



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



REGRAS DO PROCESSO LEGISLATIVO E DÚVIDAS DE ROTINAS NAS CÂMARAS MUNICIPAIS



- Atribuição Fiscalizadora;
- Marco Regulatório Constitucional;
- Principais Competências Fiscalizadoras;
- Comissões Parlamentares de Inquérito;
- Atribuição Julgadora;
- Julgamento das Contas do Poder Executivo;
- Receita da Câmara (Duodécimo);
- Atribuição Legislativa;
- Assuntos de Interesse Local;
- Leis Formais e Leis Materiais – Diferenças;
- A Importância da Pesquisa no Ato de Legislar;
- Matérias de Iniciativa Exclusiva do Prefeito;
- Matérias de Iniciativa Exclusiva da Câmara;
- Quais Projetos o Vereador Pode Iniciar ou Emendar?;



PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES NO BRASIL DE HOJE

- Atualmente o Legislativo é, via de regra, o Poder menos conhecido da República pelo cidadão. Não se está a dizer um desconhecimento pleno, mas sim da potencialidade de interferência que ele desempenha (ou pode desempenhar) na democracia.
- São muitas as funções que o Poder Legislativo pode desempenhar através de seus órgãos nas diversas esferas: Câmara Federal e Senado Federal (União), Assembleia Legislativa (Estado), Câmara Legislativa (DF) e Câmara Municipal (Município).



- De uma forma geral, compete às câmaras municipais: fiscalizar as contas do município, promulgar a lei orgânica, organizar as funções internas para legislar e fiscalizar, nomear logradouros, elaborar leis ordinárias e apreciar as de iniciativa do executivo, fixar por lei os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais.
- Cada Câmara municipal pode possuir comissões especiais temáticas (permanentes e temporárias) responsáveis pela discussão de determinados assuntos, com poderes similares aos da Câmara dos Deputados.



ATRIBUIÇÃO LEGISLATIVA

- É a atividade típica e mais conhecida do Legislativo, delimitada desde a Constituição da República até o Regimento Interno, quando a Câmara, através de seus legisladores, elabora os diversos tipos de normas (LO, LC, DL, Res, etc.) de competência municipal, cuja característica essencial se estriba no interesse local.



O QUE É “INTERESSE LOCAL”?

- O conceito do que vem a ser interesse local tem demandado grandes discussões ao longo de anos, pois a fórmula preconizada no art. 30, I, da Constituição da República é aberta. Analisando o mandamento do Artigo 30 da Constituição, explana o doutrinador Hely Lopes Meirelles:
- Sobre o seu entendimento já nos referimos em capítulo anterior, confrontando doutrinas e julgados, para concluirmos que o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isto porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.



- Outro importante doutrinador, Alexandre de Moraes, esclarece o referido conceito da seguinte forma:
- Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que dizem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia de edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante, similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.



ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL

- De um modo geral, pode-se exemplificar alguns assuntos de interesse local pelo texto de normas, bem como por julgados do Supremo Tribunal Federal, legitimado a interpretar definitivamente a Constituição da República:
- [?] Serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo (art.30, V, CR/88)
- [?] Funcionamento de estabelecimento comercial. (Súmula Vinculante nº 38)
- [?] Segurança em estabelecimentos financeiros. Terminais de autoatendimento. (ARE 784.981-AgR)
- [?] Meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local (RE 586.224)



- [?] Fixação de data para o pagamento dos servidores e empregados (ADI 144)
- [?] Ordenação dos elementos da paisagem urbana, visando evitar a poluição visual (AI 799.690-AgR)
- [?] Extensão da gratuidade do transporte público coletivo às pessoas de 60-65 anos.(RE 702.848)
- [?] Legislar sobre a distância mínima entre postos de revenda de combustíveis (RE 566.836-ED)
- [?] Regular o horário do comércio local, em harmonia às leis estaduais ou federais (AI 622.405-AgR)



- [?] Imposição de limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços cartorários (RE 397.094)
- [?] Questões em edificações e segurança em imóveis de atendimento ao público (AI 491.420-AgR)
- [?] Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila nos bancos (RE 432.789)
- [?] Instalação bancária de segurança, sanitários, cadeiras de espera, bebedouros (AI 347.717-AgR)
- [?] Serviços funerários (ADI 1.221)
- [?] Instalação de torres de celular, em disciplina no uso e a ocupação do solo (RE 632.006-AgR)



LEGISLAR PARA QUE E QUEM?

- A legislação é, a rigor, direcionada ao Cidadão. Muito se discorre que atualmente sobre o fato de a maior parte das leis ser direcionada à atividade do poder público, por seu Executivo. Contudo, nunca se deve perder de vista que a nação tem no cidadão sua primordial sustentação, sem o qual as instituições não têm vida. Legisla-se, portanto, visando a ordem, a segurança e a harmonia



- A título de exemplo sobre a necessária materialidade da ordem, segurança e harmonia, cita-se conflito gerado pela Lei nº 45/20 do município de Aporá-BA, que altera o artigo 29 da Constituição da República (!):
- **“A Câmara Municipal alterou a Constituição Federal por meio de emenda apresentada pelo prefeito por meio da Lei nº 45/2011”.**
- Tratando-se de evidente inconstitucionalidade, tal norma foi, inclusive, objeto de apuração de fato de improbidade pelos Vereadores e Prefeito da cidade.



- PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE ACAJUTIBA - INQUÉRITO CIVIL Nº 01/2013 Objeto: Apurar a possível prática de ato de improbidade, perpetrado por todos os então Vereadores e pelo então Prefeito do Município de Aporá, consubstanciado na votação, aprovação e sanção de lei sabidamente inconstitucional, Lei Municipal nº 045/ 2011, a qual alterou, com usurpação de competência constitucional, "a redação do inciso IV do caput do art. 29 da Constituição Federal e do art. 29-A, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais" (texto expresso da Lei Municipal nº 045/2011. Data de Instauração: 21/13/2013



LEIS FORMAIS E LEIS MATERIAIS – DIFERENÇAS

- Lei no sentido formal é o termo utilizado quando nos referimos às Leis Complementares, Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica, isto é, atos normativos produzidos pelo Poder Legislativo, na conformidade do artigo 61 e seguintes, da Constituição da República. Caracteriza-se pela forma, não necessariamente pelo conteúdo, devendo seguir todo um trâmite do devido processo legislativo.



- Lei no sentido material é o termo utilizado a outros atos de caráter normativo, cuja matéria deveria ser tipicamente tratada em Lei de sentido formal – É o melhor exemplo a Medida Provisória, que expressamente tem força de lei enquanto perdurar sua eficácia. Nem sempre as leis materiais serão produtos do ambiente Legislativo.



A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA NO ATO DE LEGISLAR

- Geralmente no afã de legislar, o parlamentar centra sua atenção não apenas em sua base territorial, mas também nas atividades externas a ele. Trata-se de ato plenamente adequado, haja vista a necessidade de atualização e planejamento conforme os acontecimentos da realidade.



- Contudo, não raro o parlamentar busca legislar de forma similar a outra região sem averiguar a adequação de realidades. Assim, ocorre a cópia indevida de legislações. Muitas vezes, aquela norma é apta a um lugar mas indevida em outro, ante diversidade de realidades.



- Exatamente por diversidades, dentre outros fatores, é que existe a autonomia entre os diversos entes da federação, visando garantir a harmonia entre interesses daquele local que podem ser totalmente diversos de outro local. O ideal geral, mais amplo, continua o mesmo: democracia, representatividade, soberania nacional, constituição de um povo, nação, língua e costumes, por isso a formação em um país.



- **Quanto à Autonomia Municipal prevista pela CRFB/88, José Afonso da Silva coloca que:**
- A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades)
Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da lei orgânica própria)
Capacidade de autogoverno, eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais)
Capacidade normativa própria, ou capacidade de auto legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou suplementar)
Capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).



- Por isso a importância da pesquisa à elaboração legislativa que deve sempre ser centrada primordialmente nas necessidades locais para depois, em sendo o caso, analisada comparativamente a outras unidades da federação.



MATÉRIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO

- Tanto a Constituição da República quanto as disciplinas da Lei Orgânica dispõem as matérias de iniciativa do chefe do Executivo. Trata-se de matéria que segue a determinação da simetria constitucional, cujos parâmetros se iniciam na Carta Magna.
- De uma forma geral, quaisquer atos que visem atribuir funções ou atividades a órgãos e entidades da Administração Municipal são de competência privativa do Prefeito, que efetua um juízo de discricionariedade de acordo com a sua conveniência, necessidade, oportunidade e, complementarmente, em sua condição financeira.



- **Sob este vértice, cita-se o professor Hely Lopes Meirelles:**
- Leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da administração municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.



- Um razoável fundamento fático para esta questão é explanado pelos doutrinadores Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins:
- As Casas Legislativas estão preparadas para o exercício de funções pertinentes à produção de leis, mas não possuem o nível de informações pertinentes à Administração. Conhecem as questões administrativas à distância, exercendo, de um lado, nítido papel de fiscalização e de representação popular, mas estando inabilitadas para o conhecimento próprio das necessidades cotidianas da Administração, inclusive no que diz respeito aos problemas que lhe são peculiares



- A rigor, a execução de programa de governo e políticas públicas trata de ato de gestão da coisa pública sujeito ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CR), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF.



- O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).



- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porém, vêm oscilando sobre o tema. Confirma-se o julgado recente que reconhece a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar criando programas públicos:
- Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012)



- Analisando as decisões da Suprema Corte, João Trindade Cavalcante Filho, em estudo publicado pelo Senado Federal, posiciona-se sobre os limites da atuação do Poder Legislativo: (...)
- Inicialmente, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a já citada impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Poder Executivo.
- Não se pode, segundo entendemos, criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea e do inciso II do §1º do art. 61 da CF.



- Da mesma maneira, inconstitucional é lei de iniciativa do Legislativo que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários direitos, por contrariedade ao inciso III do art. 165 (combinado com o inciso I do §5º do mesmo artigo). É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente.



- (...) O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração).



- Nesse sentido parece também caminhar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios - ainda que tímidos - de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova redesenho de órgãos do Executivo.



Matérias de iniciativa exclusiva da Câmara

- Estão no âmbito das Câmaras Municipais o tratamento de algumas matérias, que compreendem sua essência enquanto Poder, como as normas de tratamento de seu pessoal e a elaboração de seu Regimento Interno; como também decorrentes de texto expresso normativo, a fixação por lei de sua iniciativa dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais; o subsídio dos Vereadores em cada legislatura para a subsequente, observada a Constituição da República e a Lei Orgânica; podendo, dependendo da Lei Orgânica, compreender a concessão de honorarias.



QUAIS PROJETOS QUE O VEREADOR PODE INICIAR OU EMENDAR?

- Via de regra, o Vereador pode iniciar e emendar todos os projetos com matérias de atribuição do município, ou seja, aqueles que versem sobre assuntos de interesse local e que suplementem a legislação federal e a estadual no que couber. Cabe aos textos normativos a indicação de iniciativas e restrições à atividade legislativa.



- Exemplo disso são as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito cujos projetos de lei disponham sobre: a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos, na Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais; a fixação e o aumento de sua remuneração; as diretrizes orçamentárias; o orçamento anual; o plano plurianual de investimentos; a abertura de créditos suplementares e especiais.



- A iniciativa das proposições, no âmbito do Legislativo, cabe à Comissão Executiva e Mesa Diretora, às Comissões e aos Vereadores, de forma individual ou coletiva.
- Algumas decisões do Supremo Tribunal Federal encerram uma dúvida que há muito era suscitada nos parlamentos: pode o Legislativo emendar os projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo?



- EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2583 / RS - RIO GRANDE DO SUL, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 01/08/2011)



ATRIBUIÇÃO FISCALIZADORA

- É a atividade de fiscalização pelo Legislativo de atos da Administração Pública, verificando se verbas, bens e serviços públicos são utilizados dentro das finalidades dispostas em Lei, fiscaliza a execução orçamentária no Plano Plurianual (PPA) apresentado de 4/4 anos; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas apresentadas anualmente.



- A atividade de fiscalização proporciona ao Vereador alguns instrumentos. Através do Pedido de Informação, por exemplo, o edil pode obter informações institucionais, governamentais, administrativas, financeiras, contábeis, orçamentárias e operacionais acerca de um determinado fato. A convocação de secretários de governo ou de outras chefias do Poder Executivo pode ocorrer para comparecimento nas comissões temáticas ou no plenário, indicando o assunto a ser esclarecido em data previamente marcada em comum acordo com o Poder Executivo, se possível.



- A Lei de Responsabilidade Fiscal determina em seu artigo 54 a necessidade do poder Executivo elaborar a cada quatro meses o relatório de Gestão Fiscal, que deverá ser remetido à Câmara para análise e controle. A função fiscalizadora obriga a Câmara a organizar-se em termos regimentais, físicos, funcionais e operacionais.



MARCO REGULATÓRIO CONSTITUCIONAL

- As definições iniciais de limites aplicáveis aos municípios encontram-se estatuídas nos artigos 29 a 31 da Constituição da República.
- A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), dão maiores atributos à função fiscalizatória, valorizando o papel do Poder Legislativo no que diz respeito ao controle externo.
- A Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, com nomenclatura na forma do Regimento Interno, é o órgão legislativo responsável pelo acompanhamento das ações de governo que compõem a gestão fiscal desde seu planejamento até a execução



AS CÂMARAS EFETIVAMENTE FISCALIZAM O EXECUTIVO?

- Trata-se de questionamento a ser respondido por cada um dos conhecedores das atividades do Legislativo local e que, via de regra, tende a receber um tom negativo. Tal questionamento instiga tanto a necessidade de conhecimento quanto a necessidade de tratamento equânime nas diversas Casas Legislativas a promover a efetiva fiscalização da Administração Pública, seja nas atividades da Administração Indireta, quanto nas entidades da Administração Indireta e, ainda, dos privados prestadores dos serviços públicos delegados, a exemplo das concessionárias do transporte público coletivo.



NÃO FISCALIZAM? PORQUE? FALTA ESTRUTURA?

- A atividade de fiscalização exercida pelo Legislativo ainda não é totalmente apreendida pelo cidadão. Falta não apenas conhecimento, mas também efetiva participação social para a adequação de diretrizes e de procedimentos às necessidades de cada localidade. Assim, não pode o Legislativo promover esta importante função e apresentar resultados exclusivamente na internet, tratando-se de localidade constituída de maioria de cidadãos de baixa renda e rural; do mesmo modo, inadequada a atuação cujos resultados sejam afixados de forma física exclusivamente em mural de editais, tratando-se de uma Câmara de Capital com milhares de habitantes.



- Muitas vezes a ausência de estrutura das Câmaras Municipais é a responsável pela inexistência de uma concreta fiscalização. Servidores preparados e especializados, estrutura física para receber cidadãos e gestores, equipamentos para administrar uma montanha de documentação, são apenas alguns dos itens necessários à efetiva atuação do Legislativo. Por outro lado, a ausência de participação social é um dos principais entraves à melhoria da Administração Pública como um todo.



PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS FISCALIZADORAS

- As Leis Orgânicas dos Municípios, por simetria constitucional, tem dispositivo que reproduz o que estabelece o art. 50 da Constituição da República:
- Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.(Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)



- O Poder Judiciário emitiu entendimento de que a Câmara Municipal não pode convocar o prefeito, em virtude da necessária separação harmônica entre os Poderes. Contudo, informando o assunto previamente (não necessariamente as perguntas que serão formuladas) as Câmaras podem convocar secretários municipais e outras autoridades do Município subordinadas diretamente ao prefeito para que prestem informações sobre matérias sob a sua responsabilidade. Trata-se de instrumento fundamental para ampliação da transparência da Administração Pública, possibilitando à população acompanhar as reuniões ou as audiências públicas para a oitiva.



PEDIDO DE INFORMAÇÕES

- A Constituição da República prevê, em seu art. 50, §2º, que:
- § 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)



- Via de regra, atendendo ao princípio da simetria, as Leis Orgânicas Municipais reproduzem a essência desse dispositivo. No que tange à sanção, o Decreto-Lei nº 201/67, dentro da competência da União, estabelece que constitui infração político-administrativa o prefeito deixar de fornecer as informações adequadamente solicitadas pelo Poder Legislativo.



COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

- A comissão parlamentar de inquérito – CPI – é o instrumento mais conhecido pela população para o exercício da função fiscalizadora. Pela complexidade de seus procedimentos, devendo se constituir como utilização em situações extremas, nas quais outros instrumentos não foram suficientes para dar as respostas sobre atividades da Administração Pública.



- A Constituição da República de 1988 trouxe algumas novidades: tornou a CPI um instrumento das minorias, vez que basta requerimento de 1/3 dos parlamentares para que a Casa seja obrigada a instalá-la, respeitando um número máximo de Comissões ativas; assegurou-lhe poderes especiais que, no caso dos municípios, são bastante mitigados.



- Art. 58 ...
- § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.



- Atualmente existe vasta literatura doutrinária a discorrer sobre as comissões parlamentares de inquérito. As diretrizes para sua atuação foram estabelecidas de forma mais ampla pelos julgados dos tribunais, em virtude da debilidade da legislação infraconstitucional que verse sobre a matéria, a exemplo da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952.



ATRIBUIÇÃO JULGADORA

- Trata-se da complexa função da Câmara para julgar das contas do Prefeito, que se faz com auxílio do Tribunal de Contas, bem como o próprio Prefeito municipal por crime de responsabilidade, nos termos do Decreto-Lei nº201/67, cujo processo poderá culminar com sua cassação.



- É inserta na função julgadora da Câmara Municipal a responsabilização político-administrativa do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos próprios membros por infrações desta natureza, previstas nos incisos do art. 4º do Decreto-lei nº 201/67. Contudo, frise-se que os crimes comuns (Decreto-lei 201/67, art. 1º, bem como os previstos nas Leis nº 4.898/65, 8.429/92 e 8.666/93, arts. 89 a 107), praticados pelo Prefeito, serão julgados pelo Tribunal de Justiça.



DO PREFEITO E DO VICE-PREFEITO

- Assim dispõe o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967:
- Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:
 - I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;
 - II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;



- III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;
- IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;
- V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;
- VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,
- VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;



- VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;
- IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;
- X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.
- Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:



DOS VEREADORES

- Assim dispõe o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967:
- Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:
 - I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
 - II - Fixar residência fora do Município;
 - III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.
- § 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.



DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

- Em conformidade ao texto constitucional, em seu artigo 31, a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas, cujo parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.



- Inicialmente, a apreciação procedida pelo Tribunal de Contas deve analisar as demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias do Município, ou seja, emitir pronunciamento técnico. Isto se destina a subsidiar a função de controle externo e o próprio julgamento que competem ao Legislativo Municipal, razão pela qual as conclusões não vinculam a decisão final da Casa de Leis.



- Desta forma, mesmo que a Corte de Contas julgue as contas regulares com ressalva (quando contiverem impropriedades ou faltas de natureza formal), ou irregulares (por faltas ilegais ou antieconômicas, que causem danos ao erário ou que indiquem desvio de dinheiro público), cabe à Câmara Municipal com autonomia a decisão final pela aprovação ou rejeição das contas, respeitando os mandamentos da Constituição da República.



- No caso da Câmara de Belo Horizonte, seu Regimento Interno (RICMC, Art. 60, II) dispõe que é atribuição da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização analisar os aspectos econômicos e financeiros dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e, privativamente, o projeto do orçamento anual e a prestação de contas do Executivo e do Legislativo.



- Na Prestação de Contas no âmbito da Câmara, o RICMC especifica mandamentos constitucionais: a publicação do parecer prévio, a disposição por 60 dias a qualquer cidadão, que após tal prazo a Comissão de Economia o analisará, podendo propor diligências solicitar informações à autoridade competente ou pronunciamento do Tribunal de Contas.



- A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a prestação de contas, o parecer prévio do Tribunal de Contas e versões simplificadas desses documentos serão amplamente divulgados, inclusive na Internet (art. 48). Assim, devem ser determinadas publicações no Diário Oficial do Município, no Diário da Câmara, bem como no sítio eletrônico da Câmara.



- Concluirá a Comissão de Economia acolhendo o entendimento sobre a aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas apresentadas e, ao fim, apresentará separadamente os Projetos de Decreto Legislativo relativamente às contas do Prefeito e de cada entidade da administração indireta. Uma vez instruída com parecer da Comissão competente, será mandada à publicação e incluídos na Ordem do Dia em prazo previamente estipulado (RICMC - 30 dias úteis).



DÚVIDAS DE ROTINA

- **Autonomia da Câmara Municipal**

- No Município existe apenas dois dos três poderes no Brasil. Enquanto ente da federação, o Município possui estrutura diferenciada dos demais (união, estados e distrito federal), neste aspecto. Porém, no que tange à autonomia (independência dos poderes) a Constituição Federal não fez nenhuma distinção (art. 2º, 168, e 29-A). A Lei Complementar 101/2000 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), no art. 50, igualmente outorgou autonomia à Câmara Municipal.



- No entanto, vale ressaltar que essa autonomia é limitada, assim como ocorre no entrelaçamento de todos os três poderes. É que o Brasil segue a teoria de Montesquieu (pensador francês do século XVII) denominada de freios e contrapesos, pela qual declara que só um poder poderá deter o exagero de outro.
- Assim, em determinado momento do sistema legal, cada poder tem competência para “freiar” o outro. É o caso da submissão do Executivo ao Legislativo, na aprovação das leis; do Judiciário ao Executivo, na dependência do repasse dos recursos financeiros; do Legislativo e Executivo, quando das ordens judiciais, etc.



- Embora o orçamento da Câmara Municipal sendo integrante do Plano de Contas do Município (elaborado e controlado pelo Executivo) e os recursos financeiros sendo repassados mês a mês pelo Prefeito, o Legislativo Municipal possui total autonomia para administrar essa verba, ficando ao encargo (poder/dever) da presidência da Mesa Diretora a definição e cumprimento das despesas, com base na peça orçamentária em vigor.



- Lembrando que na Câmara de Vereadores, a presidência assume a ordenação de despesas, não podendo repassar para outro agente público esse incumbência. A administração dos bens móveis e imóveis da Casa, bem como, do pessoal e funcionamento do órgão, são atribuição da própria Câmara Municipal, não podendo haver interferência do Poder Executivo, sob pena de ingerência, invasão de competência, ou quebra de autonomia (independência).



- Porém, ressalte-se que o Poder Judiciário poderá interferir em caso de desvios, fraudes ou corrupção. De se registrar, porém, que o Legislativo Municipal não possui natureza jurídica própria, a não ser para defesa de seus interesses institucionais. Ou seja: É uma espécie híbrida de poder, pois, considerando-se que o Município é ente que engloba os dois poderes, em alguns momentos o Executivo assume diretamente a gestão do interesse desse ente.



- É o caso de acionamento judicial para defesa de recursos financeiros da Câmara Municipal, quando a competência é do Executivo, considerando-se que o recurso é do ente Município e o orçamento é uno. Aliás, existem dois orçamentos distintos (executivo e legislativo) mas juntados na mesma peça de lei. É um formato no qual o Legislativo tem autonomia para definir o seu planejamento, mas se submete ao controle do Executivo no seu cumprimento. Então, conclui-se que a Câmara Municipal possui autonomia político-administrativa, mas que no campo orçamentário e patrimonial ela entrelaça com o Poder Executivo, compartilhando a autonomia.



RECEITA DA CÂMARA (DUODÉCIMO)

- Vale informar que a Câmara Municipal não possui outras receitas, a não ser o repasse que o Executivo lhe passa todos os meses. Ela não recebe impostos, taxas, ou outras entradas. A única receita prevista no orçamento é o repasse obrigatório que o Executivo deverá realizar todos os doze meses do ano (exercício financeiro). Por isso se chama DUODÉCIMO: doze parcelas iguais, uma a cada mês. A Constituição Federal prevê o duodécimo no art. 29-A, onde determina que seja repassado até o dia 20 de cada mês, sendo crime de responsabilidade do prefeito não enviá-lo, enviá-lo a menor ou a maior.



Despesas da Câmara (estágios):

- 7.1 Fixação
- 7.2 Programação
- 7.3 Licitação
- 7.4 Empenho
- 7.5 Liquidação
- 7.6 Suprimento
- 7.7 Pagamento



REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIOS

- **Vencimento** - é retribuição pecuniária pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei (art. 40 da Lei 8.112/90): “Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.”
- **Remuneração** - equivale ao vencimento, mais as vantagens pecuniárias atribuídas em lei (art. 41 da Lei 8.112/90): “Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.”



- **Subsídios** - Os agentes políticos (Prefeitos, Vereadores e Secretários) percebem subsídios (Art. 29, V da CF) sobre os quais incidem os encargos previdenciários.
- **Proventos** - Sinônimo de aposentadoria, conforme disposto na CF (Art. 37, XI e § 10, Art. 40, § 1º, § 2º, etc.). Quem é aposentado recebe proventos.



REAJUSTE/RECOMPOSIÇÃO

- Os servidores da Câmara poderão ter reajustes ou revisão anual, desde que por projeto de Lei (art. 37, X, da CF). Vereadores não poderão ter subsídios reajustados na mesma legislatura (princípio da anterioridade, previsto no art. 29, inciso VI, da CF). Porém, poderão ter recomposição da perda inflacionária, com as seguintes regras:
 - a) apenas a partir de janeiro do ano posterior à posse.
 - b) verificar se a L.O.M. não proíbe
 - c) Limitados aos subsídios do Prefeito (teto constitucional)
 - d) Com base no Duodécimo (7% até 100 mil hab. – 6 %....– 5%...- 4%... – 3.5 % acima de 8 milhões...)



- e) Limitados a 6% com a folha da Câmara (receita arrecadada no exercício anterior)
- f) Limitados a 5% com a folha dos Vereadores e encargos (receita arrecadada no exercício anterior)
- g) Limitados 70% com a folha de Servidores e Vereadores (do duodécimo)
- h) Subsídios dos Deputados, de acordo com a tabela constitucional (art. 29)
- i) Nos limites dos percentuais que os servidores receberam no período
- j) Desde que haja previsão nas leis orçamentárias (PPA – LDO - LOA)
- k) Com aplicação de índice oficial aceitável
- l) Por ato legal específico (lei própria, com iniciativa no legislativo)



PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL

- As principais atribuições do Poder Legislativo Municipal, e consequentemente das Câmaras Municipais e dos Vereadores:
 - - LEGISLAR (aprovar leis municipais);
 - - FISCALIZAR (verificar se as verbas, bens e serviços públicos estão sendo utilizados dentro da legalidade e em prol do bem estar dos munícipes locais);
 - - JULGAR (o Prefeito e os próprios Vereadores, por infrações político-administrativas);
 - - ASSESSORAR (o Poder Executivo Municipal, através de “Indicações” para a tomada de iniciativas e providências); e
 - - ADMINISTRAR (o funcionamento da Câmara Municipal e suas questões próprias).



• A seguir, replicamos o texto de uma Lei Orgânica Municipal, na parte que indica as atribuições da Câmara Municipal:

- Art. ... Compete à Câmara Municipal, bem como a qualquer das suas comissões, entre outras, as seguintes atribuições:
- I – eleger a sua Mesa Diretora, bem como destituí-la na forma desta Lei Orgânica e do seu Regimento Interno;
- II – constituir Comissões Permanentes e Especiais;
- III – elaborar seu Regimento Interno;
- IV – organizar seus serviços internos, dispondo sobre seu funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos, funções e contratações por tempo determinado, fixando as respectivas remunerações, observando o disposto na legislação pertinente e nesta Lei Orgânica;



- V – dar posse ao Prefeito e Vice-Prefeito, conhecer de sua renúncia e afastá-los definitivamente do cargo, nos termos previstos em Lei e nesta Lei Orgânica;
- VI – decidir sobre a perda de mandato de Vereadores, por voto secreto e maioria absoluta, nas hipóteses previstas em Lei e nesta Lei Orgânica;
- VII – fixar, observada a Constituição Federal e esta Lei Orgânica, em cada legislatura para a seguinte, a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores;
- VIII – conceder licença ao Prefeito, Vice-Prefeito e aos Vereadores para afastamento do cargo, observado disposto nesta Lei Orgânica e etc...



MESA DIRETORA - REGRAS PARA COMPOSIÇÃO

- Regra geral, as Câmaras compõem ou formam suas Mesas Diretivas conforme dispuser sua Lei Orgânica e o Regimento Interno. Nas médias e pequenas Câmaras a Mesa é composta por um Presidente, um Vice-Presidente, um Primeiro e um Segundo Secretários.



- Algumas regras são de observância para a escolha e composição da Mesa. A primeira, no início de cada legislatura, tem normas especiais como, por exemplo, ser Presidida por um Presidente conforme indicar a Lei Orgânica ou o Regimento Interno, já que a Câmara não pode ser presidida, em 1º de janeiro, pelo Presidente da legislatura que findou em 31 de dezembro; já a renovação da Mesa para o período seguinte não apresenta esse óbice.



- Por segundo, no início da legislatura importa que, antes da eleição para escolha da Mesa, o presidente indicado na Lei Orgânica ou no Regimento Interno, dê posse aos Vereadores e lhes tome o compromisso legal ou “juramento”. Feito isso, assinado o Termo de Posse e apresentadas as declarações de bens, far-se-á a eleição para os cargos da Mesa.



- De avante, procede-se a inscrição de chapas contendo os cargos que compõem a Mesa (forma mais utilizada) ou, eventualmente, mediante candidaturas avulsas para cada cargo.
- Qualquer que seja a forma utilizada é importante – e necessária – a observância da proporcionalidade partidária na composição da Mesa, por força do contido no § 1º do art. da Constituição Federal, que se aplica, por simetria, conforme decisões dos Tribunais pátrios.
- Também a observância do “quórum” para a eleição da Mesa, deve ser a prevista em Lei Orgânica ou no Regimento Interno. Regra geral e usual é utilizado quórum de maioria absoluta.



NATUREZA JURÍDICA DAS CÂMARAS – ÓRGÃO COLEGIADO

- As Câmaras Municipais são órgãos colegiados que representam as diferentes facções e correntes políticas nas pessoas de seus Vereadores, em função do que dispõe o art. 14 da Constituição Federal e o princípio da proporcionalidade.
- As Câmaras são dirigidas pela Mesa Diretiva e seus trabalhos presididos pelo Presidente. Mas as decisões devem ser colegiadas.



O “PRESIDENCIALISMO” NAS CÂMARAS.

- Por uma questão de tradição do regime presidencialista de Governo, de certa forma os Parlamentos seguem a mesma linha de ação. A figura do Presidente da Câmara assume importância maior do que a própria Mesa Diretiva, contrariando a natureza político-jurídica de órgãos colegiados.



- Não por outra razão, a composição das Mesas, das Comissões Permanentes ou Temporárias deve obedecer ao princípio da proporcionalidade partidária prestigiando, assim as minorias e atendendo ao princípio do Estado Democrático de Direito, em que a Democracia é, sim, o governo da maioria, mas não a ditadura da maioria.
- Percebe-se que, aos poucos, as Câmaras, como um todo, e as Mesas Diretivas tomam consciência da sua natureza de órgãos colegiados adotando, inclusive, o registro de suas decisões em Livros de Ata da Mesa Diretiva ou equivalentes.



ATRIBUIÇÕES DA MESA DIRETORA

- **Introdução:**

- As Mesas Diretivas tem funções Administrativas e Legislativas. As funções administrativas são as que conferem competência aos membros da Mesa na condução das questões administrativas da Câmara, tais como realização de despesas, assinaturas de cheques, realização de concurso, admissão de pessoal, apresentação de relatórios e balancetes, etc.



- Já os trabalhos legislativos compreendem a competência para apresentar proposições, elaborar e encaminhar ao Executivo a proposta orçamentária da Câmara e, enviar ao Executivo e ao TCE as contas do exercício anterior, declarar a perda de mandato de Vereador, nos casos previstos na LOM, etc.
- Embora o Presidente dirija os trabalhos em Sessão, com amplas prerrogativas, é auxiliado, nesse mister, pelos Primeiro e Segundo Secretários, com atribuições também definidas no Regimento Interno.



MESA DIRETIVA - COMPETÊNCIAS REGIMENTAIS

- As competências das Mesas Diretivas estão previstas nos respectivos Regimentos Internos e pouco destoam de uma Câmara para outra:
- **Atribuições legislativas das Mesas Diretivas:**
- [?] - propor projetos de resolução para criação da Estrutura Organizacional da Câmara Municipal;
- [?] - propor projeto de lei para implantação da Estrutura Administrativa da Câmara, criando ou extinguindo cargos dos serviços da Câmara Municipal e fixando os respectivos vencimentos;
- [?] - promulgar as leis com sanção tácita por decurso de prazo ou as que não tiverem sido promulgadas pelo Prefeito na forma legal;



- [?] - promulgar emendas à Lei Orgânica;
- [?] - propor projetos de lei dispondo sobre a abertura de créditos suplementares ou especiais, através de anulação parcial ou total da dotação orçamentária da Câmara Municipal;
- [?] - suplementar, por lei as dotações do orçamento da Câmara Municipal, observando o limite da autorização da Lei Orçamentária, desde que os recursos para a sua cobertura sejam provenientes de anulação de sua dotação ou da reserva de contingência;
- [?] - propor projeto de Decreto Legislativo e de Resolução e a redação final nos casos previstos neste Regimento;



- [?] – elaborar, na época prevista em lei, projeto de lei para fixação dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito, do Vice Prefeito e Secretários Municipais.
- [?] – receber ou recusar proposições apresentadas sem observância das disposições regimentais;
- [?] – deliberar sobre a realização de sessões solenes fora da sede da Edilidade.
- [?] - assinar, por todos os seus membros, as resoluções e os decretos legislativos;
- [?] - autografar os projetos de lei aprovados, para sua remessa ao Executivo.



FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DAS MESAS DIRETIVAS

- [?] - elaborar e expedir, mediante Resolução, a discriminação analítica das dotações orçamentárias da Câmara Municipal, em como alterá-la quando necessário;
- [?] - devolver à Prefeitura o saldo de caixa existente na Câmara Municipal, no final do exercício e dos rendimentos das aplicações da Câmara ao final de cada mês;
- [?] - enviar ao Prefeito, até o dia 1º de março, as contas do exercício anterior;
- [?] - elaborar e enviar, até o dia 1º de agosto de cada ano a proposta orçamentária da Câmara Municipal a ser incluída na Lei Orçamentária do Município;



- [?] - encaminhar ao Tribunal de Contas e ao Prefeito Municipal, até o dia 31 de março as contas da Câmara Municipal do exercício anterior;
- [?] - propor Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato municipal frente a Constituição do Estado, por iniciativa própria ou a requerimento de Vereador ou Comissão;
- [?] - decidir conclusivamente, em grau de recurso, sobre as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos;
- [?] - promover ou adotar, em virtude de decisão judicial, as providências necessárias de sua alçada ou que se insiram na competência legislativa da Câmara;



- [?] - adotar providências, por solicitação de interessado, para a defesa judicial e extrajudicial de vereador, contra ameaça ou prática de ato atentatório ao livre exercício e às prerrogativas constitucionais e legais do mandato;
- [?] - aplicar a penalidade de censura escrita a vereador ou de impedimento temporário do exercício do mandato, nos termos regimentais;
- [?] - estabelecer os limites de competência para a autorização de despesas e organizar o cronograma de desembolso das dotações da Câmara;
- [?] - autorizar licitações, homologar seus resultados e aprovar o calendário de compras;



- [?] – apresentar na segunda reunião ordinária do mês subsequente, relatório detalhado dos gastos da Câmara Municipal, o qual ficará à disposição dos Vereadores na Secretaria da Casa;
- [?] – apresentar as proposições concessivas de licenças e afastamento do Prefeito;
- [?] – representar em nome da Câmara, junto aos Poderes da União, do Estado e do Município;
- [?] – organizar cronograma de desembolso de dotações da Câmara vinculadamente ao repasse das mesmas pelo Executivo;
- [?] – deliberar sobre convocação de sessões extraordinárias;



RESPONSABILIDADE DA MESA DIRETORA E SEUS MEMBROS

- Não há dúvida de que os membros das Mesas Diretoras das Câmaras podem ser responsabilizados, administrativa, civil e criminalmente. É que como toda e qualquer autoridade ou servidor responsável por atos administrativos, - e, portanto, com efeitos jurídicos – em caso de cometimento de ilícitos podem ser responsabilizados.



- Por primeiro, por ato mesmo da própria Câmara, qualquer membro da Mesa poderá ser destituído, na forma prevista no Regimento Interno.
- O Dec. Lei 201/67, em pleno vigor conforme entendimento do STF, dispõe:
- “Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:
- I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;”, o que se aplica a qualquer Vereador integrante da Mesa Diretiva.



Os membros da Mesa Diretiva podem incidir em Crime Contrás as Finanças Públicas, conforme dispositivos acrescentados pela Lei 10.028/00 ao Código Penal:

"Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura: "Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



- Ordenação de despesa não autorizada:
- Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos."
- "Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: "Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos."



- Além dessas penalidades, qualquer outro crime contra a Administração Pública pode ser aplicada a qualquer membro da Mesa Diretiva. Mas, não é só. A lei 10.028/00 prevê sanção aos ordenadores de despesa por infração administrativa:
- “Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
 - I –; ...;
 - III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;



- IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.
- § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
- § 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.” –



GESTÃO FUNCIONAL

- **Estrutura Administrativa**
- Em início de mandato, os interesses políticos, quando “falam mais alto” interferem na estruturação dos Municípios, seja na colocação de pessoas nem sempre talhadas para o cargo, seja criando órgãos “enxertados” na Estrutura Administrativa.
- Nesse caso, a Estrutura Administrativa passa a ser consequência de uma causa que pode não atender aos reais Interesses Públicos.



- Quando não seja por interferência política, há casos em que são criadas Secretarias e Órgãos, sem atender ao Interesse Público. Por isso, a sintonia entre o Interesse Público deve estar em perfeita sintonia com o Interesse da Administração.
- **A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), dispõe “ab initio”:**
- “Art. 1º (...). § 1 A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem 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.”



- Assim, Administração Planejada, passa pelo célebre trinômio: “O QUÊ, QUANDO e QUEM”, donde se conclui que primeiramente é preciso definir “o quê” vai se fazer, jogar isso no tempo (quando) e então sim, definir QUEM vai fazer.
- Portanto, a Estrutura Administrativa nesse ponto é consequência do qual o Planejamento é causa.



COMO CRIAR OU EXTINGUIR ÓRGÃOS

- Já vimos que o Planejamento é que define a Estrutura e não o contrário. Daí que o Planejamento através de seus principais instrumentos (PPA, LDO e LOA) vai definir os órgãos necessários e responsáveis pela consecução do planejado ou desnecessárias. A criação ou extinção de órgãos funcionais no âmbito da Câmara Municipal deverá ocorrer por meio de Resolução, por tratar-se de assunto interna corporis.



- Se um novo órgão for implementado no mesmo exercício de sua criação há que ter previsão na LDO e com observância da Constituição e das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Impacto Econômico-Financeiro).
- Importante observar que, por ocasião da criação de órgãos estruturais na Câmara Municipal, é preciso criar os cargos necessários ao seu funcionamento.
- Nesse caso, é preciso observar as normas da LRF que tratam do aumento da despesa e as respectivas justificativas, bem como, que a previsão da remuneração dos ocupantes seja autorizada por Lei Específica, por obediência ao inciso X do art. 37, da CF.



CUIDADOS ESPECIAIS: LEGISLAÇÃO

- As despesas de pessoal decorrentes da criação órgãos e cargos devem estar previstas em Estimativa de Impacto Financeiro (LRF, art. 16, I do caput) e:
 - I – estar adequada com a Lei Orçamentária Anual, com dotação específica e suficiente, de modo que somadas todas as dotações com despesas de pessoal, não ultrapasse o limite estabelecido para o exercício. (inciso I do § 1º do art. 16);
 - II – observar a compatibilidade com o PPA e a LDO e esteja em conformidade“...com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”(art. 16, II do seu § 2º)



- A não observância desses dispositivos resulta em nulidade das despesas com sérias consequências para o Presidente, porque:
- LRF
- “Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos art. 16 e 17.”



MOTIVAÇÃO

- Criação: por necessidade de implementação de novas atividades ou para cumprir os objetivos da administração e outros motivos.
- Extinção: por desnecessidade do órgão, para readequação da Estrutura Administrativa aos interesses da Administração e outros motivos.



- No que diz respeito aos Recursos Humanos, a Reforma pode abranger:
 - I – A criação ou extinção de órgãos.
 - II - O Estatuto dos Servidores Públicos.
 - III – A Lei do Plano de Cargos, Carreira e Salários.
 - IV – Amplo Reenquadramento do Pessoal no Quadro de Carreira.
 - V – Redução (através de lei) de gastos com pessoal.



GESTÃO DE PESSOAL

- **Funcionário ou Servidor?**
- Até a Constituição Federal de 1988, os trabalhadores nos órgãos públicos eram chamados de funcionários. Porém, a partir dela, esses trabalhadores receberam a denominação genérica de servidor.
- Na verdade, a CF/88 preferiu empregar a designação "servidor público" e "agente público" para referir-se aos trabalhadores do Estado.



• **Agente Público**

- Agente Público é a designação mais abrangente: alcança os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em atuação colaboradora.
- Os servidores públicos são referidos como categoria de agentes públicos: são os agentes permanentes, profissionais, a serviço da Administração Pública.



• **Agente Político**

- O agente político é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além de cargos de Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar. Também são espécies de agentes públicos



• **Funcionário no Código Penal**

- No Código Penal Brasileiro, contudo, há referência a funcionário público, que tem abrangência maior que a do servidor público. Um mesário, por exemplo, ao exercer uma função pública (ajudar no processo eleitoral), é funcionário público (em relação aos atos praticados como mesário), apesar de ter uma função pública transitória e não remunerada.



• **Espécies de servidor (regimes)**

- O termo servidor público, adotado pela Constituição de 1988 (que deixou de utilizar a expressão funcionário público, embora ainda exista na legislação ordinária), divide-se em três espécies:
 - a) - os servidores estatutários (ocupantes de cargos públicos e sujeitos ao regime estatutário).
 - b) - os servidores temporários (para atender à alguma necessidade temporária de excepcional interesse público (conforme o art. 37, IX, da Constituição). São contratados por tempo determinado; exercem função, sem vínculo a cargo ou emprego público; e são vinculados à CLT.



- c) - os empregados públicos (contratados de acordo com o regime da legislação trabalhista e detentores de emprego público).
- Ambos os Regimes de Trabalho estão submetidos às normas constitucionais de ingresso mediante concurso público e aos parâmetros de controle fiscal e financeiro da União e dos entes federados, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, com exceção dos comissionados.



• **Provimento**

- Provimento é o ato administrativo de preenchimento de cargo público, regulamentado no Brasil pela Lei Nº 8.112, de 11 de novembro de 1990(âmbito federal).
- De acordo com a legislação, o provimento poderá se dar mediante nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução. Cada uma destas formas de provimento tem um significado especial na administração pública e especificam a forma legal de acesso ao cargo público no Brasil.



- **Retribuição pecuniária**

- A retribuição pecuniária referente aos serviços prestados pelo agente público ao estado se dá da seguinte forma:
- **Vencimento:** é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei;
- **Remuneração:** é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei;
- **Subsídio:** é a retribuição pecuniária exclusiva e fixada em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Esse tipo de remuneração não é a regra geral e aplica-se aos casos que a lei especificar;



- **Provento:** é a retribuição pecuniária paga ao exercente de cargo público quando passa da atividade para a inatividade, ou seja, quando se aposenta;
- **Pensão:** é a retribuição pecuniária paga às pessoas a quem a lei atribui a condição de beneficiárias do servidor público que veio a falecer.



- Deve-se ressaltar que nenhum salário dentro do serviço público pode ser superior ao valor dos subsídios pagos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo. Nos Municípios, o teto remuneratório é o subsídio do Prefeito Municipal. Apesar dessas regras existirem, muitas pessoas se questionam se elas são, de fato, obedecidas.



- **Servidores de Carreira (efetivos)**

- A efetividade e a estabilidade são institutos jurídicos distintos, sendo que a natureza de um não pode ser confundida com a de outro. Enquanto que a efetividade representa o modo de preenchimento do cargo que contempla esta natureza por pressupor a permanência e continuidade do servidor no exercício das suas atribuições, a estabilidade é a garantia de o servidor efetivo permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício em cargo de provimento efetivo, nos termos do art. 41 da Constituição Federal, só podendo ser dele afastado se configurada uma das hipóteses prevista no art. 41, § 1º



- Não há confundir efetividade com estabilidade porque aquela é uma característica da nomeação e esta é um atributo pessoal do ocupante do cargo, adquirido após a satisfação de certas condições de seu exercício. A efetividade é um pressuposto necessário da estabilidade. Sem efetividade não pode ser adquirida a estabilidade.



• Cargo em Comissão e Função de Confiança

- Ambos os cargos são criados por lei e se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento na administração pública federal e são respectivamente preenchidos ou exercidas mediante livre nomeação pela autoridade competente, na contrapartida das respectivas livres exoneração e dispensa, a qualquer tempo (ad nutum), seja a pedido, seja de ofício, pela mesma autoridade que nomeou.



- A diferença reside no fato de que as funções de confiança são exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, enquanto os cargos em comissão podem ser preenchidos por servidores que já detenham cargos efetivos de carreira, de acordo com percentuais estabelecidos na sua lei de criação. Isto significa que, devendo ser ocupados por um percentual mínimo legal de servidores de carreira, pode-se ter então as vagas restantes dos cargos em comissão ocupadas por pessoas sem vínculo definitivo com a administração.



• Exoneração e Demissão

- Exoneração e Demissão A exoneração é o ato administrativo que desliga o servidor do serviço público encerrando vínculo funcional e não tem caráter punitivo. Assim, quando nos referirmos à exoneração, estamos tratando de uma forma de vacância do cargo público, porém que não se caracteriza como penalidade de natureza disciplinar. Agora, ao falarmos em demissão estamos nos referindo a um ato administrativo que desliga o servidor ativo ocupante de cargo efetivo como forma de punição por falta grave. Tal penalidade deve ser apurada mediante um Processo Administrativo Disciplinar, assegurado ao acusado o contraditório e a ampla defesa.



GESTÃO DOS SERVIÇOS

- **O PLENÁRIO**

- É a seguinte a definição de Plenário: “O Plenário é o órgão deliberativo máximo da Câmara e é constituído pela reunião dos Vereadores em exercício do mandato, em local, forma e número legal para deliberar.”
- O local é o recinto específico de sua sede, ou onde funcionar nos casos de mudança temporária. A forma legal para deliberar é a sessão, nos termos do Regimento Interno. O número é quórum determinado pela Constituição Federal, pela Lei ou pelo Regimento Interno, para a realização das sessões e para as deliberações.



- É do Prof. Hely Lopes Meyrelles a melhor definição de Plenário: *“O plenário é o órgão propriamente legislativo da Câmara. Suas atribuições, políticas por excelência, são deliberativas e legislativas, em contraste com as da Mesa, que são administrativas e executivas.”*, e sobre como se constitui, *leciona: “...o plenário se constitui pela reunião dos vereadores em exercício, no local, na forma e com o número legal para deliberar. O local é o recinto da Câmara; a forma é a sessão; o número é o quórum estabelecido em lei ou no regimento para as deliberações ordinárias e especiais.”*



• O Expediente

- O expediente compreende o tempo de duração da Sessão e é subdividido, geralmente, em Pequeno Expediente e Grande Expediente.
- **No Pequeno Expediente** faz-se Leitura e aprovação da ata da Sessão anterior, a leitura do expediente recebido do Prefeito Municipal, apresentação sumária do expediente recebido de diversos e a leitura do sumário das proposições apresentadas (Projetos de Lei, Projetos de Decreto Legislativo e de Resolução, as Indicações e Requerimentos).



- **O Grande Expediente** destina-se aos pronunciamentos dos Vereadores inscritos para falar, em livro próprio, respeitada a ordem seguinte: Vereadores, Líderes de Bancada ou Bloco Parlamentar.
- **COMISSÕES (permanentes, temporárias, especiais):**
- São formadas via de regra por número ímpar de vereadores.
- Têm prazo para emitir pareceres.
- Seu papel principal é realizar o debate inicial sobre a admissibilidade da pauta e instruir sua tramitação. Devem adensar o debate e promover, sempre que necessário e possível, negociações preliminares.



- Elas têm um papel técnico, visto que são divididas de acordo com temas, mas também são instâncias políticas. Por isso a legislação recomenda que sua composição seja feita de forma equitativa, respeitando as proporções das bancadas.
- Elas preparam e instruem o trabalho de plenário.
- Com as exceções previstas no regimento, tudo que vai a plenário deve passar pelas comissões.
- Nem tudo que chega às comissões vai a plenário.
- Elas devem filtrar as matérias.
- Há situações de inadmissibilidade jurídica, por exemplo.



REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL. Constituição Federal. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm Acesso em: 29 dez. 2017.





GRATIDÃO!

