos temas que aflige a realidade local.

Quanto ao processo legislativo em si, a Constituição da República traçou os parâmetros normativos, no entanto, cabe a cada município reproduzir nas Leis Orgânicas os princípios constitucionais concernentes à estrutura do processo legislativo ordinário, em especial, a

[...] fase constitutiva integrada pela deliberação parlamentar”, momento de instauração do contraditório e da isonomia legislativa, e da “[...] sanção por parte do chefe do Executivo, ou superação desta, por maioria qualificada” (FERREIRA FILHO, 2001, p.249).

Outro aspecto que se deve observar segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho é a “[...] previsão de leis complementares sobre matérias especiais, análogas àquelas que a Constituição Federal prevê”, e ainda, “[...] reserva da iniciativa em termos análogos a essa Carta”. Segundo o Autor, para os Estados e Municípios é discutível “[...] a possibilidade de legislação delegada” e, “[...] de modo algum, porém, a admissão de medida provisória com força de lei, que é uma exceção (e aberrante) ao próprio sistema da Constituição brasileira”. (FERREIRA FILHO, 2001, p.249).

Em sentido contrário Alexandre Moraes afirma que:

As regras básicas do processo legislativo prevista na Constituição Federal são modelos obrigatórios às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Desta forma, entendemos que no âmbito estadual e municipal haja previsão de medidas provisórias a serem editadas, respectivamente, pelo Governo do Estado ou Prefeito Municipal e analisadas pelo Legislativo Local, desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual e no segundo, previsão nessa e na respectiva Lei Orgânica. Além disso, será obrigatória a observância do modelo básico da Constituição Federal. (MORAES, 2003, p. 1144).

A possibilidade de edição de Medidas provisórias pelos Estados Membros foi pacificada pelo STF<sup>30</sup>, que diante do princípio da simetria, julgou a matéria constitucional. Segundo Adriana Maurano, entendimento que perfilha-se, dada a autonomia municipal, “[...] o mesmo entendimento pode ser utilizado para a admissão de Medidas Provisórias no âmbito dos Municípios, já que elevados pela Carta Magna à condição de ente integrante da federação, tal como os Estados-membros” (MAURANO, 2010, p. 115)

Mesmo tendo sido demonstrada a possibilidade de edição de Medidas Provisórias em âmbito municipal tal permissão deve ser feita com bastante cautela, pois, corre-se o risco de dotar o Executivo municipal de poderes e de funções que extrapolam o limite de sua competência e propicia o efetivo exercício da atividade legislativa pelo Prefeito invertendo a ordem cronológica do processo legislativo e o esvaziamento das Câmaras Municipais.

Nesse contexto, segundo Eduardo Martins de Lima e Virginia Silame Maranhão Lima, que analisaram os efeitos perversos da Medidas Provisórias em âmbito federal, “[...] verifica-se um flagrante desrespeito, por parte dos três poderes instituídos, para com o processo legislativo, o que, de fato, esvazia a substância democrática do regime de 1988” (LIMA; LIMA, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 99).

Quanto ao princípio ou regra da simetria, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deve-se observar sua aplicação apenas para as normas de natureza substantiva, de tal sorte que as normas internas, regimentais e ou meramente administrativas podem ser livremente instituídas pelos entes municipais, desde que observados os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Municípios, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se, por exemplo, as previstas nas alíneas ‘a’ e ‘c’ do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição

---

<sup>30</sup> Nesse sentido consultar ADI n. 425 TO - Tocantins. Rel, Ministro Mauricio Correa. Tribunal Pleno, julgado em 004.09.02, DJ p. 19. 19 dez 2003, ADI 2.391 /SC Santa Catarina. Rel. Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno, julgado em 16.08.06, DJ, p. 20, 16 mar. 2007.

da República, que determinam a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares.

Assim, o que se deve ter como simétrico são os princípios do processo legislativo e não as espécies normativas como delineadas no artigo 59 e seguintes da Constituição da República. Isso porque em regra todos os princípios constitucionais são de repetição obrigatória. Quanto às normas somente aquelas de caráter substantivo devem ser repetidas pelos demais entes.

O Município tem autonomia para determinar as regras do processo legislativo. Contudo, com a reserva de eventual princípio estadual, essa autonomia é limitada, apenas pelos mesmos princípios apontados acima como obrigatórios para os Estados-Membros (FERREIRA FILHO, 2001, p.249).

#### **4.2 Participação popular, transparência e controle**

A Constituição da República de 1988 pode ser considerada uma das mais modernas do mundo. Determina que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Qualifica o Estado como Democrático de Direito e prevê no parágrafo único do artigo 1º que todo poder emana do povo, que esse poder será exercido por meio de representantes (democracia indireta) ou diretamente nos termos do texto constitucional o que significa dizer que a base constitucional do sistema democrático não será apenas o voto, mas também a participação popular direta pelos meios instrumentos constitucionais e legais (MACEDO, 2008, p.186).

Com objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, a Constituição da República declarou como princípio fundamental a soberania popular, conjugando instrumento da democracia direta, indireta e participativa.

Consolidada no Estado brasileiro, José Afonso da Silva, conceitua democracia como [...] um processo de convivência social em que o poder emana do

povo, há de ser exercido direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo” (SILVA, 2003, p. 130), sendo que um dos primeiros passos para a consolidação da democracia, é, há muito tempo, a separação de poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Tradicionalmente a doutrina costuma classificar a democracia em direta, indireta (representativa) e semidireta, às vezes chamada de participativa.

Em regra a democracia direta é aquele em que o povo exerce os poderes e decidem cada assunto por meio de voto. Este tipo de democracia tem-se tornado utópica em virtude das dificuldades práticas, principalmente, em países populosos e de grande território.

A democracia indireta ou representativa, pressupõe adoção de institutos voltados à representação por meio do processo político, do sufrágio universal, dos partidos políticos e do mandato eletivo. Na democracia representativa a participação popular fica restrita ao voto, momento em que o povo legitima o exercício do poder aos seus representantes, podendo ocorrer o distanciamento do eleitor de seu representante, conseqüentemente, incorrer em crise de legitimidade.

A democracia semidireta, é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo, podendo inclusive ser sinônimo de democracia participativa. Segundo Macedo

Muitos autores entendem democracia participativa como sinônimo de democracia semidireta. No entanto, na acepção atual, democracia participativa possui espectro de muito maior abrangência. Democracia participativa compreende uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública (MACEDO, 2008, p.186).

Na República Federativa do Brasil, a Constituição prevê institutos de democracia representativa, como o sufrágio universal, o mandato eletivo, mas prevê, também, institutos tradicionais da democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular e outros meios de participação, como o controle social e a participação nas decisões e nas atividades da administração pública. Nesse contexto, deverá ser entendimento como instrumento democracia participativa:

“[...] toda e qualquer forma legal, de controle, pela sociedade, dos atos da administração; todo e qualquer ato de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública; todas as formas que objetivem dar mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta mais participação popular” (MACEDO, 2008, p.188).

Inobstante a tipologia que adquire a democracia, para José Afonso da Silva:

A democracia é um conceito histórico. Não sendo por si só um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de conveniência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, [...] um regime político em que o poder repousa na vontade do povo e na garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história (SILVA, 2003, p.144).

Para se concretizar a democracia exige a livre escolha por meio do voto secreto e universal, publicidade, liberdade, responsabilidade, divisão de poderes, representatividade, maioria, igualdade, legalidade, pluralismo cultural e partidário, equilíbrio de interesses, divisão de competências, periodicidade de mandatos e a participação popular por meio do plebiscito, referendo ou de outros institutos.

É inegável que no Estado Democrático de Direito a participação da sociedade é um dos requisitos indispensáveis à consolidação da democracia. Assim, por força da Constituição da República foram introduzidos no ordenamento jurídico nacional, diversos instrumentos de participação popular, dentre eles destaca-se o plebiscito (artigo 14, inciso I), o referendo (artigo 14, inciso III), a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, inciso XII), a exibição e prestação das contas municipais (artigo 31, parágrafo 3º), a denúncia nos Tribunais de Contas (artigo 74, parágrafo 2º), a provocação do inquérito civil (artigo 129, parágrafo 1º) e os conselhos gestores de políticas sociais (artigo 194, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II e artigo 205, *caput*).

Diante da impossibilidade do povo participar diretamente da discussão de todos os projetos legislativos, democracia direta, entra em cena a figura da representação indireta, ou democracia indireta, representativa, na qual os parlamentares são legítimos representantes dos cidadãos.

## Segundo Paulo Bonavides:

Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse: há portanto, presunção ou fixação de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem ser legitimamente aquilo que o povo havia de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo; eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa (BONAVIDES, 2003, p. 274-275).

Apoiada no instituto da representação, a democracia indireta tem-se mostrado insuficiente para atender o clamor da sociedade, principalmente, suas demandas. A falta de diálogo dos parlamentares com suas bases, dos governantes com o povo e, principalmente, a falta de publicidade e de transparência das ações parlamentares e governamentais pode gerar uma grande insatisfação do povo.

Dentro do contexto, o povo “[...] *não tem qualquer interferência direta no jogo cotidiano da política* (CAGGIANO, 1987, p.391). Aliado a esse fato, a falta de transparência dos gastos públicos, a universalização do sufrágio, o surgimento de novo atores sociais e o aumento das demandas sociais, dificultam ao instituto da representação o poder de captar e de transformar o anseio da população em políticas públicas.

A constante frustração das expectativas da sociedade, aliados aos desvios de condutas de alguns gestores e parlamentares e à participação restrita dos cidadãos aos momentos eleitorais gerou um tipo de crise na democracia representativa o que possibilitou o fortalecimento da democracia participativa, conseqüentemente, aumentou e viabilizou a participação popular.

## Segundo Macedo, que analisou a democracia participativa na Constituição da República

A experiência democrática, na maioria dos países, demonstrou a ineficiência e as distorções que a democracia representativa significava, incapaz de responder aos anseios da sociedade. Por outro lado, a democracia direta parece utópica, impossível de ser viabilizada. Do mesmo modo, a semidireta ficou aquém das expectativas, vez que somente inseria alguns elementos da democracia direta no sistema. Daí resultou a democracia participativa, aberta



a todas as formas de atuação do povo nas decisões políticas e nos atos da Administração Pública (MACEDO, 2008, p.188).

Lado outro, embora contestada, a democracia indireta é compatibilizada com a legitimidade. O simples fato de um Estado adotar a democracia indireta ou do cidadão não concordar com o teor das normas produzidas por seus representantes não as torna ilegítimas. No entanto, é de extrema importância que no processo de formação das leis, os projetos sejam devidamente e exaustivamente discutidos dentro dos princípios democráticos.

Incluem-se nesses princípios que o legislador seja escolhido legitimamente, dentro de um processo eleitoral democrático, que permita ao eleitor avaliá-lo periodicamente e que o mesmo seja devidamente informado e participado das ações por ele tomadas, sob pena de suas ações se tornarem ilegítimas.

É preciso que o povo seja devidamente esclarecido e que tenha pleno conhecimento da realidade e das medidas propostas para, assim, entender, discutir e até defender, com base no melhor argumento, a posição tomada pelo legislador, seu representante.

Quanto maior for o entendimento do cidadão e sua participação no processo de formação das normas, maior será a legitimidade da lei, conseqüentemente, maior adesão ao preceito.

Seja por meio da democracia representativa ou por meio da democracia participativa com base no princípio do direito democrático é necessário e urgente que o povo participe de forma mais direta e eficaz dos processos de formação das leis. Nesse sentido, não se pode manter o parlamento como o único local e detentor de legitimidade para a manifestação democrática. É preciso aumentar os lugares de exercício da democracia e suas formas, sejam diretas ou indiretas, além de criar novo mecanismos de participação popular e de representação das classes sociais.

Para Menelick de Carvalho Netto:

[...] a função do legislativo é a de constituir-se em uma área de discussão pública, de formação da opinião e vontade públicas mediante um processo no qual todos têm que pode se sentir representados e co-participes. É a de se construir em um filtro

mediante o qual se possa prover uma ampla discussão pública, e acolher normas que, em tese, possam ser aceitas por todos os potenciais afetados como aptas para reger a sua vida em comum (CARVALHO NETTO, 2003, p. 95).

É indispensável a institucionalização de procedimentos legislativos discursivos que permitam a participação popular, ainda que por meio de representação indireta. Nesse sentido, apoiado em Habermas, André Del Negri concluiu que:

Para se admitir esse Estado Democrático de Direito, mister a presença de procedimentos democráticos necessários para a formação racional da vontade, ou seja, um amplo e irrestrito diálogo, no qual todos os participantes têm igual acesso [...]. Nessa perspectiva, o ordenamento jurídico emana da soberania popular presente no processo de formação das leis proporcionando condições mais democráticas e legítimas. (DEL NEGRI, 2003, p. 45).

No âmbito municipal a população dispõe de mecanismos de participação popular tanto na elaboração das leis quanto na fiscalização do Executivo.

No processo de constituição da norma, como espaço de colaboração e de acompanhamento dos trabalhos legislativos, o cidadão dispõe da participação em audiências e consultas públicas, do comparecimento nas reuniões ordinárias que são públicas, da utilização da tribuna livre do Plenário mediante agendamento prévio, da possibilidade de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, que demandam a assinatura de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado e de participação em reuniões com vereadores nos respectivos gabinetes parlamentares ou em espaços públicos.

Um outro mecanismo de participação popular que vem sendo utilizado por diversos municípios no Brasil é o orçamento participativo. Embora não seja uma obrigação legal, esse instituto foi desenvolvido originalmente em Porto Alegre, com objetivo de democratização e de chamar o cidadão a ser coautor do planejamento orçamentário do município. É, pois, uma forma inovadora de elaborar e executar o orçamento público que incorpora como principais elementos a democracia, a cidadania e a participação. Por meio do orçamento participativo não só os agentes políticos e os técnicos da burocracia estatal tomam as decisões sobre a arrecadação

e despesas públicas, como também os cidadãos, a sociedade civil organizada e os movimentos sociais através de participação nas assembleias, conferências, consultas e audiências públicas.

Quanto as audiências públicas, como condição de validade das leis e dos atos normativos, são obrigatórias para a aprovação dos instrumentos de planejamento municipal que são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o plano diretor, licitações vultuosas e empreendimentos geradores de impactos ambientais.

A não realização das audiências públicas no processo legislativo se configura como vício processual legislativo e proporciona a nulidade do ato por inconstitucionalidade, eis que desrespeita os princípios constitucionais da participação popular, da democracia, da soberania popular e da cidadania, todos inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Na atividade de fiscalização do Poder Executivo os cidadãos podem participar e colaborar com a comunidade exercendo o direito previsto no artigo 31, § 3º da Constituição que dispõe que “as contas dos Municípios ficarão, durante 60 (sessenta) dias anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderão questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”, bem como, acompanhar as prestação de contas quadrimestral e anual exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os relatórios financeiros, contábeis e patrimonial disponibilizados pelos Tribunais de Contas dos Estados.

Outra forma de participação da população no processo legislativo são as comissões de participação popular. Incorporadas à legislação municipal, com objetivo de ampliar a participação do cidadão nos trabalhos legislativos, as comissões de participação popular, dentre outras atribuições, compete apreciar sugestões para aprimoramento dos trabalhos legislativos, receber e encaminhar propostas de ação legislativa, acompanhar a tramitação de uma proposta de ação legislativa apresentada pela sociedade, promover estudos, pesquisas e debates, ou ainda, realizar consultas públicas de interesse geral.

Para aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos podem ser propostas às comissões de participação popular sugestões de ação legislativa, tais como,

requerimento de informações oficiais a órgãos públicos e a autoridades, emendas a projeto de lei em tramitação, projetos de lei, solicitação de audiência pública, consulta popular, debate de orçamentos, políticas públicas e planejamento municipal.

As comissões de participação popular combinam a democracia representativa com a democracia participativa e significam um avanço no seio do parlamento municipal com a possibilidade de renovação das relações entre a sociedade e os poderes e num instrumento de transformação das políticas sociais.

Com poderes para ouvir o cidadão e promover a defesa de seus interesses a ouvidoria pública, como instrumento de participação, é um canal de comunicação direta entre a sociedade e o Poder local. Criada por lei municipal a ouvidoria pode ter competência para requisitar informações e processos junto aos órgãos públicos, verificar a pertinência de denúncias, reclamações e representações contra os servidores públicos e agentes políticos. Realiza-se através da pessoa do ouvidor (também conhecido como *ombudsman*) cuja atribuição é representar os interesses dos cidadãos perante os órgãos do poder público.

Para possibilitar a participação do cidadão no processo legislativo, bem como, para ampliar seu poder de ação, controle e de fiscalização, é preciso garantir a implementação dos sistemas de controle e de participação popular.

Ao doutrinar sobre o relacionamento do cidadão com a Administração Pública, Maria Tereza Fonseca Dias ressalta que:

E, para possibilitar o exercício da cidadania, o Direito Administrativo deve voltar-se para a construção, consolidação e implementação de procedimentos democráticos que possibilitem aos cidadãos – que não podem mais ser concebidos como “administrados” – sua participação na administração pública (DIAS, 2008, p.64).

Como a participação do cidadão nos procedimentos legislativos ainda é bastante simplória é preciso ampliá-la definindo-se nova função de participação com alteração de seu papel de mero espectador ou cliente para legítimo coautor da norma. Não se trata de enfraquecer as instituições representativas, ao contrário, apoiado no mecanismo da participação popular os parlamentares poderão corrigir

com maior facilidade e legitimidade os defeitos de representação, fortalecendo assim, os institutos a ela correlatos.

Com a crise dos partidos políticos, escândalos de corrupção, acompanhados dos conflitos sociais, discriminação, preconceito e a marginalização de vários segmentos da sociedade, surgem novas formas de participação contemplando temas que em outros tempos foram excluídos pela agenda política tradicional, tais como, meio ambiente, mulher, homossexualismo, deficientes, inclusão social e acompanhamentos dos gastos públicos, o que ocasiona a formação de uma cultura política de mobilização social e possibilita o surgimento de novas formas de participação política, mais amplas e contestadoras (TEIXEIRA, 1998, p.33).

Esses descontentamentos seguidos do surgimento de novas formas de participação política são sinais de revigoramento da democracia e não se explicam pela mera institucionalização de mecanismo participativos, mas afirmam a importância da mobilização social e da vontade política como elementos fundamentais para a transformação das instituições democráticas.

Sob o amparo de viabilizar a participação popular a Constituição da República instituiu o referendo, o plebiscito e os projetos de lei de iniciativa popular como instrumento de participação popular. No entanto, para que esses institutos fossem colocados à disposição dos cidadãos o constituinte criou obstáculos à sua efetivação, como a legitimidade para a convocação do referendo e o do plebiscito somente pelas casas legislativas e a exigência de número mínimo expressivo de eleitores para os projetos de iniciativa popular tornando-os praticamente inviáveis.

A Constituição da República cumpriu sua parte ao estabelecer no artigo 14 que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, plebiscito, referendo e iniciativa popular, restando agora operacionalizar essa conquista por meio da observação, da análise e das ações dirigidas aos instrumentos de regulação dos mecanismos.

No âmbito municipal, conforme preceitua a Lei Federal 9.709/98, os institutos do plebiscito e do referendo, como instrumentos de soberania popular, devem constar da Lei Orgânica do Município, assim como, os projetos de iniciativa popular. Devido a autonomia municipal, redundante do pacto federativo, os parlamentares

municipais poderiam ter facilitado o acesso aos institutos flexibilizando a forma e o direito de convocação do referendo e do plebiscito e um número menor de eleitores em casos de iniciativa popular, tudo combinado com a mobilização da sociedade e da comunidade política.

Voltados para interesses pessoais, paroquianos, os parlamentares municipais, em alguns casos, por desconhecimento, e em outros casos, por medo de perder o poder, a representatividade e o prestígio da função no legislativo, não demonstram nenhum interesse em instituir e ou regulamentar os referidos institutos, inviabilizando no poder local a participação popular de forma ampla e democrática.

Desde que viabilizado esses e outros instrumentos de participação pelos parlamentos locais, acredita-se em que a medida que a população comece a participar efetivamente do processo de elaboração legislativa, acompanhando os resultados, a expansão se estenderá de modo eficaz à fiscalização e ao acompanhamento das políticas e dos recursos públicos.

Para conseguir tamanho êxito a sociedade demanda reforço da democracia participativa, prestação de contas pelos governantes e representantes, reponsabilidade pública pela qualidade dos serviços, transparência no processo decisório e definição de prioridade que seja do interesse público e que visam o bem comum e não os interesses particulares.

Para facilitar o acesso e o controle da população aos gastos públicos foi aprovada em 2011, a Lei Federal 12.527/2011 que instituiu um novo regime de gerenciamento, divulgação e acesso às informações públicas no Brasil. A lei estabelece um conjunto de regras que norteiam o tratamento, a guarda e a classificação das informações pessoais e sob sigilo determina o livre acesso a todas as informações não classificadas como sigilosas.

Como forma de possibilitar ao cidadão em geral o conhecimento pleno das práticas administrativas nas esferas federal, estadual e municipal, dos três poderes e em todos os níveis de governo, a lei de acesso à informação alcança todos os órgãos de controle, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente por qualquer

ente da federação. Também impõe o regime às entidades privadas, sem fins lucrativos, que recebam recursos para realizações de ações de interesse público.

A edição da lei de acesso à informação se apresenta como instrumento educativo, pedagógico, formador de hábitos na população, instrumento de controle, de combate à corrupção e visa garantir os direitos previstos no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição da República<sup>31</sup>.

O acesso à informação como cumprimento dos direitos fundamentais da administração pública, a observância do princípio da publicidade como regra e não como exceção, a divulgação de informações de interesse público independente de solicitação, a utilização dos meios de comunicação através da tecnologia e o fomento da cultura de transparência na gestão dos bens públicos contribuem para a participação popular e para o desenvolvimento cada vez maior do controle social sobre os atos do Poder Público.

Desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 104, de 04 de maio de 2000 (LRF), desenvolve-se uma cultura permanente de transparência e de controle de déficits públicos federais, estaduais e municipais. Publicada com fundamento no inciso II, § 9º do artigo 165 a Constituição da República os mandamentos da LRF alcançam, sem ofensa ao princípio de separação dos poderes e ao de autonomia federativa, os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da União, estados, municípios e Distrito Federal, assim como os fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes de seus controladores.

No âmbito municipal a LRF alcança as prefeituras e as respectivas câmaras municipais e a melhor definição encontra-se no corpo da lei, mais especificamente no § 1º do art. 1º que dispõe:

---

<sup>31</sup> O inc. XXXIII do art. 5º da Constituição da República dispõe que: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O inc. II, § 3º do art. 37 da Constituição da República dispõe que: “A Lei disciplinarão as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.

O § 2º do art. 216 da Constituição da República dispõe que: “Cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta quanto dela necessitem”.

[...] A responsabilidade na gestão fiscal, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

## Segundo Benjamin Zymler

[...] a Lei Complementar 101/2000 impõe um novo modelo de gestão da coisa pública, fundamentada no princípio da responsabilidade do agente político de qualquer esfera de governo e de qualquer Poder da República. Busca evitar a adoção de políticas públicas irresponsáveis em que sejam assumidas despesas as mais diversas sem a correspondente fonte de receita (ZYMLER, 2012, p. 146).

Ao divulgar em meio eletrônico, em tempo real, todos os relatórios correspondentes à execução orçamentária, bem como, ao realizar, obrigatoriamente, conforme determinação do § 4º do artigo 8º da LRF ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, audiência pública na Câmara Municipal, o Poder Executivo demonstra e avalia o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. É nesse momento que o cidadão é chamado na casa legislativa a participar, opinar e a tomar conhecimento da execução orçamentaria e da realidade econômica e financeira do município.

Apesar das iniciativas introduzidas pela Constituição da República, pela LRF e lei de acesso à informação, as inovações introduzidas no campo da participação popular e do controle induz que a participação popular não significa apenas ouvir as demandas da sociedade mas permitir a transparência da gestão pública e a formulação de políticas públicas inclusivas e participativas.

É pois, com base nos princípios constitucionais democráticos da democracia participativa, da participação popular, da soberania popular, da publicidade e do direito à informação que se fundamenta o direito de participação do cidadão no processo legislativo, na implantação de políticas públicas, no controle social e na apresentação de propostas, programas e planos de interesse social e coletivo que se incorporam ao ordenamento jurídico.



### 4.3 Controle Jurisdicional do processo legislativo nas matérias *interna corporis* e seus reflexos

#### 4.3.1 Atos *interna corporis*, questões políticas e conflito jurisprudencial

No Estado Democrático de Direito em que se pretende dotar de transparência, controle e aumentar a participação no processo legislativo, ainda que via representação, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) <sup>32</sup> tem oscilado entre o formalismo jurídico e a desjuridicização das questões de regularidade regimental do processo legislativo (CATTONI, 2000, p.21). Esse entendimento reflete diretamente no controle jurisdicional do processo legislativo, na atuação do legislador, em especial, nas questões das matérias denominadas “*interna corporis*”, que, não se submetem à apreciação do poder judiciário e devem ser resolvidas internamente pelo legislativo.

No Brasil, posições assumidas pelo Supremo Tribunal Federal, competente para controlar a constitucionalidade de sua atuação (e da não atuação) e dos órgãos de cúpula do Estado, revelado por um entendimento jurisprudencial inadequado ao paradigma do Estado Democrático de Direito, têm levado, de uma perspectiva não somente normativa, mas também objetiva, ao surgimento de verdadeiras *ilhas corporativas de discricionariedade*, o que estaria resultando numa quase total ausência de parâmetros normativos, abrindo espaço, dessa forma, para um exercício cada vez mais arbitrário do poder político (CATTONI, 2000, p.26).

O posicionamento adotado pelo STF, como por exemplo, nos autos do MS 25588 DF (STF)<sup>33</sup>, ao omitir a atuação jurisdicional dos atos *interna corporis* pode fortalecer políticos mal intencionados e ou estruturas de poder organizadas que se

<sup>32</sup> Sobre a impossibilidade de interpretação de normas regimentais, por parte do Judiciário, de matéria *interna corporis*, conferir MS-STF 20.247 STF e ADI 2.038-BA-STF Pleno.

<sup>33</sup> Decisão do STF proferida no julgamento do Agravo Regimental interposto no Mandado de Segurança 25588 DF (STF), da qual se extrai que “a sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional”. Publicado em 07/05/2009. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14775931/mandado-de-seguranca-ms-25588-df-stf>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

apoiam de forma arbitrária em dispositivos regimentais para impor vontades próprias e até do Executivo sem observar a essência dos procedimentos legiferantes que visam garantir e proteger o direito ao contraditório e à isonomia no processo legislativo, frutos do Estado de Direito Democrático<sup>34</sup>.

Para investigar essa questão é de suma importância rever a estrutura do Estado Brasileiro à luz da teoria de separação dos poderes, principalmente sobre as atribuições dos poderes legislativo, judiciário e divisão de competências, tudo isso apoiado no direito moderno que redundou no constitucionalismo por princípios e em decisões do Supremo Tribunal Federal.

Nesse capítulo pretende-se ainda analisar o reflexo do controle jurisdicional do processo legislativo levando-se em consideração os efeitos que essas decisões implicam no cotidiano dos legislativos.

O tema será investigado à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que gera um efeito vinculante no sentido de criar novos parâmetros de interpretação que ultrapassem os limites da política e que garantem efetivamente o direito da minoria e do contraditório em todas as fases do procedimento.

Sob esse ângulo pretende-se abordar de forma construtiva e crítica o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação às matérias que tramitam no legislativo no sentido de ampliar a possibilidade de controle jurisdicional da lei para o momento de sua formação, inclusive, para os assuntos *interna corporis*.

A possibilidade de controle jurisdicional de atos *interna corporis* ou *políticos* de competência do Legislativo, no exercício autônomo de suas funções constitucionais, tem suscitado controvérsias e põe de um lado o princípio da separação dos poderes, e de outro, a proteção e garantia dos direitos individuais.

Surgida na Inglaterra com objetivo de garantir um parlamento independente, a teoria dos atos *interna corporis* nos termos de Derly Barreto e Silva Filho foi utilizada pela primeira vez pelo Juspublicista alemão Rudolf Von Gneist que usou a expressão ao se manifestar sobre a possibilidade do judiciário apreciar a

---

<sup>34</sup> A expressão “*Estado de Direito Democrático*” foi usada por André DEL NEGRI na obra *Controle de Constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática*, Belo Horizonte, Fórum, 2003, ao argumento de que democrático é o direito e não o Estado.

regularidade no processo de tramitação de lei orçamentária no parlamento alemão. Entretanto, segundo afirmação do autor, Rudolf Von Gneist condicionou a apreciação judicial desde que o procedimento interno do legislativo não fosse objeto da análise judiciária. (SILVA FILHO, 2003)

Para os ingleses, a partir da Declaração de Direitos<sup>35</sup> de 1689, o Parlamento se pôs em condição de supremacia perante o monarca, dando surgimento à monarquia constitucional. Essa alteração de papel do Parlamento levou à formação da teoria dos atos *interna corporis* ao fundamento de que os atos internos do Parlamento não poderiam ser fiscalizados por qualquer órgão, mesmo pelo judiciário, sob pena de resultar em perda da autonomia.

Segundo Francisco Campos, citado por Cristiane Branco Macedo (2007, p. 117), são *internas corporis* as normas regimentais ou constitucionais que visam disciplinar o funcionamento da Assembleia. Campos postula que ao Poder Legislativo, para garantia de sua independência e em consequência da divisão de poderes, é atribuída pela própria Constituição competência para sobre as questões internas decidir soberanamente. (CAMPOS, 1956, p. 119)

Em termos constitucionais a teoria dos atos *interna corporis* e também dos atos políticos, que são aqueles praticados por agentes políticos no uso de sua prerrogativa, encontrou guarida nas constituições de 1934 e 1937. Ambas estabeleceram imunidade nas questões políticas<sup>36</sup>. Posteriormente, a Constituição de 1967 excluiu de forma expressa apenas alguns atos da apreciação judicial<sup>37</sup>.

Em sentido contrário, a Constituição Federal de 1988, assim como a Constituição de 1946 não traz qualquer dispositivo sobre a interferência do controle judicial. Ao revés, em seu artigo 5º, inciso XXXV, consta expressamente que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.

Mais que isso, o ordenamento constitucional atual disciplinou as competências legislativas exclusivas, inclusive aquelas relativas ao controle de

---

<sup>35</sup> Sobre os termos desse ordenamento, consultar “Declaração Inglesa de Direitos de 1689”. Disponível em: <<http://www.direitos.humanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

<sup>36</sup> Art. 68 e 94 das Constituições de 1934 e 1937: “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”.

<sup>37</sup> Sobre os atos excluídos pela Constituição de 1967, consultar o artigo 173 da referida Constituição.

governo, estruturação interna e do próprio procedimento legiferante. Essa especificidade, acrescida do dispositivo constitucional retro citado, contribuiu para a possibilidade de atuação jurisdicional com regras constitucionais.

Em respeito ao princípio da separação dos Poderes, os atos políticos e as matérias *interna corporis*, em regra, são insuscetíveis de controle judicial. No entanto, se praticados em desrespeito às normas constitucionais e legais, ou com ofensa aos direitos individuais e coletivos, podem ser anulados pelo Poder Judiciário.

Esse posicionamento está em contradição com o posicionamento de que não cabe ao Judiciário interpretar as normas regimentais, justamente por se tratar de assunto *interna corporis*, de competência exclusiva do Legislativo, sendo que a atuação judicial sobre esses atos representaria desrespeito ao princípio da separação dos Poderes. Veja a seguir o que diz a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Apesar de reconhecer a possibilidade de controle judicial do processo de elaboração dos atos normativos, quando há desrespeito às regras constitucionais, o STF tem se manifestado no sentido de que o controle judicial não alcança os atos *interna corporis*. *Vejamos o julgamento do MS 20.471 do STF:*

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. INTERNA CORPORIS. MATÉRIA RELATIVA A INTERPRETAÇÃO, PELO PRESIDENTE DO CONGRESSO, DE NORMAS DE REGIMENTO LEGISLATIVO É IMUNE A CRÍTICA JUDICIÁRIA, CIRCUNSCREVENDO-SE NO DOMÍNIO INTERNA CORPORIS. PEDIDO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. <sup>38</sup>

Sob argumento de que não lhe competia examinar o feito e desautorizar o Presidente do Congresso Nacional, o ministro relator Francisco Rezek manifestou no sentido de que tudo se exaure no domínio da interpretação das normas do regimento legislativo, *interna corporis*, insuscetível de crítica judiciária<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.471 DF. Tribunal Pleno. Relator Francisco Rezek, julgado em 19.12.1984. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/728075/mandado-de-seguranca-ms-20471-df>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

<sup>39</sup> Extraída do MS 20.471/ STF essa decisão foi publicada na RTJ n.112/1023, Rel. Min. Francisco Rezek ;

Idêntico posicionamento foi adotado no julgamento do MS 20.247 do STF:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PRESIDENTE DO SENADO, QUE NA PRESIDÊNCIA DA SESSÃO DO CONGRESSO NACIONAL, INDEFERIU REQUERIMENTO DE ANEXAÇÃO DE PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR ENTENDER INEXISTIR, NO CASO, ANALOGIA OU CONEXIDADE. TRATA-SE DE QUESTÃO "INTERNA CORPORIS" QUE SE RESOLVE, EXCLUSIVAMENTE, NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, SENDO VEDADA SUA APRECIÇÃO PELO JUDICIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.<sup>40</sup>

Esse entendimento foi reiterado pelo STF no MS 23.920/DF, que teve como relator o Ministro Celso de Mello. Segundo o Ministro, a interpretação incidente sobre normas de índole meramente regimental, por se qualificar como típica matéria *interna corporis*, suscita questão que se deve resolver exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Poder Judiciário.<sup>41</sup>

Em sentido contrário, o Ministro Celso de Mello, nos autos do MS 24.831, defendendo o direito da minoria parlamentar, proferiu a seguinte decisão:

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

- O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

---

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.247. DF. Tribunal Pleno. Relator Moreira Alves. Julgado em 19.09.1980. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/728075/mandado-de-seguranca-ms-20247-df>>. Acesso em 28 fev.2014.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23920 DF. Tribunal Pleno. Relator Celso de Mello, julgado em 28.03.01. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14821828/medida-cautelar-no-mandado-e-seguranca-ms-23920-df-stf>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

- O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

- A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

- Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais.

**O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.**

- A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

- Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

- A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.

**A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS.**

- O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

- A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter consequências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma

palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República.

- O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.

- A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo.

O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.

- Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.

- A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.

LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.

- O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca.

- Incumbe, em consequência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito.<sup>42</sup>

O novo entendimento dado pelo STF por meio do Ministro Celso de Mello rejeitando a questão apontada pelo Presidente do Senado de que o “tema dizia respeito a divergência de interpretação do RISF, constituindo assim, ato *interna corporis* da Casa Legislativa, insuscetível de interferência do Poder Judiciário” se apoia em alegada ofensa a direito de conjectura constitucional consignada na

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 20.831 DF. Tribunal Pleno. Relator Celso de Mello, julgado em 22.06.05. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/728075/mandado-de-seguranca-ms-24831-df>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

impossibilidade de investigação por parte da minoria parlamentar, excluindo-se assim o caráter *interna corporis*.

Protegeu-se assim o direito da minoria parlamentar e fortaleceu-se a supremacia da Constituição.

Destacando que as regras regimentais do processo legislativo só se configuram válidas se estiverem harmonizadas com o processo legislativo constitucional, assim posicionou André Del Negri:

A inobservância de normas regimentais, seja da Câmara ou do Senado, é desvio procedimental contrário aos princípios institutivos e informativos do processo, portanto, passível de controle difuso de constitucionalidade, pois em consonância com o conceito paradigmático atual, nenhum ato poderá ficar imune à fiscalidade irrestrita de sua constitucionalidade e legitimidade pelo devido processo legal (DEL NEGRI, 2003, p. 103).

Favorável ao controle judicial do processo legislativo, inclusive de matérias *interna corporis*, André Del Negri afirmou que:

Dessa forma, a denominada questão *interna corporis* deve sofrer uma releitura constitucional, não podendo escapar à apreciação do judiciário (art.5º, XXXV), a partir do instante em que houver afronta aos princípios constitucionais institutivos e informativos do processo. Neste sentido, os Regimentos Internos das Casas Parlamentares, se ocasionarem eventualmente lesão a direito fundamental ou dano efetivo ou potencial aos direitos processuais constitucionais (direitos fundamentais), jamais podem ficar imunes ao controle amplo e irrestrito de constitucionalidade (DEL NEGRI, 2003, p. 104).

No contexto anterior, do qual vincula-se, “inegavelmente, a fundamentalidade constitucional deve ser observada nas regras regimentais, já que essas são apenas subsidiárias dos dispositivos constitucionais de elaboração legislativa”. (DEL NEGRI, 2003, p.104)

Em relação ao controle jurisdicional preventivo via mandado de segurança impetrado por parlamentares, decidiu o Supremo Tribunal Federal:



Os membros do Congresso Nacional têm legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o objetivo de ver observado o devido processo legislativo constitucional. Com esse entendimento, o Tribunal, reconhecendo o direito público subjetivo de deputado federal à correta observância das regras da Constituição, conheceu de mandado de segurança por ele impetrado mediante o qual se impugnava a convocação de sessão do Congresso Nacional pelo 1º Vice-Presidente do Senado Federal, ante a licença do Presidente por 60 dias. Vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão, que entendiam inexistir em tese direito público subjetivo do impetrante. Precedente citado: MS 22.503-DF (DJU de 6.6.97). MS 24.041-DF, rel. Min. Nelson Jobim, 29.8.2001.(MS-24041)<sup>43</sup>

Para André Del Negri, até a decisão como a citada anteriormente do Supremo Tribunal Federal de controle jurisdicional preventivo via mandado de segurança impetrado por parlamentares deve ser revista. Argumentou:

Não se pode, à altura das conquistas democrático-constitucionais no Brasil, desconhecer o povo como agente procedimental legitimado para desencadear o controle difuso preventivo. Se a constituição de 1988 reconheceu o Povo como titular da soberania não há motivo para excluí-lo das correções da lei (controle de constitucionalidade nos níveis de produção). Assim, exercer um controle de constitucionalidade sem a participação do Povo é abolir o paradigma adotado e viver a ilusão de um controle de constitucionalidade democrático sem povo (DEL NEGRI, 2003, p.104).

#### **4.3.2 Efeitos políticos e jurídicos das decisões proferidas na Ação Penal 470, processo do mensalão**

Analisando-se o reflexo do controle jurisdicional do processo legislativo levando-se em consideração os efeitos que essas decisões implicam no cotidiano dos legislativos, não há como deixar de perquirir sobre os efeitos políticos e jurídicos das decisões proferidas nos autos da Ação Penal 470 que tramita perante o

---

<sup>43</sup> Acórdão disponível em:< <http://www.senado.gov.br/atividade/questoesdeordem/getArquivo.asp?t=4504>>  
Acesso em: 29 jan. 2014.

Supremo Tribunal Federal<sup>44</sup>, em especial, daquelas que determinaram a cassação de alguns parlamentares que estavam no exercício do mandato.

Considerando-se os temas até aqui postos, levando-se em consideração a competência constitucional de cada poder, indaga-se: o Supremo Tribunal tem competência para cassar o mandato de um parlamentar? A cassação de mandato parlamentar não é matéria *interna corporis*?

De acordo com o disposto na Constituição República compete ao Poder Legislativo cassar o mandato de seus membros. Os casos de cassação de mandato estão previstos no artigo 55, I, II e VI, que dependem de decisão da Câmara dos Deputados, no caso de Deputado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante a provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional assegurada a ampla defesa.

Sob esse aspecto a Casa Legislativa julga a conduta do parlamentar, interessado, podendo recusar a perda do mandato se entender que a conduta não se aplica no caso concreto. Nesse sentido o processo de cassação é entendido como matéria de reserva exclusiva do Poder Legislativo.

Ao julgar o Recurso Extraordinário 179.502, o Ministro Moreira Alvim entendeu que:

Condição de elegibilidade. Cassação de diploma de candidato eleito vereador, porque fora ele condenado, com trânsito em julgado, por crime eleitoral contra a honra, estando em curso a suspensão condicional da pena. Interpretação do artigo 15, III, da Constituição Federal. - Em face do disposto no artigo 15, III, da Constituição Federal, a suspensão dos direitos políticos se dá ainda quando, com referência ao condenado por sentença criminal

---

<sup>44</sup> Conhecido como processo do mensalão o julgamento da Ação Penal -AP 470 foi o mais longo da história do Supremo Tribunal Federal (STF). Foram necessárias 53 sessões plenárias para julgar o processo contra 38 réus. Quando começou a ser julgada, a ação contava com 234 volumes e 495 apensos, que perfaziam um total de 50.199 páginas. Dos 38 réus, 25 foram condenados e 12 foram absolvidos. Em relação ao réu Carlos Alberto Quaglia, o STF decretou a nulidade do processo, desde a defesa prévia, determinando a baixa dos autos para a justiça de primeiro grau. Dentre os vários fatos controversos discutidos no bojo da ação destaca-se a decisão do STF que mandou o Congresso Nacional cassar os parlamentares que exerciam mandatos. A decisão causou um grande mal estar entre os Poderes Legislativo e Judiciário. O acórdão da AP 470 encontra-se disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494>> Acesso em: 29.01.2014.

transitada em julgado, esteja em curso o período da suspensão condicional da pena. Recurso extraordinário conhecido e provido.<sup>45</sup>

De acordo com o Ministro Moreira Alvim a decisão criminal transitada em julgado, por si só, não implicaria na suspensão dos direitos políticos, de tal sorte que a cassação do mandato só se daria se fosse decretada pela Casa Legislativa.

Em sentido contrário, o artigo 92, inciso I do Código Penal Brasileiro<sup>46</sup> nos termos das alterações introduzidas pela Lei Federal 9.268 de 01 de abril de 1996, determina como efeito da condenação no processo criminal a perda da função pública ou do mandato desde que previamente motivada.

Em linhas singulares o dispositivo penal entrou em contradição com a Constituição Federal, o que levou o Supremo Tribunal Federal nos autos da AP 470 a rediscutir a matéria.

Para o Ministro Lewandowski, revisor da AP 470, o Código Penal não pode prevalecer sobre a Constituição da República e a cassação do mandato é um assunto de interesse político, ou seja, ato político, de tal forma que a decisão de cassação caberia ao Legislativo e não ao Judiciário. Em sentido contrário o Ministro Luiz Fux seguiu o relator do mensalão, Ministro Joaquim Barbosa no sentido de que é cabível a cassação do mandato eleitoral pelo judiciário como efeito da

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 179.502-SP. Tribunal Pleno. Relator Moreira Alves, julgado em 31.05.1995. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14703988/recurso-extraordinario-re-179502-sp>>. Acesso em: 29 fev. 2014.

<sup>46</sup> Código Penal: rt. 92 - São também efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: (Redação dada pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

II - a incapacidade para o exercício do pátrio poder, tutela ou curatela, nos crimes dolosos, sujeitos à pena de reclusão, cometidos contra filho, tutelado ou curatelado; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

III - a inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

condenação. Esse foi o mesmo posicionamento adotado pelo Ministro Gilmar Mendes, bem como, pelo Ministro Marco Aurélio que argumentou que uma decisão da mais alta corte não pode ficar sujeita ao aval político. Como último voto no STF o Ministro Cezar Peluso decidiu pela perda do mandato de deputado federal de um dos condenados por crime contra a administração<sup>47</sup>.

No entanto, a interpretação dada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à perda automática do mandato parlamentar dos condenados pela Corte causou polêmica no meio jurídico.

Enquanto no julgamento do mensalão os ministros decidiram que os réus ficariam sem os direitos políticos após as condenações judiciais estariam cassados, posteriormente, analisando o processo do senador Ivo Cassol (PP-RO), acusado de fraude em licitações, o STF concluiu que a cassação caberia ao Congresso. A decisão culminou no atual entendimento do STF no qual cabe apenas ao Judiciário informar ao Legislativo sobre a condenação criminal e a partir de então, compete à Casa Legislativa dar os encaminhamentos devidos.

O posicionamento atual do STF em respeito ao princípio constitucional de separação dos poderes impediu sua ingerência direta no Legislativo respeitando-se as prerrogativas constitucionais.

Cabe, pois, à sociedade observar se mesmo com as condenações criminais os mandatos dos parlamentares serão mantidos. Caso isso aconteça, como de fato já aconteceu em outros casos, compete ao povo se organizar no sentido de pressionar os parlamentares para que seja promovida a modificação da Constituição com intuito de dotar o judiciário de mais essa função.

Concluindo esse capítulo vê-se que a relação entre o Legislativo e o Judiciário ainda tem muito que avançar, principalmente, em relação ao controle dos atos *interna corporis* e dos atos políticos invocando uma reformulação da teoria de separação dos poderes e a sujeição ao controle do judiciário.

---

<sup>47</sup> O interior teor dos acórdãos da AP 470, onde as posições dos Ministros citadas foram elucidadas, pode ser consultado no site <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494>> Acesso em 29.01.2104.

Se a controvérsia versar sobre interpretação de norma meramente regimental ou sobre ato meramente político, sem qualquer projeção específica no plano do direito constitucional, infelizmente, a possibilidade jurídica de qualquer atuação do Poder Judiciário, nos termos da jurisprudência do STF e ao fundamento de que um poder não pode interferir em outro continua inviabilizada.

Exceto, quando se observar transgressão ao sistema constitucional que cause lesão ou ameaça de direito, mediante a instauração de procedimento específico, por um membro do Legislativo, em sede de Mandado de Segurança.

É forçoso concluir que se a doutrina e a Jurisprudência do STF não avançarem estar-se-á promovendo a ação de políticos mal intencionados apoiados em estruturas de poder e em regimentos internos inconstitucionais e contrários ao interesse público e aos princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, é louvável o posicionamento inovador adotado por André Del Negri no sentido de que a questão *interna corporis* deve sofrer uma releitura constitucional de modo a permitir o controle jurisdicional, a revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a legitimação do Povo, ativo, como titular da soberania, para exercitar o controle de forma difusa, processualmente, a fiscalização e a correção no âmbito de produção das leis (DEL NEGRI, 2003, p. 104).

Com o avanço de posições como essa, cria-se, em consequência, um espaço de participação, controle e fiscalização, inclusive, pelo povo, princípio caracterizador do Estado Democrático de Direito.

## **5. Legislativo local e a intermediação de interesses**

### **5.1 Aspectos Introdutórios**

O desempenho da Câmara Municipal depende da atuação e do empenho dos vereadores. São eles os responsáveis pela elaboração, discussão e aprovação das leis de interesse local, Lei Orgânica, bem como, pelas leis que suprem a legislação federal e estadual e que estabelecem as diretrizes que serão observadas pelos Poderes Executivo e Legislativo e pela população em geral. Além de elaborar leis, organizar e administrar os serviços da casa legislativa, os vereadores fiscalizam o município, julgam o prefeito e os pares, e como representantes políticos intermediam interesses da população perante o Executivo.

Como interlocutor do cidadão com o poder local, o papel do vereador é de extrema importância. Com subsídios que decorrem da época do Brasil colônia em que competia aos vereadores a administração da terra e as obras do município, bem como, zelar pelos bens municipais, arrecadar as rendas e receber os tributos, estipular salários e expedir as regras de posturas, atualmente, é com o vereador que a população conversa, dentre outros assuntos, sobre os buracos na rua, a falta de médicos, impostos municipais, falta de medicamentos, transporte coletivo, vagas em creches, horário dos estabelecimentos educacionais, construção de quadras, praças, espaços públicos, postos de saúde, pavimentação de vias e coleta de lixo. Estabelece-se assim, principalmente em municípios menores, que são a grande maioria, uma relação muito próxima do vereador com seus eleitores.

Em virtude dessa aproximação os eleitores confundem a função do vereador com a função do chefe do Executivo e Secretários Municipais. Dado o caráter clientelista que permeia a relação entre vereadores e eleitores, os parlamentares se tornam verdadeiros secretários municipais.

Para exercer precipuamente as funções legislativa e fiscalizatória o vereador precisa exercer liderança, conhecer as práticas de comunicação que o auxiliará na relação com os pares, com o Executivo, com as lideranças políticas, os movimentos sociais e a população, bem com, exercer poder de articulação e conhecer as regras

do processo legislativo, indispensáveis na elaboração, tramitação e aprovação dos projetos de interesse da comunidade.

Para subsidiar os argumentos lançados nesse capítulo, a relação de interesses da sociedade com o poder público, a relação do Executivo com o Legislativo e a dinâmica eleitoral a partir do comportamento dos vereadores, buscou-se como objeto de pesquisa os modelos de relacionamento entre os poderes, a intervenção do Executivo no Legislativo, representação política, conexão eleitoral, fragilidade partidária local, clientelismo e a intermediação de interesses através das proposições denominadas “indicações”.

A pesquisa se deu por meio de consulta na doutrina, na literatura e em artigos especializados sobre ciência política.

## **5.2 Representação política, interferência do Executivo e limitação funcional**

Sob a ótica jurídica baseada no princípio da representatividade, o vereador representa não somente aqueles eleitores que o elegeram, que lhe confiaram o voto, mas a partir da posse no cargo, passa a representar toda a população da cidade. Deve, pois, o vereador abster-se dos interesses pessoais mais imediatos, para dedicar-se aos interesses coletivos, a favor do bem comum, de acordo com a orientação e fidelidade partidária.

Para que o vereador possa exercer a vereança com independência, sem temor e medo de manifestar suas apreciações, a Constituição da República e a Lei Orgânica Municipal lhe garante a inviolabilidade pelas opiniões, palavras e votos. Não se trata, porém, de uma inviolabilidade absoluta, mas de uma garantia suficiente para o fim que se destina, limitada aos assuntos referentes ao exercício do mandato, dentro da circunscrição do município.

A Câmara municipal é uma caixa de ressonâncias dos assuntos locais. Nessas circunstâncias, como instrumento democrático a serviço do cidadão, o vereador não pode se omitir em discutir os assuntos de repercussão local, bem

como, de apresentar emendas que julgar necessárias aos projetos em tramitação na casa legislativa.

Com intuito de analisar as elites políticas municipais de São Paulo, Maria Tereza Miceli Kerbauy apresentou em agosto de 2014 no Brasa II, *Brazilian Studies Association*, um estudo<sup>48</sup> preliminar da pesquisa realizada sobre a concepção de política partidária e a representação política no âmbito local de vereadores do Estrado de São Paulo. Depois de perquirir que o exercício da representação política no nível local se aproxima da lógica clientelista e de a relação entre representantes e representados seria marcada pela lógica da relação pessoal, com pouca, ou quase nenhuma, mediação dos partidos políticos, a autora concluiu que

Mudanças recentes na política afetam de maneira diferenciada os partidos e suas organizações partidárias, a representação e a competição eleitoral local. Acrescentem-se ainda as novas responsabilidades que os municípios passaram a ter a partir da Constituição de 1988.

Neste contexto de mudanças, a representação nos legislativos locais sofreu modificações, não apenas no perfil sócio econômico, mas também em relação à arena eleitoral e suas atividades políticas cotidianas que apontam para a convivência de duas lógicas: uma clientelista e particularista e outra distributivista e universalista, onde o representante do legislativo local tem que conviver com os interesses restritos de seu eleitorado e os seus interesses políticos eleitorais de se manter na atividade política e receber os benefícios públicos desta representação (KERBAUY, 2014, p.18).

A produção bibliográfica sobre o Poder Legislativo local na ciência política brasileira, apesar de ter acumulado avanços, é baixa. Poucos autores se dedicam a analisar a atuação do Legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos Poderes Executivo e Legislativo, a atuação dos atores políticos e o papel eleitoral e partidário (KERBAY, 2005, p.66). Da mesma forma, não há na doutrina e na literatura especializada, largo conhecimento acumulado sobre o funcionamento das ralações Executivo-Legislativo na esfera local, pois ronda no

---

<sup>48</sup> Estudo sobre a organização partidária e elites parlamentares municipais, disponível em: <[http://www.brasa.org/Documents/BRASA\\_XII/Proceedings/Maria%20Teresa%20Miceli%20Kerbaury%20%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Partid%C3%A1ria%20e%20Elites%20Parlamentares%20Municipais.pdf](http://www.brasa.org/Documents/BRASA_XII/Proceedings/Maria%20Teresa%20Miceli%20Kerbaury%20%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Partid%C3%A1ria%20e%20Elites%20Parlamentares%20Municipais.pdf)> Acesso em 19 jan. 2015.



senso comum a visão folclórica de que prefeitos e vereadores são representante de um poder menor, dados a questões de pouca relevância, meramente paroquiais (CAETANO, 205, p.102).

Ao pesquisar sobre o Poder Legislativo local e o patrimonialismo, em consonância com o posicionamento adotado por Kerbay e Caetano, José Maury Raupp e José Antônio Gomes de Pinho afirmam que

Assim, fez-se a opção por investigar o legislativo local, tendo, para isso, duas razões principais. A primeira delas refere-se à escassez de estudos sobre essa esfera de governo. Para Kerbay (2005), poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes executivo e legislativo e de como se orientam as ações dos atores políticos do legislativo local. A segunda, que está interligada à primeira, relaciona-se ao crescente interesse por este poder, devido ao papel crucial em uma democracia e em uma federação como o Brasil (RAUPP; PINHO, 2012, p. 270).

Sobre o funcionamento do legislativo local e a difícil compreensão de padrões e regularidades, Maria Tereza Miceli Kerbay assegura que

As análises sobre o funcionamento, a organização e o papel do Poder Legislativo no município avançaram muito pouco. As pesquisas que procuram compreender aspectos referentes a este tema possuem como objeto de estudo as capitais dos estados ou os municípios de grande porte. Sobre os municípios de pequeno e médio porte são poucas as contribuições, ainda que sejam significativas, indicando novas hipóteses e incrementando as agendas de pesquisa (KERBAY, 2014, p. 3).

E conclui:

[...] As pesquisas realizadas têm apontando para diferentes padrões de comportamento em distintos municípios, contribuindo para a sobrevivência de uma visão sobre a política local associada ao tradicional e ao clientelismo. (KERBAY, 2014, p. 3).

Diante de um novo desafio imposto pela descentralização mediante a transferência de serviços públicos da União para os municípios, como a municipalização da saúde, bem como, para enfrentar as características socioeconômicas e a dinâmica da política interna, balizadores dos rumos e do

modelo de política local, faz-se necessário perquirir sobre os modelos de relacionamento entre Executivo e Legislativo.

Bruno Caetano identificou como modelos de relação entre os poderes Executivo e Legislativo, o modelo distributivista e o partidário. O modelo distributivista tem como referência fundamental a motivação dos parlamentares em busca da reeleição. Segundo esse modelo as chances de um deputado se reeleger são proporcionais à política de benefícios oferecidas por ele a seu eleitorado. Já no modelo partidário, a ênfase está nas regras legislativas, que concedem ao partido majoritário vantagens e poderes que são concedidos para controlar as ações da comissão em função do interesse dos membros dos partidos (CAETANO, 2005, p.102-103).

No modelo distributivista, a distribuição dos parlamentares pelas comissões, eixo estruturador das atividades legislativas, não segue o interesse dos partidos ou do plenário, mas sim os interesses individuais dos parlamentares de acordo com seu interesse de reeleição. No modelo partidário, o partido majoritário comanda o processo legislativo, a indicação de membros, o poder de veto e, principalmente, a agenda da comissão. Em vez de focar as comissões como forma de organização legislativa que independe dos partidos, os adeptos dessa corrente propõe que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário (CAETANO, 2005, p.102-103).

Independente do modelo que o parlamentar se adequa, a Constituição da República de 1988, ampliou o poder de agenda do Presidente, chefe do Poder Executivo federal, na sua capacidade de intervir no processo legislativo, o que gerou impactos significativos no comportamento dos partidos e dos deputados individualmente (LIMA & CARNEIRO, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p.126).

A ampliação de poder ao Presidente da república, a partir da nova ordem constitucional, significou a delegação de consideráveis poderes legislativos, tais como: leis de iniciativa exclusiva, competências privativas, pedido de urgência para exame de seus projetos de lei, edição de medidas provisórias em casos de relevância e urgência com força de lei até serem apreciadas pelo Congresso Nacional. Dentro do ordenamento constitucional em vigor, o Presidente teve sua iniciativa exclusiva ampliada para as leis relacionadas à criação de cargos, funções

ou empregos públicos na administração direta e autárquica, organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, servidores públicos da União e Territórios, organização do Ministério Público e da defensoria pública dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios e criação, estruturação e atribuições do Ministério Público e da Defensoria Pública dos estados, do Distrito Federal e dos territórios e criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública e demais ministérios (art. 61, §1º) (LIMA & CARNEIRO, In: BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p.126).

Outra forma de intervenção do Executivo no processo legislativo é a sanção, que, poder ser tomada no sentido positivo e no sentido negativo, veto (CLÈVE, 2001, p. 111). Ato legislativo de competência exclusiva do presidente da república, a sanção no sentido positivo significa a adesão do Executivo ao projeto de lei aprovado no âmbito legislativo, e o veto, a discordância total ou parcial do Executivo com o projeto aprovado por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público.

Respeitadas as singularidades de cada ente federado, as regras constitucionais do processo legislativo, em especial, as competências privativas do Executivo e do Legislativo, foram recepcionadas pelas leis orgânicas. Sob o lineamento da Constituição da República, o prefeito e os vereadores assumiram as mesmas prerrogativas do presidente e do Congresso Nacional em relação aos projetos de sua iniciativa exclusiva.

Segundo Bruno Caetano que analisou a agenda e a construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo:

[...] Excetuando o mecanismo da medida provisória, o arcabouço legal que rege o município é basicamente o mesmo daquele identificado em nível federal. Em relação às competências privativas do Executivo e do Legislativo, as leis orgânicas estão sob o arcabouço da Constituição Federal. Dessa maneira, está delegado ao prefeito o mesmo arsenal de que dispõe a Presidência para ditar o processo legislativo. A hipótese aqui desenhada é que há uma forte preponderância do Executivo na formulação e aprovação da agenda dos trabalhos legislativos. Para ver aprovada sua agenda, o Executivo deve montar um governo de coalizão partidária, trazendo para a

sua base de apoio uma série de partidos, os quais darão sustentação ao governo na aprovação de sua agenda legislativa. Assim, a hipótese principal do trabalho está filiada ao modelo partidário de relacionamento entre os poderes (CAETANO, 2005, p. 105).

E acrescenta:

O forte poder de agenda do Executivo, consagrado na Lei Orgânica do Município através das inúmeras matérias de iniciativa exclusiva deve fazer dele o principal legislador. Além disso, compete exclusivamente ao prefeito a capacidade de nomear secretários e subprefeitos (CAETANO, 2005, p.108).

O poder de agenda e de interferência dado ao Executivo, de acordo com a literatura, faz com que o prefeito controle importantes prerrogativas institucionais e recursos públicos e que o vereador fique submisso e dependente do Executivo.

Para Emerson Urizzi Cervi que escreveu sobre a produção legislativa e a conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Paraná:

[...] no Brasil há uma grande concentração de poder decisório sobre políticas públicas na esfera do Poder Executivo. Mesmo que as decisões do chefe do Executivo sejam contrárias aos interesses dos representados, o parlamentar mantém a disciplina, pois o sistema eleitoral proporcional de votos garante-lhe a possibilidade de grande permeabilidade em busca de “novos” representados a cada eleição. Sem contar necessário bom relacionamento com o Executivo para a distribuição *pork barrel* às regiões de abrangência da representação do parlamentar – novas ou antigas (CERVI, 2009, p. 5).

No âmbito local, para garantir a reciprocidade e o êxito na relação entre Executivo e Legislativo, a manutenção de apoio político, legitimada pelos parlamentares e pelos partidos políticos, segundo, Fabiano Raupp e José Antônio Pinho, oscila em “negociação pontual” e “coalizão fisiológica de governo” (RAUPP, PINHO, 2012, p. 283-284).

Na negociação pontual, o compromisso do vereador se esgota na votação da matéria e o mesmo não precisa abdicar-se do poder de veto para outras matérias. O padrão de relação pode ser o clientelismo, todavia, com conflitos e indeterminação de resultados<sup>49</sup>. Já na opção pela coalização fisiológica de governo, o prefeito

---

<sup>49</sup> Sobre a indeterminação de resultado na relação clientelística com cooperação e conflito, consultar (ANDRADE, 1998).

consegue através da distribuição e controle de cargos estratégicos na administração a lealdade dos vereadores que compõe a sustentação de sua base no parlamento, enquanto os compromissos estiverem sendo cumpridos. Em ambos os modelos os vereadores se abstém de utilizar os poderes de veto, emenda, obstrução e controle. (RAUPP, PINHO, 2012, p. 283-284).

O poder de agenda do prefeito na Câmara Municipal e sua condição de principal legislador transforma o Legislativo local num poder meramente homologatório da vontade do Executivo deixando a função legislativa para segundo plano e para “[...] matérias de pouca relevância como atribuição de homenagens, outorga de títulos, denominação de ruas e avenidas. Isso se configura como uma diminuição da importância política do Poder Legislativo” (RAUPP, PINHO, p. 284).

Nesse contexto, “[...] a maioria dos parlamentares acaba, por sobrevivência política, transformando-se em despachantes dos problemas de seus bairros e ocupando boa parte de seus tempos com iniciativas pouco relevante” (RAUPP, PINHO, p. 284), ou ainda, torna-se “[...] caricatura de assistente social, com poderes especiais, um padrinho, um intermediário de interesses” (NETO, 2003, p. 419).

Devido ao cenário de dependência aparece a troca de favores entre Executivo e Legislativo, onde interessa ao Executivo aprovar os projetos de lei de seu interesse e aos vereadores obter recursos necessários para atender seu reduto eleitoral, seja por meio nomeações a cargos públicos, ou ainda, por atendimento de suas indicações pelo Executivo (KERBAY, 2014, p. 4).

Apesar das modificações introduzidas pela Constituição da República de 1988 que devolveu aos vereadores prerrogativas retiradas pelo regime militar, a concentração de projetos de lei de iniciativa privativa nas mãos do chefe do Executivo, a falta de visão dos eleitores sobre a política pública de caráter nacional e a preferência dos legisladores locais para execução de políticas paroquiais, segundo Patrick Silva “[...] pressupõe um Executivo forte, que se encarregaria das políticas nacionais, ao passo que os parlamentares cuidariam dos interesses de suas clientelas, propondo matérias paroquialistas” (SILVA, 2011, p. 3).

O exercício da representação política no plano municipal se aproxima da prática clientelista, marcada pela lógica da relação pessoal entre representantes e

representados, com pouca, ou quase nenhuma interferência dos partidos políticos. Baseada na troca de benefícios particulares e no predomínio das relações pessoais entre vereadores e eleitores, principalmente, em municípios de pequeno porte, a prática explica a baixa produtividade legislativa na produção de políticas públicas. (KERBAY, 2014, p.4)<sup>50</sup>.

Diante da ineficiência e da limitação do Legislativo local de viabilizar a produção de políticas públicas, o que resulta numa baixa produção legislativa, Fabiano Maury Raupp e José Antônio Gomes de Pinho, afirmam que:

A literatura acadêmica sobre a política brasileira tem destacado as limitações do poder legislativo municipal, no que cinge às possibilidades de decisões políticas autônomas, em especial a baixa capacidade legislativa das câmaras municipais, o que em si apresenta-se como um grande paradoxo. As câmaras ficam “amarradas” às prerrogativas legais estabelecidas pela Lei Orgânica dos Municípios, impossibilitando o legislativo municipal de elaborar leis que envolvam gastos, assumindo o executivo, sobretudo por intermédio da edição de decretos-leis, a condução incontestada do processo decisório. Têm sido reduzidas as atribuições legislativas das câmaras, face à possibilidade quase ilimitada do executivo de comandar o processo decisório (RAUPP, PINHO, 2012, p. 280-281).

A prerrogativa de legislar do Executivo, amparada em suas competências privativas, ocasiona a perda pelo Legislativo de sua função clássica legiferante e “[...] o vereador se torna uma espécie de “micro-executor” dependente dos benefícios oriundos do Executivo” (KERBAY, 2014, p.4).

Para auferir benefícios pessoais e políticos, no exercício do mandato o vereador cria vínculos e obrigações com o Executivo e seus eleitores que facilitam a troca de favores e a conquista de privilégios como homem público. Desse desempenho e da manutenção de vínculos, dependerá seu sucesso como parlamentar e até de sua reeleição, sendo que, segundo Emerson Urizzi Cervi “[...] a atuação dos políticos no poder legislativo é uma consequência funcional da necessidade de obter-se votos em futuras eleições” (CERVI, 2009, p.3).

---

<sup>50</sup> Sobre a baixa capacidade dos legislativos municipais contribuírem e influenciarem no processo de produção de políticas públicas, consultar (ANDRADE, 1998; ÁVILA FILHO, LIMA e JORGE. 2011);

Como a maior parte das demandas que os vereadores recebem da comunidade local estão condicionadas ao atendimento pelo prefeito, suas ações são orientadas para benefícios eleitorais que visam garantir sua sobrevivência política, independente dos interesses coletivos e do partido que pertença. Para manter-se no poder e maximizar seus ganhos eleitorais através das regras do jogo democrático, o vereador dá mais atenção a seus redutos eleitorais impulsionando o clientelismo e a conexão eleitoral.

A possibilidade do vereador ter uma concentração de votos na região onde mora, aproxima-lhe do eleitorado e o coloca à frente para responder com maior rapidez e eficiência as demandas apresentadas por seus eleitores. Essa aproximação com o eleitor amplia seu reduto eleitoral, valoriza o trabalho legislativo, impulsiona o jogo político e proporciona tanto para o eleitor quanto para o parlamentar a obtenção de vantagens. A vantagem para o eleitor significa a satisfação pelos serviços realizados e para o vereador o reconhecimento do trabalho e a possibilidade de conversão em apoio político, voto.

A incapacidade da Administração Pública de dar resposta eficiente aos diversos problemas da cidade faz com que a população recorra ao vereador e solucione o problema. Com a máquina administrativa, sob seu controle, o vereador acaba faturando, politicamente, a prestação do serviço, como se fosse esse um serviço que a população ou os eleitores de sua base eleitoral, não conseguiria sem a sua intervenção (RAUPP & PINHO, 2012, p. 284)<sup>51</sup>.

Para que o vereador possa usufruir das vantagens administrativas é indispensável que o mesmo dê apoio incondicional aos projetos e ações do Executivo. Ao fazê-lo o vereador abre mão do direito ao veto parlamentar em troca do atendimento das demandas da população, tornando-se assim um intermediador da solução para os problemas que interessa à manutenção e ampliação de sua base eleitoral. Essa ação caracteriza o desvirtuamento e a abdicação da função legislativa por parte do vereador.

A conduta de apoio incondicional do vereador ao Poder Executivo também reflete na capacidade e na função fiscalizatória do Poder Legislativo e

---

<sup>51</sup> Sobre concentração de votos na base eleitoral, aproximação do vereador com eleitores para obtenção de vantagens recíprocas e negociação política com a intervenção Executivo, consultar (TEIXEIRA, 2004).

consubstancia-se na dependência dos vereadores ao prefeito para atendimento das demandas que são trazidas pelos eleitores. Mesmo que o exercício da fiscalização signifique acesso sobre uma parcela da população, o vereador precisa manter e alimentar a relação com o prefeito, pois é o que garante o atendimento das demandas (RAUPP, PINHO, 2012, p. 283), contribuindo sobremaneira para sua limitação funcional.

### **5.3 Conexão eleitoral, clientelismo e a intermediação de interesses por meio das indicações**

A correlação estabelecida por meio das instituições democráticas a partir do exercício da representação política e do sentimento de eficiência dele derivado, quando todos os atores envolvidos se veem satisfeitos com o produto da troca entre Executivo e Legislativo e entre eleitores e representantes é o que se chama de “conexão eleitoral” (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE. 2011, p.189).

Em sintonia com a literatura mais recente, ainda que o pano de fundo seja o âmbito municipal e não o federal, Ávila Filho, Lima, e Jorge afirmam que:

A perspectiva não é nova na reflexão política e foi expressa de diversas maneiras em contextos distintos pelo pensamento clássico e contemporâneo, seja de matriz realista ou pluralista, mas que ganham um esforço sistematizado de análise empírica em trabalhos recentes. Segundo Carlos Pereira e Lúcio Rennó (Pereira, 2002; Pereira e Rennó, 2001, 2007) a conexão eleitoral se forma a partir de um Executivo que concentra recursos políticos e de poder, líderes partidários com capacidade de negociar esses recursos e parlamentares subordinados às alianças partidárias, interessados na obtenção de recursos para a produção de políticas distributivas locais, procurando obter apoio político em âmbito municipal e o voto pragmático do eleitor interessado na resolução de seus problemas paroquiais. Em outra direção, Figueiredo e Limongi (1999; 2008) acrescentam que os recursos controlados pelos líderes dos partidos, que têm poder de barganha com o Executivo, impelem os parlamentares a um comportamento mais partidário. Estes tenderiam a votar com a liderança partidária, a partir da possibilidade de auferir certos benefícios negociados com o Executivo, que por sua vez



concentra os recursos necessários à produção da cooperação parlamentar. (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE. 2011, p.203-204).

Na relação que se estabelece o vereador é assediado para apoiar o governo e ter maior possibilidade de usufruir das benesses do prefeito, entre elas, o atendimento às suas indicações e ou nomeações de cargos de confiança para apoiadores de sua base eleitoral, ou ainda, ser oposição ao governo e ter abrandado sua capacidade de atendimento às suas demandas.

O estabelecimento da relação entre vereador e eleitor se dá várias formas. Por ter o vereador uma posição privilegiada de acesso ao Executivo, a relação pode opera-se por meio de atendimento de uma demanda pessoal, regional, de uma indicação, ou ainda, nomeação para ocupar um determinado cargo público. Para Marco Antônio Carvalho Teixeira, que em sua tese de dissertação analisou a relação entre o clientelismo e o voto na cidade de São Paulo:

[...] a busca de apoio político em troca de cargos na máquina pública nos mostra que os governantes têm sua parcela de responsabilidade na sobrevivência e na consolidação das relações de clientelismo político. Essa prática vem favorecendo a atuação individualizada do parlamentar pois, os acordos ocorrem fora do âmbito de coalização programática que envolverias os partidos. A regionalização do voto em São Paulo tem a conotação de “clientelas políticas”, pelo fato do parlamentar controlar por um longo tempo os aparelhos da administração pública local, conseguindo uma significativa ampliação do número de seus eleitores a cada novo processo eleitoral (TEIXEIRA, 2000, p. 6).

Essas relações que se estabelecem entre os agentes políticos e os eleitores no “[...] mundo público das leis impessoais e universais é constantemente checado frente à necessidade, no sentido da burla, para atender as demandas da esfera privada dos parentes, amigos, dos apadrinhados, dos aliados” (RAUPP; PINHO, 2012, p. 270).

Para Ávila Filho, Lima e Lombardo:

Na relação entre o Executivo, o Legislativo e os eleitores, o primeiro precisa do segundo para governar. Por isso, o primeiro precisa obter o apoio do segundo. A hipótese aqui apresentada é a de que na política municipal, uma das formas de conquistar esse apoio é atendendo as indicações dos vereadores. Por outro lado, as propostas dos vereadores precisam do

Executivo para sua efetivação, sua execução. Para além do caráter negocial que esse arranjo engendra - a partir, muito mais do jogo político do que das atribuições normativas que constituem os dois poderes – o cenário desenhado possibilita a construção de uma rede eleitoral. Rede que envolve o terceiro ator, o eleitorado. A interferência do vereador na consecução de suas demandas poderia denotar não só a preocupação do representante para com as “necessidades” de seus representados como, também, sua capacidade de obter ação efetiva do Executivo, ou seja, sua eficiência. (ÀVILA FILHO; LIMA; JORGE. 2011, p.203-204).

A interferência do Executivo no Legislativo, aliada à falta de interesse do legislador em exercer a função legislativa e a impossibilidade do edil apresentar projetos de lei que impliquem em aumento de gastos para o Executivo, apontam uma baixa capacidade de legislar dos vereadores e uma fraca atuação diante de um Executivo forte (RAUPP; PINHO, 2012, p. 288). Os membros do legislativo não se sentem responsáveis pela formulação de políticas de cunho nacional e dedicam-se, primordialmente, à representação de interesses regionais, paroquiais, corporativos ou clientelístico (MORAES, 2001, p. 45-52).

Em função da abstenção da atividade legislativa e da necessidade de manter e de buscar novos apoios para a reeleição, o vereador, submisso ao Executivo, torna-se torna mais um agente social do que ator político.

Para caracterizar essa situação, pesquisa<sup>52</sup> realizada entre vereadores de pequenos municípios, entre 5 e 20 mil habitantes, identificou que em suas atividades predomina o aspecto assistencialista. Transporte de doentes para hospitais de cidades polos, intermediação de consultas médicas, vagas em estabelecimento de ensino, assistência financeira para compra de remédios, cesta básica e pagamento de água e luz são prioridades que os vereadores se dedicam nesses municípios. E a principal razão foi o fato apontado de que a atividade legislativa não rende dividendos políticos e o vereador perde seu brilho quando a norma é aprovada por seus pares. A falta de sede própria e a cessão de servidores do Executivo em muitos municípios torna teórica a separação de poderes consignada no texto constitucional (RAUPP, PINHO, 2012, p. 286).

---

<sup>52</sup> A pesquisa foi realizada por (JOFFRE NETO, 2004) que identificou que em 112 municípios das regiões Nordeste e Sudeste, apenas 4,46% dos vereadores consideram a atividade legislativa como a sua principal atividade, enquanto 60,71% dão prioridade ao assistencialismo. Justificativa: falta de reconhecimento da atividade legislativa.

Abdicado da função legislativa, para conquistar apoio e reconhecimento político, o vereador se estabelece como intermediador dos interesses paroquiais no meio de uma tríade formada pelo prefeito, pelo parlamentar e por seus eleitores. Procurando maximizar seus ganhos, a troca de favores entre os atores, produz efeito benéfico para todos os envolvidos.

Dispostos a identificar a relação de conexão na tríade formada e seus reflexos na competição eleitoral, Ávila Filho, Lima e Jorge, pesquisaram como que o instrumento legislativo denominado de “indicação” pode ser uma importante chave de entendimento entre as trocas contidas na tríade local, municipal. Para subsidiar os estudos analisou-se por meio de estudo de caso a Câmara Municipal de Mangaratiba. Segundo advertência dos autores em função da adversidade e de um conjunto de fatores, indicadores e variáveis que podem interferir na política local, as interpretações não podem ser generalizadas para todos os casos (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE. 2011, p. 190).

De acordo com a Constituição da República, o processo legislativo encontra-se disciplinado na Seção VIII, do Capítulo I (Do Poder Legislativo) do Título IV (Das Organização dos Poderes), disposto nos art. 59 a 69. O artigo 59 dispõe, *in verbis*, que:

Art. 59. O processo legislativo federal compreende a elaboração de:

I – emendas à Constituição;

II – leis complementares;

III – leis ordinárias;

IV – leis delegadas;

V – medidas provisórias;

VI – decretos legislativos;

VII – resoluções.

Parágrafo único: Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Vê-se que o processo legislativo federal não contempla a figura das indicações, o que não impede aos municípios, em âmbito local, de instituírem a indicação como forma auxiliar de proposição legislativa.

Foi o que fez a Câmara Municipal de Ouro Branco, município de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, que regulamentou através do artigo 75 da Resolução 024/2013, que a indicação tem natureza auxiliar no processo legislativo, nos seguintes termos:

Art. 75 - De acordo com o artigo 49 da Lei Orgânica, o processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I - emenda à Lei Orgânica;

II - leis ordinárias;

III - resoluções.

IV – Portarias.

Parágrafo único - Têm natureza auxiliar, no processo legislativo, os atos que se exprimem no veto a projeto de lei, o requerimento, a indicação, a representação, a moção, a emenda e o substitutivo.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho “[...] as regras estabelecidas para o processo legislativo no plano federal já não são obrigatórias para os Estados federados”, e acrescenta, “o que se aplica relativamente aos Estados, aplica-se aos Municípios” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 248-249).

Esse também é o entendimento de Adriana Maurano, segundo a qual, a Constituição da República conferiu aos Estados e aos Municípios maior autonomia para organizar os respectivos processos legislativos, na medida em que não estabeleceu como fazia a Constituição anterior, a obrigatoriedade de observância do processo legislativo federal (MAURANO, 2010, p. 110-111).

A Constituição da República não impôs aos estados, conseqüentemente aos municípios a obrigação de observar o processo legislativo federal, mas, segundo José Afonso da Silva “[...] os princípios básicos do processo legislativo, sem os quais este inexistente, terão que coincidir nas esferas federal, estadual e municipal”, assim como também, “[...] as regras sobre iniciativa legislativa concorrente e exclusiva, sobre emendas e suas limitações, sobre o processo de formação das leis” (SILVA, 2003, p. 607).

Os posicionamentos adotados pelos autores não obrigam aos municípios a repetição obrigatória de todos os institutos legislativos que norteiam o processo legislativo, apenas a adoção dos princípios básicos constitucionais. Assim, no

âmbito de sua competência, nada impede que o município adote um instrumento legislativo que não está previsto nas regras federais, desde que coerente com os princípios constitucionais. Nesse contexto, para ÀVILA FILHO, LIMA e JORGE:

[...] a indicação é um dos meios disponíveis e utilizados pelos vereadores para, durante o cumprimento de seu mandato, preservar os vínculos que estes estabeleceram durante a campanha eleitoral com os eleitores ou estabelecer novos vínculos. Em outras palavras, estabelecer e manter redes de trocas políticas verticais, nas quais se trocam recursos de autoridade por apoio (ÀVILA FILHO; LIMA; JORGE. 2011, p.190).

No cenário de competição política, diante da impossibilidade do vereador executar diretamente os projetos, a figura das indicações surge como um esforço do vereador, representante do povo, de atender as expectativas dos que o elegeram, do que lhe apoiam, bem como, daqueles que poderão lhe apoiar nas próximas eleições possibilitando a construção de uma rede eleitoral entre o Executivo, Legislativo e os eleitores.

O estabelecimento dessa rede se concretiza porque o Executivo precisa do Legislativo para governar, por isso, o prefeito carece de apoio dos vereadores e uma das formas de conseguir esse apoio é o atendimento de suas indicações, e, por outro lado, as indicações dos vereadores para serem efetivadas necessitam que sejam executadas pelo prefeito. Com a interferência direta no atendimento das demandas locais e de sua base, o vereador demonstra perante seus representados, eleitores, sua eficiência e sua capacidade de apoio no Executivo, estabelecendo assim a rede de cooperação administrativa e eleitoral entre o prefeito, o vereador e seus eleitores.

Segundo ÀVILA FILHO, LIMA e JORGE:

As indicações sugerem um esforço do representante em atender as expectativas daqueles que o elegeram ou podem vir a eleger. Com as indicações o vereador procura comprovar que cumpriu o papel que lhe foi designado pelos que o elegeram que é o de representar e defender os interesses deste perante os demais vereadores e o Poder Executivo. Desta forma, o eleito comunica a promessa feita durante a campanha eleitoral assinalando para os que o elegeram que não os abandonou. Para os que não o elegeram, assinala que preocupa com a comunidade onde vivem, independentemente de sua opção eleitoral. Dessa forma, o vereador busca,

num mercado disputadíssimo, não apenas manter, mas ampliar seu eleitorado na próxima eleição (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011, p.190).

Nesse contexto, a apresentação das indicações pelo vereador, conseqüentemente, seu atendimento pelo prefeito, torna-se um importante instrumento de competição eleitoral, apto a proporcionar a reeleição do vereador, ou até, sua eleição para outro cargo público.

No cenário de competição eleitoral, para conseguir reconhecimento e capital político, o vereador deve comunicar ao eleitor seus feitos, se possível face a face. Mesmo que o atendimento das expectativas do eleitor seja parcial é preciso que se faça a comunicação a fim de vincular a satisfação de uma expectativa de um interesse ao seu nome específico, sob pena de gerar novos autores ou mentores da proposta. Ainda que a execução da indicação dependa de negociações e troca de favores com o Executivo, é impossível determinar seu êxito, no entanto, na pior das alternativas, o parlamentar tem ao menos a prova a partir do registro de sua autoria perante a Câmara Municipal do esforço em nome de sua comunidade, de sua base eleitoral, que comprova a sua intermediação perante a obra executada (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE. 2011, p.192-193).

Essa tríade que compõe a conexão eleitoral, facilitada pelo contato direto entre os membros dos respectivos poderes, aliada à centralidade das questões locais nas definições políticas, contribuiu com o deslocamento do papel das lideranças partidárias e dissolveu em parte o peso do partido e de suas lideranças no controle do fluxo das negociações (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011, p.193-194).

Sob o prisma eleitoral o atendimento da indicação pelo prefeito ou a sua inclusão no orçamento representa uma atuação eficiente do parlamentar, concebe um ganho político e denota um trunfo eleitoral para o vereador que quer se reeleger e alcançar os objetivos perseguidos de preservar seus eleitores, conquistar novos eleitores ou ainda de tirar votos dos concorrentes. Nesse contexto, as indicações servem para atender a uma necessidade dos que, por algum motivo, já votaram e continuaram votando no vereador (eleitores efetivos ou de fato), servem para sinalizar para o eleitor em potencial que pode confiar no vereador, já que tem um desempenho eleitoral produtivo e que agiu para atender as expectativas dos que

votaram nele na última eleição, ou ainda, porque as indicações pode demonstrar que o vereador teve uma atuação mais produtiva dos que seus pares, geralmente, concorrentes na próxima eleição (ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011, p.195-196).

Tomando-se por base os parâmetros que norteiam a relação dos agentes políticos em torno das indicações, o eleitor não mede a atuação do vereador em função da produção legislativa e sim em termos de melhoria para a região que vive e para sua base eleitoral onde a intermediação de interesses paroquiais é frequentemente interpretada como prática de clientela, com fins eleitoreiros, e a população carente de toda a sorte de serviços públicos é manipulada por astutos políticos (ÁVILA FILHO; LIMA. JORGE. 2011, p.196-197).

No entanto, é preciso salientar o caráter legal e regimental da utilização das indicações no estabelecimento da conexão eleitoral e como eficaz mecanismo de intermediação de interesses mútuos da tríade Executivo, Legislativo e eleitores.

#### **5.4 Fragilidade partidária no âmbito municipal e atuação individual do parlamentar**

Foi visto no tópico anterior os efeitos que a conexão eleitoral proporciona no relacionamento do Executivo com o Legislativo e deste com os eleitores. O entendimento aponta para a utilização e a manutenção de práticas não virtuosas de mediação política como clientelismo e a intermediação de interesses por meio das indicações, tudo relacionado à baixa capacidade de legislar dos vereadores e a uma atuação fraca do legislativo diante de um executivo forte. Essas características de relacionamento estão todas associadas ao modelo distributivista no qual a chance do parlamentar de se reeleger é proporcional às políticas e benefícios concedidos por ele à sua base eleitoral.

Partindo desse prisma, mas, sem a ele se vincular, Claudio Couto (1988), Jofre Neto (2003) e Teixeira (2000), analisaram a relação do Executivo com o Legislativo no âmbito local tomando por base dois pressupostos do modelo distributivista, fragilidade dos partidos e orientação personalistas dos parlamentares.

Para os autores esses pressupostos são reflexos do sistema presidencialista brasileiro e das regras eleitorais, organizadas de acordo com o princípio proporcional de listas abertas. Os autores sustentaram que o presidencialismo brasileiro faz com que os poderes sejam regidos por soberanias paralelas que não incentivam a cooperação, bem como, que o sistema proporcional de lista aberta seria responsável pela fraqueza dos partidos, na medida em que incentiva a atuação individual do parlamentar (CAETANO, 2005, p. 107).

A fragilidade dos partidos, da legislação eleitoral e a atuação individual do parlamento, orientada para o atendimento das demandas particulares e de sua base eleitoral, proporciona o clientelismo e a maximização de benefícios que podem ser utilizados durante o período eleitoral.

Para Joffre Neto (2003), que analisou as câmaras municipais em pequenos e médios municípios, bem como, para Couto (1998) e Teixeira (2000) que analisaram a Câmara Municipal de São Paulo, tal comportamento, contribui para que o parlamento local se transforme num poder homologatório da vontade do Executivo, relegue a produção legislativa para segundo plano e tenha como principal ação, controle dos instrumentos governativos que possibilitem a transferência de bens, serviços e cargos públicos à sua clientela. Sob esses parâmetros, a atividade legislativa exercida pelos parlamentares fica restrita a questões simbólicas, como a denominação de ruas, a distribuição de homenagens e o estabelecimento de datas comemorativas.

Em sentido contrário, merece ressalva o posicionamento feito por Bruno Caetano (2005) sobre a agenda legislativa na Câmara Municipal de São Paulo, maior parlamento local do país, bem como, os estudos feitos por Patrick Silva (2011), através do centro de estudos da metrópole, que analisou a produção legislativa dos vereadores paulistanos.

Bruno Caetano, partindo do entendimento de que o modelo partidário prevalece nas relações entre Executivo e Legislativo do município de São Paulo, em sentido contrário ao senso comum, repudiou a idéia de que as atividades dos vereadores da capital paulista se restringem à aprovação de títulos, datas comemorativas e nomes de ruas e concluiu que “[...] a Câmara Municipal de São Paulo não é um mero poder homologador de nomes de ruas e data comemorativas.



Uma importante agenda de projetos, orientada para a cidade, é debatida e aprovada no parlamento paulistano” (CAETANO, 2005, p.125).

E acrescenta:

[...] a organização interna dos trabalhos legislativos é bastante diferente do modelo distributivista. Observamos a existência de incentivos a uma ação partidária, que fazem da Câmara Municipal de São Paulo um parlamento altamente centralizado. Os poderes de agenda conferidos aos líderes partidários, aos presidentes das comissões e ao presidente da Câmara, constroem os parlamentares a uma atuação em bases partidárias. Não se trata aqui de fazer uma defesa irrestrita da força dos partidos. Vimos que 24 % dos parlamentares trocaram de sigla na legislatura estuada, entre os anos de 2001 e 2003. Dessa maneira, algumas bancadas não foram capazes de “segurar” seus parlamentares em suas siglas. Todavia, o resultado aqui apresentado possui conclusão inequívoca, qual seja, o alto grau de coesão dos partidos nas votações ocorridas no plenário da Câmara Municipal de São Paulo. Assim os parlamentares respeitam a orientação dos líderes dos partidos aos quais estão filiados no momento das votações (CAETANO, 2005, p.125-126).<sup>53</sup>

Patrick Silva ao analisar a produção legislativa dos vereadores paulistanos, partindo dos pressupostos do modelo de distribuição de benefícios, apesar dos incentivos da literatura, concluiu que não existem evidências empíricas que comprovem a tese do comportamento paroquialista no município de São Paulo<sup>54</sup>, o que representa a rejeição do modelo distributivista. A distribuição de benefícios concentrados por meio da legislação não representa a estratégia dominante dos parlamentares paulistanos, pelo contrário, as evidências apontaram para a dominância dos projetos de cunho geral (SILVA, 2011, p. 18).

Quanto aos aspectos advindos da arena eleitoral na produção legislativa, concluiu Patrick Silva que esses são residuais e que ao contrário do argumentado por parte da literatura, inclusive por Couto, Joffre Neto e Teixeira, a representação

---

<sup>53</sup> Não foi considerado no estudo do autor Bruno Caetano a Resolução 22.610 de 30 de outubro de 2.007 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE que regulamentou as condições de perda do mandato eletivo para parlamentares que trocaram de partido após 27 de março de 2.007. Para que não seja reconhecida a infidelidade partidária, a Resolução aponta como justa causa para mudança de partido a incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou ainda grave discriminação pessoal. Com edição da norma, a possibilidade de mudança do parlamentar de partido restringida.

<sup>54</sup> Em sua pesquisa Patrick Silva considerou a produção legal tomando por base os projetos de lei encaminhados a mesa da Câmara Municipal de São Paulo em duas legislaturas, a 13ª (2001-2004) e a 14ª (2005-2008) pelos vereadores eleitos nas eleições de 2000 e 2004, respectivamente (SILVA, 2011, p. 1)

proporcional e o sistema de lista aberta não representam problema para a produção legal no âmbito local, ao contrário, o sistema eleitoral adotado gera um comportamento, que podemos chamar de municipal e não paroquial e apesar do senso comum considerar a produção legislativa iniciada pelos vereadores como quase toda inútil, a afirmação não encontra amparo nas evidências apresentadas (SILVA, 2011, p. 18).

Com objetivo de analisar a relação entre o sistema partidário local e o Legislativo municipal e de dimensionar a importância das organizações partidárias locais, Kerbauy (2008) publicou artigo referente a organização partidária e coligações partidárias locais. Partiu de estudos realizados que valeram-se da fragilidade dos partidos políticos e do papel das legendas no atendimento de projetos pessoais com intuito de checar o funcionamento do sistema partidário local e o papel que exerce na relação entre Executivo e Legislativo para uma melhor explicação de como as preferências políticas se distribuem entre os representantes locais e quais as consequências dessa representação para a democratização do governo local (KERBAUY, 2008, p.66).

Ao contrário do posicionamento adotado por Caetano (2005), de que o modelo partidário prevalece nas relações entre Executivo e Legislativo, Kerbauy argumenta em seus estudos que:

[...] as pesquisas realizadas na esfera local apontam para o desprestígio da função de coordenação exercida pelos partidos, aos mesmo tempo em que se ressalta a atuação do prefeito como o maior detentor do processo legislativo, ao tomar a iniciativa de projetos de lei, sendo o responsável por individualizar a negociação política e desconsiderar totalmente o papel da organização partidária (KERBAUY, 2008, p.66).

Mesmo com o grande número de câmara municipais, de vereadores e com a singularidade de cada localidade, Kerbauy analisou os efeitos da organização partidária e das coligações partidárias nas eleições locais de 1996, 2000 e 2004. No estudo a autora levou em consideração o eleitorado brasileiro por região, o número de partido com vereadores eleitos e o número de vereadores por partidos mais votados.

Segundo Kerbauy a alta fragmentação partidária

[...] decorre das regras eleitoreiras, a natureza federativa do sistema político, a influência do governador e de seu partido na organização partidária local apontam para o desprestígio da função de coordenação exercida pelos partidos, ao mesmo tempo em que ressalta a atuação do prefeito como o maior detentor de poder no processo legislativo, responsável por individualizar a negociação coletiva e desconsiderar totalmente o papel da organização partidária do município (KERBAUY, 2008, p.70).

E acrescenta:

No legislativo municipal estes atributos são exacerbados, com os vereadores adotando um comportamento individualista em troca da distribuição de benefícios, transformando a relação executivo-legislativo municipal num mero balcão de negócios, onde os partidos são desvalorizados.

Mesmo adotando-se a perspectiva de análise da arena executivo-legislativo, para o legislativo municipal, pelo quase consenso de que os partidos não têm nenhum papel no processo de centralização decisório e nem o executivo, especialmente os dos pequenos municípios, possuem poderes presidenciais, fica difícil operacionalizar este tipo de análise na esfera local município (KERBAUY, 2008, p.75).

Quanto ao aspecto das coligações municipais e sua contribuição para o sistema eleitoral e governativo, com a premissa da fragmentação partidária, poucos estudos deram atenção as coligações eleitorais. As representações partidárias nos legislativos locais mantem estreita relação com a representação partidária dos executivos locais apontam para a importância e influência dos partidos aos quais se filiam os executivos locais e estaduais nas eleições para as câmaras municipais. Nesse contexto, os prefeitos, em sua maioria, são filiados a partidos nacionalmente relevantes e são os que mais se beneficiam com as coligações formando uma coalização mínima vencedora do jogo eleitoral que pode se transformar numa coalização governativa, dentro de um universo tão permeável de interesses individuais (KERBAY, 2008, p.78-79).

A aplicação de quaisquer métodos de pesquisa como forma de identificar uma postura linear do legislativo local se esbarra no número de câmaras municipais e de

vereadores, proporcional ao número de habitantes<sup>55</sup>, e, principalmente, nas peculiaridades que envolvem a realidade cultural, econômica, social e política de cada um dos 5.570 municípios brasileiros<sup>56</sup>.

O que não impede o autor, baseado na literatura estudada, de ratificar o entendimento de prevalência do modelo distributivista na relação Executivo e Legislativo local, principalmente, para os pequenos e médios municípios, através do qual a prática contribui para a fragmentação partidária e para uma atuação individual dos vereadores orientada sobretudo para o atendimento localizado de suas demandas e de sua base político-eleitoral.

Nesse contexto, perfilha-se o entendimento de que a fragilidade dos partidos no âmbito municipal, as formas de negociação pontual e governativa, a fragilidade do sistema e das regras eleitorais, contribuem para o enfraquecimento partidário local e incentivam a atuação individual do parlamentar, proporcionando o clientelismo e a maximização de benefícios para serem usados durante o período eleitoral.

---

<sup>55</sup> O art. 29 da Constituição da República fixou em 9 (nove) o número mínimo de vereadores para municípios com até 15.000 (quinze mil) habitantes e o máximo em 55 para municípios com mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes.

<sup>56</sup> Fonte IBGE. Disponível em: < <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

## **6. O consórcio público como instrumento de gestão estratégica para o Poder local**

### **6.1 Ferramenta de cooperação federativa**

A falta de capacidade administrativa, orçamentária e financeira, a dificuldade de promover ações concretas de planejamento e de gestão, principalmente no âmbito municipal, local onde as políticas públicas e os problemas sociais de fato acontecem, são indícios de que os municípios de forma isolada não conseguem subsidiar a maioria das políticas públicas como saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, gestão ambiental, resíduos sólidos, mobilidade urbana, manutenção de estradas vicinais, agricultura familiar e o desenvolvimento social.

Num país de grandes desigualdades econômicas e sociais, de território extenso, de centralização de recursos, é tarefa do poder público de forma planejada, estratégica e em regime de cooperação promover a superação das diversidades regionais e o desenvolvimento nacional.

Para suprir essa deficiência aparece como novo instrumento de gestão para a realização de objetivos de interesse comuns da União, Estados, Distrito Federal e, principalmente dos Municípios, sob a égide da Lei Federal 11.107 de 06 de abril de 2005, e, sob a forma de cooperação federativa, a figura do consórcio público.

Apresentado como instrumento de superação dos diversos problemas que aflige a execução de políticas públicas, principalmente na esfera municipal, o consórcio público concretiza o federalismo cooperativo no Brasil e permite o atendimento das demandas locais e regionais de forma direta e adequada à realidade.

O estabelecimento de ações cooperativas por meio dos consórcios públicos<sup>57</sup> vem então constituir-se com a união de dois ou mais entes da federação, para a

---

<sup>57</sup> A definição de consórcio público e o estabelecimento da cooperação federativa entre os entes federativos está definida no artigo 1º, inciso I do Decreto Federal 6.017 de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, nos seguintes termos: “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de

realização de objetivos de interesse comum, sob a forma de associação pública, com personalidade de direito público e natureza autárquica, ou de pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos para a consecução de gestão associada de serviços públicos.

Essa forma de cooperação federativa é de extrema importância e contribui de forma significativa para diminuir a distância organizacional e financeira que existe entre a União e os Estados dos Municípios, principalmente, levando-se em consideração que a União é o ente federativo que mais arrecada tributos e o município, centro da vida cotidiana, local onde as políticas públicas de fato acontecem, espaço de propriedade, de relações humanas, de convivência social, afetiva e profissional, é o que menos dispõe de recursos e de capacidade administrativa, principalmente as comunas menores que sobrevivem basicamente do fundo de participação.

Como a maioria dos municípios não dispõe de capacidade administrativa e financeira, inclusive de pessoal técnico qualificado, principalmente, aqueles localizados em regiões pobres, bem como, porque esses municípios isoladamente não têm capacidade para isoladamente viabilizar a sustentação econômica dos serviços de forma individualizada, o consórcio público se apresenta como uma solução regional, econômica e tecnicamente viável.

Diante desse quadro de ineficiência e de incapacidade operacional municipal, o tema demonstra-se atual e inovador. Abrir os olhos de gestores municipais e da população fomenta o conhecimento e viabiliza a implantação de consórcios públicos e de modelos de gestão para a solução de demandas regionais de forma adequada, planejada e em atendimento aos requisitos legais, como por exemplo, o atendimento das políticas nacionais na área do saneamento básico, de resíduos sólidos e no atendimento dos serviços de urgência e emergência da saúde e de defesa civil.

Sob a égide do Estado Democrático de Direito, levando-se em consideração a possibilidade de cooperação entre os entes federativos para resolver demandas de interesse comuns, indaga-se: como os consórcios públicos podem contribuir com os

municípios para o fomento, estruturação, organização, fortalecimento e implementação de modelos de gestão associada de serviços públicos?

Para rever essa questão é preciso investigar à luz da composição federativa, da Constituição da República, da legislação, das orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e de decisões do Supremo Tribunal Federal os aspectos constitutivos, regime de pessoal, de gestão financeira e as formas de contratação dos consórcios públicos.

A Constituição da República<sup>58</sup> estabeleceu um novo parâmetro de federalismo no qual estão incluídos como entes federados além da União e dos Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal.

A estrutura constitucional da federação brasileira consubstanciada na autonomia e independência de seus entes estabeleceu os mecanismos de proteção no momento em que dispôs sobre as competências e que as distribuiu de forma enumerada, concentrada, para a União deixando para Estados e Municípios competências extremamente limitadas (MAGALHÃES, 1999, p.209).

Essa concentração de competências nas mãos da União, chamada por José Luiz Quadros de Magalhães de federação desvirtuada encontra-se estabelecida nos artigos 21 a 24 da Constituição da República sendo que os artigos 22 e 24 estabelecem as competências legislativas, enquanto os artigos 21 e 23 as competências administrativas (MAGLAHES, 1999, p. 210).

A Constituição da República na forma do artigo 29, inciso XI, remeteu à Lei Orgânica do Município<sup>59</sup> a organização da função legislativa municipal para os

---

<sup>58</sup> O artigo 1º da Constituição da República estabelece que: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; - II a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 02 ago. 2014.

<sup>59</sup> Segundo caput do art. 29 da Constituição da República “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 2 ago. 2014.

assuntos de interesse local. Para que essa função fosse viabilizada o artigo 30 da Constituição da República<sup>60</sup> estabeleceu as competências dos Municípios.

Cabe ainda ao Município legislar sobre as matérias administrativas de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, CF); instituir tributos (art. 156, CF); fixar taxas de contribuição de melhoria (art. 145, CF); deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 156, CF) e dispor sobre a política urbana (art. 182, CF), (MAURANO, 2010, p.110).

As competências comuns delineadas no artigo 23 da Constituição da República entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são de caráter administrativo e representam ações que devem ser desempenhadas em conjunto pelos entes federativos. Esse artigo precisa ser regulamentado de forma a estabelecer as responsabilidades e os níveis de abrangência de cada ente, como também as fontes de recursos que serão utilizadas para que cada um possa cumprir com suas obrigações, sob pena de comprometer a essência do federalismo e de causar o domínio em forma de intervenção indireta e do ente federal sobre os demais. (GARRIDO,2012, p.131).

Dentre as atribuições asseguradas constitucionalmente, os direitos à saúde, educação, assistência social, proteção da infância e adolescência, proteção aos idosos e aos deficientes, entre tantos, passaram parcialmente as atribuições para a execução dos governos municipais, locais, antes mesmo da consolidação de um projeto federativo ancorado em um processo de descentralização.

As mudanças implantadas pela Constituição da República foram, e ainda são profundas nos municípios. De um ente responsável apenas pela conservação de ruas e praças, transporte, limpeza pública, ou seja, atividades tradicionalmente ligadas à zeladoria, o município ganha *status* de prestador de serviços públicos nas áreas sociais.

É nesse cenário de descentralização, de falta de regulamentação da responsabilidade e dos níveis de abrangência de cada ente, associado à

---

<sup>60</sup> Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2014.



incapacidade administrativa, técnica e financeira dos municípios que a gestão associada de serviços surge como alternativa inovadora e de solução institucional e segura por meio dos consórcios públicos para, de forma conjunta, respeitada a autonomia constitucional, dar escala suficiente de forma a viabilizar a sustentabilidade dos serviços de competência local.

Isso significa que do ponto de vista local, o consórcio público contribui para o aumento de sua capacidade, com maior eficiência na utilização de recursos possibilitando de forma indireta o fortalecimento da autonomia municipal ao ampliar o diálogo e a capacidade de negociação junto a outros entes e instituições.

## **6.2 Gestão estratégica dos consórcios públicos**

### **6.2.1 Aspectos constitutivos**

A constituição de consórcios públicos, instrumento de cooperação federativa, consiste na união entre dois ou mais entes da federação, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços públicos e de desenvolver ações conjuntas de interesse público coletivo, está embasada no Título IX, Das Disposições Constitucionais Gerais, art. 241 da Constituição da República<sup>61</sup>, que estabelece:

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

---

<sup>61</sup> O art.241 da Constituição da República foi instituído pela Emenda Constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998. De acordo com o dispositivo a instituição e a competência dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços públicos são de competência legislativa dos entes federados que o instituírem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 2 ago. 2014.

Para que a execução do dispositivo citado fosse viabilizada foi editada a Lei Federal 11.107 em 06 de abril de 2005 que dispôs sobre as normas de contratação dos consórcios públicos e o Decreto Federal 6.017 de 17 de janeiro de 2007 que regulamentou as normas de execução da gestão associada e incluiu o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços.

A constituição de um consórcio público inicia-se com a manifestação de interesse de um ente federativo de se associar com outro ente mediante a assinatura prévia pelos chefes do Poder Executivo, no caso de municípios pelos Prefeitos, do protocolo de intenções.

O protocolo de intenções deve conter todos os aspectos jurídicos e institucionais do novo modelo de gestão dos serviços de interesse comum, tais como: natureza jurídica, objetivos, prazo, metas, áreas de atuação, direitos dos usuários, estrutura organizacional, competências, atribuições, procedimentos para funcionamento dos órgãos internos, relações do consórcio com os municípios consorciados e com outros entes e a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima de deliberação.

Após a assinatura do instrumento o procedimento deve ser publicado na imprensa oficial e encaminhado às Câmaras Municipais dos entes para ratificação do protocolo de intenções mediante lei<sup>62</sup>, quando então será transformado juridicamente em contrato de constituição do consórcio.

Os consórcios podem se constituir numa associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, que integra a administração indireta de todos os entes consorciados ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos<sup>63</sup>.

Como pessoa jurídica de direito público, que integra a administração, o consórcio público pode receber autorização para exercer as competências de planejamento, regulação, fiscalização dos serviços públicos relacionados à gestão

---

<sup>62</sup> É preciso ressaltar que o Poder Legislativo não pode alterar o conteúdo do protocolo de intenções, pois este deve ser igual para todos os entes consorciados, no entanto, pode criar reservas de determinados dispositivos, nos termos do art. 6º, §2º do Decreto 6.017/2007, condicionando assim a ratificação a essas reservas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2014.

<sup>63</sup> Essas definições estão regulamentadas no artigo 2º, inciso I do Decreto 6.017/2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2014.

associada, promover desapropriação ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade pública ou necessidade pública, desde que previsto no contrato de programa, e ainda, gozar dos benefícios aplicados aos órgãos da administração indireta, tais como: processo especial de execução nos termos do art.100 da Constituição da República e dos artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, impenhorabilidade dos bens, juízo privativo nos termos do artigo 109 da Constituição da República, prazos diferenciados e duplo grau de jurisdição obrigatório nos termos dos artigos 188 e 475 do Código de Processo Civil.

Na hipótese de constituição como entidade de direito privado, os consórcios submetem-se aos dispositivos do Código Civil<sup>64</sup>, mais exatamente os artigos 44 e 45, que tratam das pessoas jurídicas de direito privado em geral e os artigos 53 a 61 que tratam das associações civis.

No entanto, deve-se observar que os dispositivos do Código Civil só se aplicam à organização do consórcio público naquilo que não contrariar a Lei 11.107/05 e o Decreto 6.107/07, e ainda, que os consórcios constituídos sob a forma de associação civil de direito privado só podem exercer funções de natureza executiva como a prestação de serviços ou atividades de apoio não sendo possível lhe transferir as funções de planejamento, regulação e fiscalização, inerentes do poder público.

Ainda que estejam revestidos de personalidade de direito privado, os consórcios públicos devem observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas nos termos do artigo 7º, §1º do Decreto 6.017/2007.

---

<sup>64</sup> Determina do Código Civil, com as alterações introduzidas pela Lei Federal 11.127 de 2005, o seguinte: “Art. 44. São pessoas de direito privado: I – as associações; (...). Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo. (...) Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Parágrafo único: Não há entre os associados, direitos e obrigações recíprocos. Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações civis conterá: I – a denominação, a os fins e a sede da associação; II – os requisitos para admissão, demissão, exclusão dos associados; III – os direitos e deveres dos associados; IV – fontes de recurso para manutenção; o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; VI – as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução. VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 2 ago.2014

As associações entre os entes federativos podem-se dar sob a forma horizontal ou vertical. Horizontal quando são constituídos por entes da mesma esfera de governo, como por exemplo, Municípios x Municípios ou Estados x Estados. Vertical quando constituídos por entes de diferentes esferas de governos, como por exemplo, Municípios x Estados, Estados x União, ou ainda, União x Estados x Municípios.

É preciso ressaltar que a União só pode participar de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

No aspecto organizacional os consórcios públicos reger-se-ão por estatutos cujas disposições devem atender as disposições do contrato de contrato de constituição do consórcio, sob pena de nulidade. Devem ser aprovados pela Assembleia Geral e dispor sobre a estrutura organizacional, administrativa, cargos, funções, empregos públicos, atribuições, competências, forma de eleição e regras funcionais.

### **6.2.2 Gestão de pessoal**

O regime de pessoal dos consórcios públicos será regido por seus respectivos estatutos<sup>65</sup> que poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierárquica, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação de cargos.

No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público será regido na admissão de pessoal pela Consolidação das Leis do Trabalho. É o que se depreende do art. 6º, § 2º da Lei 11.107/2005.

---

<sup>65</sup> O art. 7º da Lei 11.107/2005 definiu que “os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público” e o artigo 8º do Decreto 6.017 de janeiro de 2007 que “o consórcio público será organizado por estatutos cujas deliberações, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as do seu contrato constitutivo” determinam que os consórcios públicos sejam regulamentados por meio de estatuto”. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acesso em: 2 ago. 2014.

Os entes consorciados ou com eles conveniados poderão ceder servidores, na forma e legislação de cada um. Nesse caso, os servidores permanecerão no seu regime originário celetista ou estatutário, não estabelecendo novo vínculo com o consórcio, podendo nesse caso, haver compensação para o ente que assumir a cessão do servidor no contrato de rateio.

O pagamento de adicionais, auxílios, gratificações ou de quaisquer parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório depende de previsão no contrato de constituição do consórcio.

Para o Tribunal de Contas de Minas Gerais – TCEMG, independentemente de o consórcio assumir a forma autárquica, associação pública, ou de se caracterizar como associação civil, regulada pelo Código Civil, em qualquer das hipóteses deve ser adotado o regime celetista conforme se depreende da consulta n. 838.654, *in verbis*:

EMENTA: CONSULTA — PREFEITO — CONSÓRCIOS PÚBLICOS — I. ENTIDADES CONSORCIAIS CRIADAS ANTES DE 06/04/2005 — APLICABILIDADE DA LEI N. 11.107/2005 — NÃO OBRIGATORIEDADE — II. QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL — CONCURSO PÚBLICO — EMPREGADOS PÚBLICOS — REGIME CELETISTA — III. CESSÃO — SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS — REGIME LABORAL DE ORIGEM — POSSIBILIDADE

1. A Lei Federal n. 11.107/2005, por determinação expressa do seu art. 19, não atinge os consórcios ou entidades consorciais criados antes de sua vigência.

2. Independentemente da personalidade jurídica adotada no consórcio público, seu quadro de pessoal será ocupado por empregados celetistas concursados e/ou excepcionalmente por servidores públicos cedidos pelos entes da Federação consorciados, permanecendo vinculados ao seu regime laboral de origem, celetista ou estatutário (art. 23 do Decreto Federal n. 6.017/2007). MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado Minas Gerais. Consulta n. 838.654 – TCEMG – Relatora: Conselheira Andriene Andrade, sessão de 06.02.2013<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> A consulta 838.654 foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 06/02/2013, presidida pelo conselheiro Wanderley Ávila. Votaram o conselheiro Eduardo Carone Costa, conselheiro Wanderley Ávila, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão e conselheiro José

A decisão do Tribunal de Contas de Minas Gerais baseou-se na redação do artigo 4º, inciso IX da Lei Federal n. 11.107/2005 e no artigo 22 do Decreto Federal 6.017/2007 que utilizam as expressões “empregados públicos” e “empregos públicos”, que, segundo a relatora da consulta 838.654, Conselheira Adriene Andrade “são termos, que na sua acepção técnica, são reservados para os agentes públicos cujo vínculo para com o Estado é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho”.

Ocorre que a Emenda Constitucional 19 de 04 de junho 1998 que alterou o *caput* do artigo 39 da Constituição da República foi suspensa pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135 e a redação original<sup>67</sup> do dispositivo foi restabelecida pelo Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA

---

Alves Viana. Foi aprovado, por unanimidade, o voto da relatora, conselheira Adriene Andrade. Disponível em <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>> Acesso em 02 ago 2014.

<sup>67</sup> A redação original do *caput* do artigo 39 da Constituição da República dispõe que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” ao passo que a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, suspensa pela ADI 2.135 alterou a redação para “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.” Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 2 ago. 2014

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.

3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.

4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência.

5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 2.135/00. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Publicado em DJE 07.03.2008. <sup>68</sup>

Mesmo com o restabelecimento da redação original do artigo 39 da Constituição da República, a Conselheira Adriene Andrade do Tribunal de Contas de Minas Gerais, nos autos da consulta n. 838.654 considerou que:

---

<sup>68</sup>Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=2135&classe=ADI-MC.>>. Acesso em: 2 ago 2014.

[...] Além disso, se considerássemos possível adotar o regime estatutário no âmbito do quadro próprio de pessoal do consórcio público, haveria dificuldade em estabelecer qual o estatuto aplicável a tais servidores, tendo em vista as diversas unidades da Federação envolvidas, sendo mais prudente a utilização do regime geral de previdência social operado pelo INSS.<sup>69</sup>

Com essas interrogações a questão posta é se com a suspensão da redação dada pela Emenda Constitucional 19/98 ao *caput* do artigo 39 e com o restabelecimento da redação original do dispositivo, os consórcios públicos estão obrigados ou não a instituírem o regime jurídico único?

A resposta encontra-se na lição do professor Marcelo Hager, nos seguintes termos:

Os consórcios com personalidade jurídica de direito público, no entanto, apresentam questões mais complexas. A complexidade tornou-se ainda maior diante de recente decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135, que suspendeu a vigência do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, conforme a redação dada pela emenda constitucional n. 19/98. Devido a essa decisão, passou a vigorar o art. 39 conforme sua redação originária, que previa um regime jurídico único para a Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federados.

Obviamente, não é possível que os consórcios com personalidade jurídica de direito público obedeçam a esse comando constitucional. A norma em questão tem campo de incidência diverso. Destina-se a regular as relações entre a Administração direta, autárquica e fundacional de um ente federado e os seus agentes. A associação entre entes federados não é regida por esse dispositivo constitucional, mas sim pelo art. 241. Isso significa dizer que a volta da vigência da redação original do art. 39 da Constituição Federal não influencia a discussão que até então vinha sendo travada acerca do regime jurídico dos agentes dos consórcios públicos (HAGER, 2007, p. 113-114).

Em que pese a decisão do Supremo Tribunal Federal de restabelecer o regime jurídico único e o posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais de que independente da personalidade jurídica do consórcio, público ou privado, seu quadro de pessoal deve ser ocupado por empregados celetistas, perfilha-se o

---

<sup>69</sup> Consulta 836.654 – Tribunal de Contas de Minas Gerais. Disponível em: <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>> Acesso em: 2 ago 2014.



posicionamento do professor Marcelo Harger no sentido de que os consórcios públicos de direito público não estão sujeitos ao comando constitucional do artigo 39 que obriga a adoção de regime único e sim ao artigo 241 que instituiu a figura dos consórcios públicos.

Imagine um consorcio público formado por três municípios, onde o Município A possui regime de pessoal estatutário vinculado ao regime de previdência próprio, o Município B possui regime de pessoal híbrido, sendo estatutário para cargo público e celetista para emprego público, vinculado ao regime geral de previdência social, e o Município C, com regime de pessoal estatutário e vinculado ao regime geral de previdência social.

Diante desse alvoroço, qual estatuto e qual regime de previdência o consórcio público, dotado de personalidade jurídica de direito público, deve adotar para seus servidores? E mais, na hipótese extinção de um consórcio público, com regime de pessoal estatutário, com cargos de provimento efetivo, com direito a estabilidade de seus servidores, qual destinação seria dada a esses servidores? Para qual município consorciado os servidores seriam remanejados?

Como o Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 2.135, o que é próprio em medidas cautelares, ressaltou que o efeito *ex nunc* da decisão subsistiu a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa, bem como, porque não ocorreu expressamente a suspensão da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007, e ainda, com fundamento nos incisos I, II e V do artigo 37, e, de modo especial, no artigo 241, todos da Constituição da República, subsiste, a possibilidade de instituição concomitante de cargos em comissão e de empregos públicos para os consórcios públicos de personalidade jurídica de direito público, desde que observado o seguinte: a) constituir-se de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração, para as atribuições de direção, chefia e assessoramento; b) constituir-se de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho mediante a realização de concurso público para as funções administrativas e operacionais; c) constituir-se de servidores cedidos pelos entes consorciados, na forma e condições de cada um, desde que os servidores cedidos permaneçam no seu regime originário; e, d) vincular ao servidor ocupante dos

cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, bem como, aos ocupantes dos cargos temporários ou de emprego público, o regime geral de previdência social.

A subsistência para os consórcios públicos apenas de cargos em comissão para as atribuições de direção, chefia e de assessoramento, de livre nomeação e exoneração, e de empregados públicos com vínculo celetista encontra-se guardada, ainda, no artigo 40, § 13, da Constituição da República que dispõe:

Art.40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio econômico financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência.

O § 2º do artigo 29 do Decreto 6.017/2007 dispõe que na hipótese de extinção do consórcio, “(...) o pessoal cedido ao consórcio retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio”. Ainda que o dispositivo não se refira a cargo em comissão, se aplica integralmente aos consórcios públicos de natureza pública, haja vista que a exoneração do servidor ocupante de cargo em comissão produz os mesmos efeitos da rescisão do contrato de empregado público e pode acontecer por ato exclusivo do gestor independentemente de qualquer ajuste.

Como tanto o servidor ocupante do cargo em comissão quanto o ocupante do emprego público estão sujeitos ao regime geral de previdência social e à extinção de seus vínculos de labor quando da extinção do consórcio, a diferença que permeia entre ambos é a forma de provimento dos cargos. Enquanto o cargo em comissão é provido por livre nomeação, o emprego público é provido mediante concurso público.

Logo, o consórcio público de natureza pública não só pode como deve adotar em seu quadro de pessoal cargo de provimento em comissão para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, tais como, secretário executivo, procurador,

chefes de departamento, controlador e assessor, e ainda, empregado público, celetista, para as funções administrativas e operacionais, tais como: auxiliar e assistente administrativo, motorista, engenheiro, arquiteto, biólogo, médico, enfermeiro, auxiliar de saúde, farmacêutico, encarregado e operador de máquinas.

Esse posicionamento também é ratificado por Celso Antônio Bandeira de Mello, nos seguintes termos

Nas pessoas de Direito Público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e em suas Administrações indiretas, as respectivas autarquias e fundações de Direito Público) tanto há servidores, titulares de cargos quanto servidores ocupantes de empregos. Nas pessoas de Direito Privado da Administração indireta, isto é, nas empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações governamentais de Direito Privado, só há empregos (MELLO, 2012, p. 261).

Por fim, o que não pode ser admitido diante de todas essas hipóteses é a probabilidade do consórcio público instituir cargos públicos de provimento efetivo diante da impossibilidade de garantir a estabilidade do servidor efetivo após a extinção do consórcio público.

### **6.3.3. Gestão financeira e contratação dos consórcios públicos**

O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do presidente do consórcio. Caso a presidência seja de um chefe do Poder Executivo municipal a fiscalização será realizada pelo Tribunal de Contas do Estado em que o município estiver localizado, sendo que os agentes públicos responsáveis pela gestão do consórcio não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio mais respondem por todos os atos praticados em desacordo com a lei.

Além dos Tribunais de Contas a fiscalização de consórcios públicos formados por municípios compete à Câmara Municipal, aos órgãos de controle dos entes consorciados e a Assembleia Geral do consórcio, sendo que os consórcios estão obrigados a repassar as informações financeiras aos municípios para que sejam

consolidadas e contabilizadas as receitas e as despesas em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>70</sup>

Para executar suas atribuições os consórcios públicos podem receber recursos da União, Estados e Municípios. A transferência de recursos e a transferência na gestão associada de serviços pode ser por contrato de rateio, contrato de programa, convênio e contrato administrativo e a execução do regime financeiro e orçamentário deve obedecer às normas aplicáveis às entidades públicas com prestação de contas para os órgãos de fiscalização e controle.

Os contratos de rateio serão formalizados para cada exercício financeiro e os contratos de programa para regular as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos, por dispensa de licitação, cujo termo de dispensa deverá ser previamente examinado e firmado pela assessoria jurídica da Administração.

Os critérios do rateio entre os entes consorciados poderão ser variáveis em razão da participação ou da fruição de cada ente na consecução do objeto, na atividade, serviço, obra e na população beneficiária considerando o nível de subsídio concedido aos usuários dos serviços.

O consórcio público pode outorgar concessão, permissão, autorização e contratar a prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços mediante o cumprimento da legislação de normas gerais e de autorização prevista no contrato de programa. Para tanto, os consórcios poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e preços públicos.

Assim como os demais órgãos da administração direta e indireta, os consórcios devem realizar licitação para compras, obras e serviços nos termos da Lei Federal 8.666/93 com as alterações introduzidas pela Lei 11.107/2005.

---

<sup>70</sup> A Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente dos gestores públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 2 ago 2014.

Para consórcios formados por até 03 (três) entes da federação os valores serão em dobro dos mencionados para as modalidades previstas no artigo 23 da Lei 8.666/93. Para consórcios formados por mais de 03 (três) entes da federação os valores serão o triplo dos mencionados para as modalidades previstas no art. 23 da Lei 8.666/93.

O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado ou por entidade que integra a administração indireta deste último, por dispensa de licitação, preferencialmente, quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que eles sejam custeados pelos demais.

O ente que não incluir em seu orçamento ou em créditos adicionais dotação suficiente para suportar as despesas assumidas perante o consórcio pode ser excluído, assegurado o contraditório e a ampla defesa, ao passo que a retirada voluntária do ente consorciado dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral que não prejudicará as obrigações já constituídas.

A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado e Assembleia Geral e ratificada mediante lei por todos os entes consorciados. Na hipótese de extinção os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

Extinto o consórcio público que autorizou a gestão associada de serviço público, o contrato de programa continuará vigente, não prejudicará as obrigações assumidas e constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas trazendo segurança jurídica para os atos praticados.

Associações ou entidades consorciadas criadas antes da Lei 11.107/2005 não estão obrigadas a transforma-se em consórcios públicos, no entanto, o artigo 38 do Decreto 6.017/2007 condicionou a celebração de convênios da União com consórcios públicos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenha se convertido, sendo vedada a transferência de recursos caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

#### **6.4 Convergências de interesse local e desafios**

A criação dos consórcios públicos, principalmente em nível municipal, possibilitou a descentralização da prestação de serviços públicos, a integração regional, a implementação de políticas públicas regionais e o fortalecimento da cooperação entre os entes federativos na gestão associada de serviços públicos e de interesse comum, tais como: saúde, saneamento básico, planejamento urbano e resíduos sólidos.

No aspecto organizacional, técnico e administrativo a maior dificuldade a ser enfrentada é a falta de qualificação dos gestores públicos e a baixa qualificação dos técnicos e servidores públicos que dificultam e retardam a gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios públicos.

Quanto ao regime de pessoal não há dúvida que ao consórcio público de natureza privada se aplica o regime celetista. No entanto, quanto ao consórcio público de natureza pública, firma-se o entendimento de que não só pode como se deve adotar em seu regime de pessoal quadro com cargos de provimento em comissão, estatutário, para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, e, empregos públicos, celetista, para as funções administrativas e operacionais.

A inclusão das atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização para os consórcios públicos e a possibilidade de promover desapropriações, de instituir servidões, de outorgar por meio de concessão, permissão ou de autorização mediante licitação a delegação na prestação de serviços, bem como, a possibilidade de exercer atividades de arrecadação e cobrar tarifas são instrumentos de política regional que colaboram para que os municípios maiores contribuam com os menores e com isso diminua as diferenças econômicas e sociais e promova o desenvolvimento regional equânime e sustentável.

Para que os consórcios públicos possam se constituir, além de identificação da demanda, interesse comum, planejamento, depende de vontade política e estudos de natureza técnica, envolvendo os gestores, o corpo técnico e um diálogo permanente entre as equipes dos governos municipais, sendo que todas essas

particularidades no campo técnico, jurídico e de gestão demandam acordos, diálogos e estudos regionais estratégicos.

Conclui-se o capítulo afirmando que os consórcios públicos constituem-se atualmente num importante espaço de diálogo e de fortalecimento das relações entre o poder público, Executivo e Legislativo, a população e as organizações da sociedade civil, principalmente no âmbito regional, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres, facilitando o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos de modo a assegurar a melhor solução para problemas complexos cuja resolutividade envolve múltiplos esforços, comprometimento de vários atores e a articulação permanente entre eles.

## 7 – Conclusão

A estrutura federativa introduzida com a redemocratização provocou mudanças no papel do Estado e nas estruturas centrais e gerou conflito permanente entre impulsos de centralização e descentralização. A Constituição da República de 1988 inovou em aspectos essenciais, especialmente, no que se refere à descentralização político-administrativa para a gestão das políticas públicas alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central e os poderes estaduais e locais.

O ordenamento maior do país, recolhido às pressões por democracia e por descentralização, buscou mecanismos que complementam a democracia representativa, tradicional, e incorporou dinâmicas da democracia direta, que redundou na ampliação da capacidade do cidadão de colaborar com os poderes constituídos e de participar dos processos decisórios. Manteve o princípio da teoria de separação de poderes e redefiniu a relação de entre os mesmos.

Atualmente, a separação ou divisão de poderes é feita por um critério funcional, dinâmico, apto a atribuir cada uma das funções de governo (legislativa, administrativa e jurisdicional), a órgãos específicos, independentes e especializados. Não há, pois, que se falar em separação estática, mas sim pressupor que a independência e a harmonia os levam a uma cooperação sem nenhuma interferência de um órgão no outro, ou seja, o sistema de equilíbrio dos poderes encontra-se adaptado à realidade constitucional que instituiu mecanismos de controle, fiscalização e de participação e evitam a sobreposição de um poder sobre o outro.

Elevado à condição de ente federativo pela Constituição da República de 1988, o constituinte reconheceu expressamente a descentralização política, instituiu o federalismo cooperativo e determinou ao município delinear e gerir assuntos de interesse local, pois, dentre os entes da Federação é o que está mais próximo da população e em condições de atender as necessidades básicas dos cidadãos.

Essa descentralização, respeitadas as atribuições constitucionais, ampliou a participação dos municípios na partilha dos tributos e atribuiu-lhe competência para



legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber. Mesmo com a descentralização, a competência legislativa permaneceu concentrada nas mãos da União.

Entretanto, para que os Municípios possam de fato exercer seu papel normativo nos limites constitucionais de sua competência é preciso aumentar o grau de descentralização das decisões e de poder dos governos locais. Sem isso, a federação brasileira continua existindo somente de direito, pois, de fato, a União detém, de forma privativa, competência exclusiva para legislar sobre a maioria das matérias e quando a competência é concorrente as leis pendem de regulação e a atuação dos municípios fica resumida a complementar a vontade da União e dos estados, isso quando couber

Não bastasse a detenção de competências e de atribuições exclusivas em suas mãos, a União, por meio do Congresso Nacional, tem editado normas impositivas aos municípios, como por exemplo, a estipulação de piso salarial para algumas categorias de servidores públicos, sem observar a realidade local, principalmente, a autonomia dos municípios e as condições orçamentárias e financeiras.

Nesse contexto, é preciso construir uma nova relação de cooperação visando a construção de um novo pacto federativo de forma responsável e inclusiva que dote os municípios de recursos financeiros e que possibilite a descentralização de direito e de fato das políticas públicas, e ainda, de inclusão dos agentes políticos locais e da população em geral.

O reconhecimento do município como ente federado conferiu à Câmara Municipal as funções típicas do Poder Legislativo da União e dos Estados, com atribuições de legislar, julgar e de fiscalizar as ações desenvolvidas pelo Executivo, bem como, de elaborar sua própria Lei Orgânica e seu Regimento Interno, o que lhe assegura independência e autonomia em relação aos demais poderes, sendo que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno devem observar em seus dispositivos os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da isonomia essenciais ao processo constitucional democrático.

Com o papel de representar os diversos segmentos e setores da sociedade e com o fim reproduzir a diversidade de interesses, valores e ideologias, a Câmara Municipal se apresenta amparada pelas funções de legislar, julgar e de fiscalizar. Para tanto, pode instituir tributos, fixar taxas de contribuição de melhoria, deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, dispor sobre a política urbana, julgar os vereadores e o chefe do Executivo, bem como, fiscalizar os atos da administração pública.

Ocorre que os legislativos municipais têm deixado a desejar no papel fiscalizatório, seja por desconhecimento dos instrumentos de que dispõe, ou ainda, por submeter-se à vontade do Executivo em troca favores, cargos e de benefícios pessoais utilizados como moeda de troca. Essas condutas além de garantir o apoio ao prefeito e de garantir a maioria na Câmara Municipal, inibe e dificulta a fiscalização da administração pública pelo Legislativo.

Quanto ao processo legislativo municipal, o município tem autonomia para determinar suas próprias regras, desde que observado os princípios constitucionais e a regra da simetria. Entretanto, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a aplicação da regra da simetria deve ser apenas em relação as normas de natureza substantiva, de tal sorte que as normas internas, regimentais e ou meramente administrativas podem ser livremente instituídas pelos entes municipais, desde que observados os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Quanto a participação popular, transparência e controle, a Constituição da República fez sua parte ao instituir os instrumentos de democracia participativa, como o referendo, o plebiscito e os projetos de iniciativa popular. Esses instrumentos, associados à lei de responsabilidade fiscal, à lei de acesso à informação e aos instrumentos de controle social como os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, as consultas e audiências públicas e as comissões de participação popular se encarregam de criar novos mecanismos de espaço e de fomento da participação popular.

Em relação ao controle dos atos *interna corporis* e dos atos políticos pelo Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal entende que se a controvérsia versar sobre interpretação de norma meramente regimental ou sobre ato meramente

político, sem qualquer projeção específica no plano do direito constitucional, o judiciário não pode intervir. Exceto, quando se observar transgressão ao sistema constitucional que cause lesão ou ameaça de direito individual do parlamentar, mediante a instauração de procedimento específico, por um membro do Legislativo e em sede de mandado de segurança.

Perfilha-se em sentido contrário o entendimento de que a teoria de separação dos poderes deve sofrer uma releitura constitucional de modo a permitir o controle jurisdicional sobre a matéria, criando-se assim, em consequência, um espaço maior de controle, transparência e de fiscalização dos atos legislativos, principalmente, os atos do legislativo local.

Diante desse cenário, apesar de pouca produção bibliográfica sobre o assunto, a pesquisa aprofundou no relacionamento do Executivo com o Legislativo local via clientelismo, conexão eleitoral, intermediação de interesses e fragilidade partidária e concluiu que o Prefeito, mediante negociações pontuais, política distributiva e interferência no legislativo, principalmente em pequenos e médios municípios, controla a agenda parlamentar da Câmara Municipal e o domínio de importantes prerrogativas institucionais e recursos públicos fazendo com que o vereador fique submisso e dependente do Executivo.

A interferência do Executivo no Legislativo, aliada à falta de interesse e de capacidade do legislador em exercer a função legislativa e a impossibilidade do edil apresentar projetos de lei que impliquem em aumento de gastos para o Executivo, apontam para uma baixa capacidade de legislar dos vereadores e uma fraca atuação diante de um Executivo forte.

Para conquistar apoio e reconhecimento político, depreende-se da pesquisa, que o vereador abdica-se da função de legislar para se estabelecer como intermediador dos interesses paroquiais no meio de uma tríade formada pelo prefeito, pelo parlamentar e por seus eleitores procurando maximizar seus ganhos e viabilizar a troca de favores entre os atores. Essa tríade se concretiza porque o Executivo precisa do Legislativo para governar, por isso, o prefeito carece de apoio dos vereadores e uma das formas de conseguir esse apoio é o atendimento de suas indicações e de suas reivindicações. Com a interferência direta no atendimento das demandas locais e de sua base, o vereador demonstra perante seus representados,

eleitores, sua eficiência e sua capacidade de apoio no Executivo, estabelecendo assim a rede de cooperação administrativa e eleitoral entre o prefeito, o vereador e seus eleitores.

Diante dos parâmetros pesquisados o eleitor não mede a atuação do vereador em função da produção legislativa e sim em termos de melhoria para a região que vive e para sua base eleitoral onde a intermediação de interesses paroquiais é frequentemente interpretada como prática de clientela, com fins eleitoreiros, e a população, carente de serviços públicos, é constantemente manipulada por esse tipo de político.

A prevalência do modelo distributivista na relação Executivo e Legislativo local, principalmente, para os pequenos e médios municípios, contribui para a fragmentação partidária. Associado a esse fator, as formas de negociação pontual, de negociação governativa de coalizão e a fragilidade do sistema e das regras eleitorais contribuem para uma atuação individual dos vereadores, proporcionando o clientelismo e a maximização de benefícios para serem usados durante o período eleitoral.

A falta de capacidade administrativa, orçamentária e financeira, a dificuldade de promover ações concretas de planejamento e de gestão, principalmente no âmbito municipal, são indícios de que os municípios de forma isolada não conseguem subsidiar a maioria das políticas públicas. Para suprir essa incapacidade, a criação dos consórcios públicos possibilitou a descentralização da prestação de serviços públicos, a integração regional, a implementação de políticas públicas regionais e o fortalecimento da cooperação entre os entes federativos na gestão associada de serviços públicos e de interesse comum.

Atualmente os consórcios públicos constituem-se num importante espaço de diálogo e de fortalecimento das relações entre o poder público, Executivo e Legislativo, a população e as organizações da sociedade civil, facilitando o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos de modo a assegurar a melhor solução para problemas complexos cuja resolutividade envolve múltiplos esforços, comprometimento de vários atores e a articulação permanente entre eles.

Num país de grandes desigualdades econômicas e sociais, de território extenso, de centralização de recursos, de realidades locais distintas, não permite que se faça uma conclusão generalizada de atuação do Poder Legislativo local, condizentes com as expectativas da sociedade, de interesse geral e tendências contemporâneas do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil contemporâneo um passeio pela história. *In*: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (Org.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p.17-37.

ANDRADE, Fábio Martins. Crise institucional é ruído entre os três Poderes. *Revista Consultor Jurídico*, 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-18/fabio-andrade-cri-se-institucional-ruído-entre-tres-poderes>>. Acesso em: 21.fev. 2014.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. *In*: AVELA, Lúcia; CINTRA Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

ANDRADE, Régis de Castro. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. *In*: ANDRADE, Régis de Castro (Org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.

ARISTÓTELES. *A política*; tradução Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo Cesar G. S; JORGE, Vladimyr L. *Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. 35º Encontro Anual da Anpocs. GT 10, Estudos Legislativos, 2011.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins de (Coord.) *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectiva*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

\_\_\_\_\_. O princípio da separação de poderes e atuação do poder executivo no processo constituinte. *In*: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins de (Coord.) *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectiva*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.p. 13-47.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1968.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local. Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 71, p. 101-125, março 2005. Disponível em: <[http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/105/20080627\\_executivo\\_e\\_legislativo.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/105/20080627_executivo_e_legislativo.pdf)>. Acesso em 27 fev.15.

CAGGIANO, M.H.S. *Sistemas eleitorais x representação política*. Tese de Doutorado. São Paulo: FD-USP, 1987.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, VII, 1956.

CARVALHO NETTO, Menelick. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v.88, p. 82-106, dez, 2003.

CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. Belo Horizonte, 2000.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do Estado do Paraná. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 17, n. 32, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/SO104-44782009000100010>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3 ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

COUTO, Claudio Gonçalves. *Negociação, decisão e governo: padrões interativos, na relação Executivo e Legislativo e o caso paulistano*. In *Processo de governo no município e no estado de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998.

COSTA, José Rubens. *Manual do prefeito e do vereador*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 403 p.

COSTA, Valeriano. *Federalismo*. In: AVELA, Lúcia; CINTRA Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

DEL NEGRI, André. *Controle de constitucionalidade no processo legislativo: teoria da legitimidade democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *O cidadão e a Administração Pública nas reformas administrativas brasileiras: ensaio jurídico-histórico*. In: MURTA, Antônio Carlos Diniz; LEAL, André Cordeiro (Org.). *A tensão entre o público e o privado. Ensaios sobre os paradoxos do projeto democrático constitucional*. Belo Horizonte: Arraes. 2012. p. 47-69.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FRATTARI, Rafael. *Decadência e prescrição no direito tributário: em defesa da norma geral no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes, 2010.

GARRIDO, Elena Pacita Lois; HEMANY Ricardo (Org.). *O poder local na construção de uma nova realidade*. Brasília: CNM. 2012.

\_\_\_\_\_. *Autonomia Municipal*. In: GARRIDO, Elena Pacita Lois; HEMANY, Ricardo (Org.). *O poder local na construção de uma nova realidade*. Brasília: CNM. 2012. p.120-138.



GORDILLO, Agustin. *Princípios gerais de direito público*. RT, 1977.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMANY, Ricardo. A pauta da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e o federalismo municipalista: possibilidade perspectivas de concretização do princípio da subsidiariedade. In GARRIDO, Elena Pacita Lois; HERMANY Ricardo (Org.). *O poder local na construção de uma nova realidade*. Brasília: CNM. 2012. p. 24-48.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

KERBAUY, Maria Teresa M. (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório. *Opinião Pública*, Campinas, vol.XI, n. 2, outubro, 2005, p.337-365.

\_\_\_\_\_. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 65-83, jul/dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Organização partidária e elites parlamentares individuais. In BRASA XII Brazilian Studies Association, 20 a 23 de ago, 2014, Londres. Disponível em: <[http://www.brasa.org/Documents/BRASA\\_XII/Proceedings/Maria%20Teresa%20Micieli%20Kerbaury%20%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Partid%C3%A1ria%20e%20Elites%20Parlamentares%20Municipais.pdf](http://www.brasa.org/Documents/BRASA_XII/Proceedings/Maria%20Teresa%20Micieli%20Kerbaury%20%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Partid%C3%A1ria%20e%20Elites%20Parlamentares%20Municipais.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2015.

JOFFRE NTEO, J. M. O Legislativo e poder local. In BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F., VANUCHI, p (orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

\_\_\_\_\_. *Câmaras municipais no Brasil - ascensão e declínio*. 1. ed. v.1. Taubaté: Edição do Autor, 2004.

LAMOUNIER, Bolivar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. *In* REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio, 1992.

LEAL, Rosemiro. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 4 ed. Porto Alegre Síntese, 2001.

LIMA, Eduardo Martins de; LIMA; Virgínia Silame Maranhão. Medidas provisórias e sistema de controle. *In*. BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins de (coord.). *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 49-100.

\_\_\_\_\_; CARNEIRO, Matheus Faria. O processo legislativo e as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. *In*. BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins de (coord.). *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 101-137.

LIMOGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LOBO, Edilene. *Julgamento de prefeitos e vereadores*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LOPEZ, Feliz Garcia. *As relações entre Executivo e Legislativo no município de Araruama-RJ*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

MACEDO, Paulo Sérgio Novaes. Democracia Participativa na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a 45, n. 178, p181-193 abr/jun 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte. Del Rey, 1999.

MARINHO, Josaphat. Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 3, n.11, p.3-20, set de 1966. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180453>>. Acesso em: 27 out. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, n. 4, 2001, p. 45-52.

MORAIS, Alexandre. *Direito Constitucional*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEIXOTO, Doris. O Legislativo que queremos ter. *Interlegis Brasil em Revista*, 2012. Disponível em <[www.interlegis.leg.br](http://www.interlegis.leg.br)>. Acesso em 08 jan. 2015.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. *Ensaio Teórico sobre a presença do patrimonialismo no Poder Legislativo local*. APGS, Viçosa, v.4, n3, p 269-292, jul/set 2012. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br>> Acesso em 16 jan. 2015.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Princípios de Derecho Adminisrativo*. Vol I, 1ª ed. Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, Madrid, 1991.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2ª ed. rev., atua. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2006.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Manual do vereador*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Ferreira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 2003.

SILVA, Patrick. *O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos*. Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado. O substrato clássico e os novos paradigmas como pré compreensão para o Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES, Paulo Henrique. Lei Orgânica atualizada evita inconstitucionalidades. *Revista Eletrônica Interlegis Brasil*. Ano 1–N-1, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 08 jan. 15.

TEIXEIRA. Elenado Celso. *Sociedade Civil e a participação cidadão no poder local*. Tese de Mestrado. FSP-USP, São Paulo, 1997.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo 1993-1999: uma análise das relações Executivo e Legislativo e seus impactos no sistema político local*. Tese de Mestrado. Departamento de Ciências Sociais da PUC-SP, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. Negociação política e as formas de interação executivo legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, n. 40, jul. 2004.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Colônia. 1964, apud MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do Direito em Habermas*, 1997.

ZYMLER, BENJAMIN. *Direito Administrativo e Controle*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.