



SENADO FEDERAL

CONSELHO DE ESTUDOS POLÍTICOS

O PODER LEGISLATIVO

MUNICIPAL

NO BRASIL

*Papel institucional, desafios
e perspectivas*

BRASÍLIA – DF
2016

É de se louvar a decisão do Senador Fernando Collor de publicar o livro *O Poder Legislativo Municipal no Brasil – Papel institucional, desafios e perspectivas*, que, na realidade, é um conjunto de conceitos, normas e orientações para os Vereadores de todo o Brasil, em que se disseca o funcionamento dos Municípios, sua organização, seus recursos e a limitação dos seus gastos.

Da mesma forma, a publicação discorre sobre as Câmaras Municipais e suas grandes atribuições: legislativa e fiscalizatória.

A partir daí são tratadas de forma objetiva, direta e didática todas as atribuições e responsabilidades dos Vereadores.

Trata, ainda, o livro, da participação do cidadão nas atividades da Câmara Municipal e as principais políticas públicas desenvolvidas pelos Municípios.

Sem dúvida, é um instrumento vital para o bom e cor-

reto desempenho da atividade legislativa dos Vereadores.

Esta iniciativa do Senador Fernando Collor, Presidente do Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal, é revestida de suma importância porque, inegavelmente, será uma bússola para que os Vereadores brasileiros cumpram, com zelo, competência e conhecimento, a missão que o cidadão concedeu pelo voto direto e que chega no momento certo, como afirmou o Senador Collor: “Esta publicação chega numa ocasião peculiar da vida nacional. É durante a travessia de tempos incertos que tonificamos os valores democráticos e fortalecemos as instituições”.

A Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL) louva esta publicação e parabeniza todos os Vereadores que terão ao seu dispor este importante instrumento de trabalho e cidadania.

Florian Madruga
Presidente da ABEL



Mesa – Biênio 2015-2016

Presidente

Senador Renan Calheiros

1º Vice-Presidente

Senador Jorge Viana

2º Vice-Presidente

Senador Romero Jucá

1º Secretário

Senador Vicentinho Alves

2º Secretário

Senador Zeze Perrella

3º Secretário

Senador Gladson Cameli

4ª Secretária

Senadora Ângela Portela

1º Suplente

Senador Sérgio Petecão

2º Suplente

Senador João Alberto Souza

3º Suplente

Senador Elmano Férrer

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka



SENADO FEDERAL
Conselho de Estudos Políticos

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NO BRASIL

Papel institucional, desafios e perspectivas

Brasília – 2016

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NO BRASIL

Papel institucional, desafios e perspectivas

O poder legislativo municipal no Brasil : papel institucional, desafios e perspectivas. – Brasília : Senado Federal, Conselho de Estudos Políticos, 2016.

67 p.

1. Câmaras legislativas municipais, poderes e atribuições, Brasil.
2. Vereador, direitos e deveres, Brasil. 3. Processo legislativo municipal, Brasil.

CDDir 341.253

Sumário

	Pág.
Reafirmação municipalista.....	7
O que é a Câmara Municipal?	9
O município brasileiro no século XXI	11
A estrutura da câmara municipal	19
O regime jurídico do mandato do vereador	23
As atividades legislativas da Câmara Municipal	29
As atividades fiscalizatórias da Câmara Municipal	37
A participação do cidadão nas atividades da Câmara Municipal	43
Principais políticas públicas desenvolvidas pelos municípios	47
Anexo I – Números máximos vereadores de acordo com a população ..	59
Anexo II – Limites de despesa das câmaras municipais conforme a Constituição Federal	61
Anexo III – Limites do subsídio dos vereadores em face do subsídio dos deputados estaduais conforme a Constituição Federal	63
Anexo IV – Legislação Citada	65
Portaria do Presidente nº 8, de 2015.....	67

Reafirmação municipalista

Por ato da Mesa do Senado Federal, instituiu-se o Conselho de Estudos Políticos (CEP) como fórum permanente de discussão acerca do planejamento e da avaliação das políticas públicas. Na qualidade de instância consultiva, o CEP se propõe a formular políticas e diretrizes legislativas, bem como a fomentar a difusão de publicações inerentes ao aperfeiçoamento da nossa democracia.

É o que ocorre agora, quando o CEP, em parceria com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas, publica esta obra que versa sobre o papel institucional do Poder Legislativo nos municípios brasileiros. Nossa convicção municipalista reforça ainda mais esta iniciativa, numa perfeita sintonia com a ABEL, cuja entidade congrega, por exemplo, centros de treinamento e pesquisa voltados ao aperfeiçoamento do Poder Legislativo em nosso País.

Esta publicação chega numa ocasião peculiar da vida nacional. É durante a travessia de tempos incertos que tonificamos os valores democráticos e fortalecemos as instituições. Essa reafirmação é reclamada numa quadra em que já se vivencia o processo sucessório municipal. A discussão haverá de ser intensa e gigantesca, pois o nosso País possui mais de cinco mil legislativos municipais, que abrigam 60 mil vereadores.

Temos a clareza de que a esfera do debate público está exatamente situada nas cidades, onde a vida real das pessoas transcorre no cotidiano. Em razão disso, disponibilizamos este acervo de informações para auxiliar a qualificação do Poder Legislativo local e a busca de soluções coletivas.

Ao longo da minha vida pública, tenho reafirmado que o Poder Legislativo é a mais legítima expressão do Estado Democrático de Direito. Por isso mesmo, o CEP atua, dentre outros campos, em benefício do fortalecimento institucional das Câmaras Municipais, na expectativa de que esse trabalho traga impactos positivos à representação política da cidadania.

Senador FERNANDO COLLOR
Presidente do Conselho de Estudos Políticos
do Senado Federal

O que é a Câmara Municipal?

1) a Câmara é o Poder Legislativo no município, composta pelos vereadores;

2) a Câmara é autônoma e não está subordinada à Prefeitura;

3) cabe à Lei Orgânica, editada pela Câmara, definir as principais regras para o poder público no município, inclusive o número de vereadores, observados os limites constitucionais;

4) a Constituição e as leis federais estabelecem diversos recursos financeiros a serem utilizados pelos municípios e também limites de gastos para os órgãos municipais, inclusive para a Câmara;

5) as principais competências da Câmara são representar a população local, produzir leis municipais e fiscalizar os atos da Prefeitura;

6) as leis municipais são produzidas de acordo com processo legislativo específico e somente podem tratar de assuntos de competência do município, nos termos da Constituição Federal;

7) a Câmara exerce suas atividades fiscalizatórias por meio de mecanismos como pedidos de informação, exame de parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, e comissões parlamentares de inquérito;

8) os cidadãos têm direito de participar dos trabalhos da Câmara, por exemplo, mediante apresentação de projetos de lei, de sugestões e de audiências públicas;

9) a Câmara, assim como todo órgão público, tem o dever de dar publicidade a suas atividades, inclusive mediante resposta a requerimentos de informação apresentados pelos cidadãos, com base na Lei de Acesso à Informação;

10) a Prefeitura executa políticas públicas em diversas áreas, como saúde, educação, transporte e habitação, sendo dever da Câmara Municipal fiscalizar essas atividades.

1. O município brasileiro no século XXI

Não são poucos os desafios que se mostram aos mais de 5.500 municípios brasileiros nestes primeiros anos do século XXI. A crise econômico-financeira, o controle da poluição, a racionalização do uso do solo, a prestação de serviços públicos de qualidade e o controle do gasto público são alguns exemplos.

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município, no Brasil, consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões para nosso cotidiano. O presente texto tem por objetivo apresentar, de forma sintética, as principais características das atividades municipais, tendo por foco um de seus principais órgãos: a Câmara Municipal.

Como será visto, trata-se de uma instituição fundamental e imprescindível para a vida municipal, mediante a qual os vereadores e cidadãos participam da condução da política local.

Em nome da concisão e da clareza didática, foram simplificados conceitos e classificações, que deverão ser aprofundados no exame das questões específicas aqui apresentadas.

1.1 O que é um município e como ele se organiza

Nos termos do art. 1º da Constituição Federal, município é um ente federativo, ao lado da União, dos estados e do Distrito

Federal. Isso significa que o município é autônomo e não está subordinado a esses outros entes federativos. Disso decorre a possibilidade de o município:

- a) eleger o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores;
- b) elaborar sua Lei Orgânica, na qual estarão previstas as principais regras de funcionamento dos órgãos públicos municipais;
- c) produzir leis e outras normas jurídicas em áreas de sua competência; e
- d) arrecadar tributos e prestar serviços públicos de sua competência.

Como ente federativo, o município é dividido em Poder Executivo, chefiado pelo prefeito, e Poder Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, por meio dos vereadores. Prefeito, vice-prefeito e vereadores são eleitos para mandatos de quatro anos. Conforme opção da Constituição Federal de 1988, os municípios não apresentam Poder Judiciário próprio.

Os municípios são criados, modificados ou extintos a partir de leis do respectivo estado em que se situam, ouvindo-se a população interessada, conforme os requisitos estabelecidos em lei complementar federal. Entretanto, como ainda não foi editada essa lei, não é possível a criação de novos municípios.

Mediante lei municipal elaborada conforme a legislação estadual, os municípios podem ser desmembrados em distritos, que são divisões meramente administrativas, mas utilizadas para facilitar a prestação de serviços públicos municipais e estaduais. Os distritos não são autônomos e continuam submetidos à legislação e administração municipais.

O art. 30 da Constituição Federal estabelece a competência legislativa e administrativa dos municípios:

Art. 30. Compete aos municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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

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

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

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação 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.

1.2 Fontes de recursos dos municípios

Os municípios recebem recursos de diversas fontes. De um lado, há tributos locais e, de outro, recursos recebidos de outras fontes como a União, os estados, os fundos orçamentários, a exploração do patrimônio municipal e os empréstimos.

Os tributos são imposições criadas por lei para que um agente público ou particular pague certa quantia em dinheiro para o cofre público. Podem ser classificados em:

a) impostos: cobrados em razão da identificação da capacidade econômica do contribuinte;

b) taxas: cobradas em razão da prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível ou pelo efetivo exercício do poder de polícia;

c) contribuições de melhoria: cobradas em razão da valorização de imóveis decorrentes de obras públicas;

d) demais contribuições: tributos destinados a financiar determinadas atividades, como a contribuição de iluminação pública ou a contribuição cobrada de servidores públicos para custeio do sistema previdenciário.

Os impostos municipais estão previstos no art. 156 da Constituição Federal, disciplinados pelo Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e por outras leis federais. Por serem municipais, esses tributos têm os valores (alíquotas) definidos por lei municipal, observados os parâmetros da legislação federal. São eles:

a) Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);

b) Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos por Ato Oneroso de Bens Imóveis e Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI); e

c) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Além das receitas tributárias, os municípios recebem também recursos da União, dos estados e de fundos orçamentários, conforme estabelecido nos arts. 158 e 159 da Constituição. Os principais são:

a) 50% da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) recolhido pela União;

b) 50% da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) recolhido pelo estado sobre veículos licenciados no município;

c) 25% da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações (ICMS);

d) recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

e) participação na exploração de recursos minerais, como petróleo e produção de energia elétrica, nos termos do art. 20, § 1º, da Constituição Federal;

f) recursos recebidos de fundos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS);

g) transferências voluntárias para auxílio financeiro entre entes federativos, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Por fim, os municípios também recebem recursos resultantes da exploração de seu próprio patrimônio, como o aluguel ou a venda de bens e empréstimos junto a instituições nacionais e estrangeiras.

1.3 Limitações de gastos dos municípios

Diversos atos normativos estabelecem limites de gastos dos recursos públicos dos municípios, destacando-se a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre as principais proibições, estão:

a) realização de despesas sem prévia previsão nas leis orçamentárias;

b) concessão ou utilização de recursos orçamentários ilimitados;

c) gasto com publicidade de obras, serviços e programas com utilização de nomes, símbolos e imagens para promoção pessoal de agente público;

d) gastos obrigatórios com saúde e educação: os municípios devem gastar com os serviços de educação, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos e de recursos de impostos federais e estaduais a eles repassados; e com os serviços de saúde, no mínimo, 15% dos recursos de impostos, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências de recursos recebidas de impostos federais;

e) possibilidade de gasto de, no máximo, 60% da sua receita corrente líquida com servidores públicos, existindo limites específicos para o Poder Legislativo municipal; e

f) respeito aos limites próprios de endividamento estabelecidos em resolução do Senado Federal.

Tendo em vista o objetivo de manter a lisura e a justa competição dos candidatos nas eleições, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) também estabelece diversas proibições de gasto público municipal. Destacam-se as seguintes, previstas no art. 73:

a) utilizar bens e recursos públicos em proveito próprio, de partido ou de candidato à eleição;

b) ceder servidor público durante o período de expediente para realização de atos de campanha;

c) realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem a eleição;

d) fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir de 20 de julho do ano das eleições e até a posse dos eleitos;

e) fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo município; e

f) distribuir gratuitamente, no ano em que se realizar eleição, bens, valores ou benefícios, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

2. A estrutura da câmara municipal

A Câmara de Vereadores é o Poder Legislativo no âmbito municipal. Trata-se de órgão composto por vereadores, representantes da população local, que exercem coletivamente suas tarefas. A Câmara tem, basicamente, duas grandes atribuições, que serão examinadas em detalhes adiante:

a) legislativa: produção de leis municipais sobre assuntos de interesse local; e

b) fiscalizatória: controle de atos do Poder Executivo, mediante o acompanhamento da prestação dos serviços públicos municipais.

Os vereadores são eleitos para um período de uma legislatura, que dura quatro anos. Os trabalhos da Câmara são desenvolvidos durante as sessões legislativas, que podem ser:

a) ordinárias: período de tempo previsto na Lei Orgânica e durante o qual a Casa legislativa funciona normalmente; e

b) extraordinárias: período de recesso das atividades da Câmara em que são possíveis convocações extraordinárias para assuntos específicos. A Constituição veda o pagamento de parcelas indenizatórias pelo comparecimento às sessões legislativas extraordinárias.

2.1 Lei Orgânica do município e número de vereadores

Os órgãos municipais, inclusive a Câmara, são organizados conforme a Lei Orgânica local, que, por sua vez, deve ter como base a Constituição Federal e a Constituição Estadual. A Lei Orgânica municipal pode ser compreendida como a “Constituição do município”, pois prevê as regras básicas relacionadas à estrutura do poder político local, com base nos princípios da Administração Pública; regras sobre processo legislativo; serviços públicos e regime jurídico de servidores públicos. Nos termos do art. 29 da Constituição, a Lei Orgânica do município é aprovada por 2/3 dos vereadores da Câmara Municipal, em dois turnos de votação, com intervalo de dez dias entre eles.

O número de vereadores é fixado na Lei Orgânica do município. Entretanto, a Constituição Federal, em seu art. 29, inciso IV, estabelece como números máximos entre 9 a 55 vereadores para cada município. Conforme orientação vinculante estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o número de vereadores de cada casa legislativa deve ser proporcional à sua população e aos critérios estipulados pelo art. 29, inciso IV, da Constituição.

O anexo I traz a tabela com o número máximo de vereadores conforme a população do município.

2.2 Órgãos e Regimento Interno da Câmara Municipal

Além da Lei Orgânica, há outro ato normativo central para o desempenho dos trabalhos da Câmara Municipal: o Regimento Interno, uma resolução que disciplina uma série de regras sobre o funcionamento da casa. O Regimento Interno prevê, por exemplo, o número de comissões temáticas existentes, os critérios para concessão da palavra aos vereadores.

dores, as regras sobre autoria de proposições legislativas, as diretrizes para definição das prioridades de votação, entre outros assuntos.

Nos termos da Lei Orgânica municipal e de seu Regimento Interno, a Câmara é dividida em diversos órgãos com competências específicas. Destacam-se:

a) Plenário: órgão que reúne todos os vereadores e se constitui na instância máxima decisória da casa;

b) Mesa: órgão composto por vereadores eleitos pelos seus pares e responsável pela condução dos trabalhos legislativos e administrativos da casa; e

c) Comissões: órgãos colegiados permanentes ou temporários, compostos por vereadores, que examinam proposições legislativas, realizam investigações e acompanham atos do Poder Executivo nas suas áreas de atuação (ex.: saúde, educação, meio ambiente, entre outros).

Esses três órgãos colegiados apresentam seus presidentes e vice-presidentes, eleitos pelos vereadores, sendo que o presidente da Câmara preside também o Plenário e a Mesa. Os presidentes são os responsáveis pela condução dos trabalhos, definição das pautas e da ordem de votação, concessão da palavra aos vereadores e manutenção da ordem pública nos recintos de deliberação, entre outros.

O número de membros da Mesa e das comissões é fixado no Regimento Interno, e as vagas são preenchidas conforme o critério da proporcionalidade parlamentar. Isso significa que, na medida do possível, essas composições devem espelhar as forças políticas da Câmara.

Os próprios regimentos internos, em geral, estabeleçam regras para a existência das lideranças dos partidos e dos blocos

parlamentares, com prerrogativas como designação de vereadores para as comissões, representação dos vereadores da bancada em votações simbólicas, entre outras.

Em razão do princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, a regra geral é a de que todos os trabalhos legislativos, fiscalizatórios e administrativos de uma casa legislativa sejam abertos ao público, dentro das capacidades físicas dos locais em que se realizam as reuniões e sessões. Somente em hipóteses excepcionais em que exista fundamento constitucional de sigilo, é possível restringir o acesso e a publicidade dos trabalhos e dos votos proferidos.

2.3 Limites de gastos da Câmara Municipal

A Constituição, em seu art. 29, inciso VII, e art. 29-A, estabelece expressamente os limites de gastos dos recursos públicos dos municípios com o funcionamento da Câmara. São eles:

a) o total de despesa com a remuneração dos vereadores não pode ultrapassar 5% da receita total do município;

b) o total da despesa da Câmara, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídas as aposentadorias e pensões de seus servidores públicos, não pode ultrapassar percentuais que variam de 3,5% a 7% da receita tributária do município, somado aos recursos recebidos de tributos estaduais e federais e do Fundo de Participação dos Municípios; e

c) o total das despesas com pessoal, inclusive com o subsídio dos vereadores, não pode ultrapassar 70% da receita da Câmara.

O anexo II traz os limites de despesa das Câmaras municipais, conforme a Constituição Federal.

3. O regime jurídico do mandato do vereador

O vereador é o representante dos habitantes do município. Sua tarefa é identificar as necessidades locais e utilizar os diferentes instrumentos postos à sua disposição para dar publicidade e concretude a essas necessidades, por meio de propostas legislativas e de fiscalização do Poder Executivo.

O vereador não age isoladamente: como membro da Câmara, ele apresenta projetos e requerimentos diversos, que primeiramente devem ser aprovados por uma comissão da casa, pela Mesa ou pelo Plenário, conforme o caso, para que possam produzir efeitos jurídicos.

3.1 *Mandato do vereador*

O candidato eleito a vereador é diplomado perante a Justiça Eleitoral após o encerramento das eleições. Entretanto, o mandato somente se inicia efetivamente com a posse perante a Mesa da Câmara. Considerando-se a regra do art. 4º, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (ADCT), as leis orgânicas, geralmente, estabelecem a data de primeiro de janeiro para a posse.

Os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional para um período de uma legislatura, ou seja, quatro anos. Os eleitores votam nos partidos, nas coligações e nos respectivos candidatos.

Posteriormente, cada partido e coligação soma os votos recebidos, distribuindo as vagas conforme a pontuação obtida. A forma detalhada de cálculo das vagas está prevista no art. 106 e seguintes do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

O vereador pode se licenciar do exercício do mandato. Em outras palavras, é possível que ele deixe de exercer temporariamente suas funções na Câmara sem perder o cargo. Durante o período de licença, o vereador não pode, por exemplo, apresentar projetos ou requerimentos, tampouco participar das votações da casa. Pode haver ou não a convocação de suplentes para tomar posse durante a licença.

As principais hipóteses de licença são para:

- a) assumir cargos políticos no Poder Executivo, como ministro, secretário de estado ou secretário municipal;
- b) tratar de assuntos particulares; e
- c) tratar da saúde, por meio de licença médica.

Já o término do mandato implica o afastamento definitivo do cargo de vereador, somente sendo possível o retorno mediante nova eleição. O mandato pode ser extinto nas seguintes situações:

- a) término da legislatura;
- b) morte do titular;
- c) renúncia do titular;
- d) declaração da Mesa da Câmara, em razão de faltas injustificadas em 1/3 das reuniões deliberativas no ano, decisão da Justiça Eleitoral, perda ou suspensão dos direitos políticos; e
- e) decisão do Plenário da Câmara, em razão de quebra do decoro parlamentar, desrespeito às incompatibilidades do cargo ou condenação criminal transitada em julgado.

Além disso, o art. 7º do Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, estabelece algumas hipóteses de cassação do mandato do vereador por decisão da Câmara.

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.

3.2 Prerrogativas do mandato

O vereador no exercício do mandato é titular de certas prerrogativas jurídicas para o proteger de possível represália política ou jurídica indevida. A principal dessas prerrogativas é a inviolabilidade civil e penal por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, nos termos do art. 29, inciso IX, da Constituição Federal.

Isso significa que o vereador não pode ser processado ou julgado por suas opiniões emitidas no território do município, ainda que fora da Câmara, naquilo que diz respeito às suas atividades públicas. A Constituição, neste ponto, busca assegurar a mais ampla liberdade de expressão para que o interesse da população local possa ser devidamente representado e publicizado.

Outra prerrogativa, que algumas constituições estaduais estabelecem, é o foro privativo para ações penais no Tribunal de Justiça do estado. Dessa forma, o vereador, enquanto no exercício do mandato, somente pode ser julgado em razão da suposta prática de crimes pelo Tribunal de Justiça do seu estado. É importan-

te observar que a Lei Orgânica municipal não pode estabelecer regras sobre esse assunto, mas apenas a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

3.3 Limitações do exercício do mandato

De acordo com o art. 29, inciso X, da Constituição Federal, os vereadores estão submetidos às mesmas limitações dos parlamentares federais e estaduais. Já o art. 54 da Constituição estabelece que os vereadores não podem:

I – desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, a;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

No entanto, a Lei Orgânica municipal pode permitir que os vereadores ocupem cargo de ministro de estado, secretário de estado ou secretário de município, desde que se licenciem do mandato.

3.4 Subsídio

Os vereadores devem ter suas atividades remuneradas por meio de subsídio: “parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Esse subsídio deve ser fixado por meio de resolução ou decreto legislativo da Câmara, conforme estabeleça a Lei Orgânica municipal. Além disso, a Constituição estabelece ainda que uma legislatura deve fixar o valor da remuneração dos parlamentares para a subsequente. Em outras palavras, a modificação dos valores dos subsídios somente produzirá efeitos a partir da legislatura seguinte.

A Constituição estabelece limites para os subsídios dos vereadores considerando, de um lado, como limite absoluto, o vencimento do prefeito, e, de outro lado, um percentual que varia de 25% a 75% do subsídio do deputado estadual, conforme a população do município.

Os valores dos subsídios estão expostos no Anexo III.

4. As atividades legislativas da Câmara Municipal

Uma das principais atribuições da Câmara Municipal é editar leis, atos normativos por excelência, que introduzem novas regras jurídicas a serem obrigatoriamente seguidas por todos os seus destinatários.

4.1 Competência legislativa do município

Nos termos do art. 30 da Constituição Federal, a competência legislativa do município recai especialmente sobre:

- a) assuntos de interesse local;
- b) complementação de normas federais e estaduais;
- c) criação, organização e supressão de distritos, observada a legislação estadual;
- d) criação, modificação e extinção de tributos municipais;
- e) serviços públicos prestados pelo município; e
- f) ordenação do espaço urbano, entre outros.

Embora a Constituição não aponte explicitamente todas as matérias de competência legislativa do município, a partir da ideia de “assuntos de interesse local”, há alguns temas que os tribunais entendem como objeto de legislação municipal. Entre eles estão:

- a) serviços públicos municipais, como transporte, coleta de lixo, fornecimento de água, coleta de esgoto e serviço funerário;
- b) leis orçamentárias municipais;
- c) regime jurídico dos servidores e órgãos públicos municipais;
- d) horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais no município;
- e) limites máximos de ruídos conforme o local e horário;
- f) estacionamento em vias públicas;
- g) definição das possibilidades de edificação de terrenos urbanos e equipamentos de segurança em imóveis;
- h) propaganda comercial externa em fachadas e vias públicas; e
- i) meia-passagem no serviço de transporte urbano municipal.

Como a Constituição elevou os municípios à categoria de entes federativos, não se pode afirmar que a lei municipal está subordinada à lei federal ou à lei estadual. Na verdade, há âmbitos de competência diferentes, de modo que um ente federativo não pode ingressar na competência legislativa de outro.

Nos “assuntos de interesse local”, acima mencionados, o município exerce sua competência legislativa plena, de modo que a União e os estados não podem impor regras a ele. Os municípios também estabelecem normas complementares à lei federal ou estadual no que diz respeito a algumas matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal, como serviços de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, entre outros.

Todas essas matérias devem ser disciplinadas por lei municipal, que, entretanto, não é o único ato normativo primário editado pelo município. Há também as resoluções e os decretos legislativos, que, conforme a Lei Orgânica municipal, tratam dos assuntos de competência exclusiva da Câmara, ou seja, não contam com a participação do Poder Executivo. Alguns exemplos são:

- a) elaborar o regimento interno;
- b) fixar o subsídio dos vereadores; e
- c) organizar seus serviços administrativos.

Há uma série de matérias, previstas no art. 22 e outros dispositivos da Constituição, que são de competência legislativa exclusiva da União e que, portanto, o município não pode legislar. Alguns exemplos são: direito civil, direito comercial, direito penal, direito processual, direito do trabalho, bens minerais, energia elétrica, trânsito e transporte, entre outros.

4.2 Processo legislativo da lei municipal

Os municípios devem respeitar, no que couber, as mesmas regras do processo legislativo federal, contidas na Constituição, para a produção de leis municipais. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece as regras de técnica legislativa e estruturação das leis em artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens.

O processo legislativo pode ser dividido em cinco fases: *a)* iniciativa; *b)* discussão; *c)* votação; *d)* sanção e promulgação e, se houver; *e)* veto.

A *fase da iniciativa* é o começo do processo legislativo, com a apresentação de um projeto de lei para regular matérias de competência legislativa do município. Podem apresentar projetos de lei municipais:

- a) o vereador, individualmente ou em conjunto com outros vereadores;
- b) o prefeito; e
- c) 5% do eleitorado municipal.

Há determinados projetos de lei que somente podem ser apresentados por uma autoridade específica. O projeto de lei que estabelece os valores dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais, por exemplo, somente pode ser iniciado por vereadores. Já projetos de lei que tratam da criação ou de vencimentos de outros cargos no Poder Executivo, bem como os que tratam da estrutura de seus órgãos e entidades, somente podem ser iniciados pelo prefeito.

A fase da discussão destina-se ao debate sobre o projeto e eventuais aperfeiçoamentos mediante emendas ao texto. Nessa fase, os vereadores devem estudar o projeto apresentado e podem propor emendas aditivas, supressivas ou modificativas a ele. Uma emenda modificativa que altera todo o texto do projeto é também denominada de emenda substitutiva. Nos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo, a Constituição Federal, em seu art. 63, veda emendas do Poder Legislativo que impliquem aumento ou criação de despesa, ressalvadas as leis orçamentárias.

Durante a discussão, normalmente o projeto de lei é examinado por uma ou mais comissões para que se profira parecer sobre a matéria. No âmbito de cada comissão, é designado um relator para elaborar a minuta do parecer que será votado no colegiado. Nesse momento, conforme as regras do Regimento Interno, é possível ao vereador membro da comissão apresentar emendas, solicitar vista para exame detalhado do projeto, sugerir a realização de audiência pública, apresentar um voto divergente por escrito, entre outros pontos. Uma vez examinado pelas comissões, o projeto segue para deliberação definitiva do Plenário.

Na *fase da votação*, o projeto de lei e suas emendas são apreciados para serem aprovados ou rejeitados. Nos termos do art. 47 da Constituição, como regra geral, os projetos de lei são analisados pelo Plenário e são considerados aprovados caso tenham a maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos vereadores. Entretanto, há leis que se submetem a outras regras de aprovação:

a) a Lei Orgânica do município e as leis que a alteram devem ser aprovadas por 2/3 dos vereadores, em dois turnos de votação, com intervalo de dez dias entre os turnos;

b) leis que tratam de matérias determinadas no Regimento Interno, que apenas são votadas nas comissões e não passam por votação em Plenário.

Na *fase da sanção e promulgação*, o projeto de lei já aprovado pela Câmara é enviado ao prefeito para que ele: a) concorde com o conteúdo do projeto (ato de sanção) e declare a existência da lei (promulgação); ou b) vete o projeto de lei, integral ou parcialmente, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público, impedindo, assim, que a proposição integral ou a parte vetada se transforme em lei.

Se o projeto de lei for sancionado e promulgado pelo prefeito, transforma-se em lei e é publicado em meio oficial para que possa produzir seus efeitos jurídicos.

As regras previstas no art. 66 da Constituição Federal sobre esse tema devem ser seguidas no plano municipal, de modo que o prefeito dispõe de 15 dias úteis para sancionar e promulgar o projeto de lei. Caso esse prazo expire sem uma decisão expressa do prefeito, o projeto é considerado sancionado e segue para promulgação.

Se houver a *fase do veto*, somente a parte vetada será submetida à análise da Câmara. Neste caso, o Plenário decidirá, pela

maioria dos vereadores, se rejeita ou mantém o veto. Caso decida pela manutenção, a parte vetada do projeto de lei é arquivada e não produz nenhum efeito jurídico. Caso o veto seja rejeitado pela maioria dos vereadores, a parte vetada do projeto é considerada sancionada e enviada ao prefeito para promulgação e publicação.

É importante destacar que o veto somente pode recair sobre dispositivos completos (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item) e não sobre palavras isoladamente. Além disso, a Câmara dispõe de 30 dias para analisar o veto do prefeito, prazo após o qual não poderão ser apreciadas outras proposições legislativas.

4.3 Processo legislativo das leis orçamentárias

As leis orçamentárias são categorias especiais de leis, destinadas a estabelecer concretamente objetivos, metas, programas, fontes e destinação de recursos públicos. A forma de elaboração e apreciação desse tipo de projeto é prevista especialmente na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Conforme o art. 165 da Constituição, as leis orçamentárias fundamentais são:

a) Plano Plurianual (PPA): lei orçamentária com duração de quatro anos e vigência até o final do primeiro ano da legislatura, que prevê os programas gerais, as diretrizes e as metas do município, bem como as despesas com investimentos públicos e as que tenham previsão de duração por mais de um ano;

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): lei orçamentária com duração de um ano, elaborada conforme as previsões do PPA, que prevê as despesas com investimentos públicos, bem como a previsão de receitas e despesas públicas para o próximo ano, de modo a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA); e

c) Lei Orçamentária Anual (LOA): lei orçamentária com duração de um ano, que prevê todas as receitas e despesas individualizadas do município, elaborada em conformidade com a LDO e o PPA. É a lei orçamentária mais concreta e completa.

Essas leis são de grande relevância para a vida do município, na medida em que determinam quais serão as fontes de custeio e qual será o destino dos recursos públicos para cobrir as despesas de órgãos públicos, programas sociais, serviços públicos, pagamento de dívidas, entre outras. Por essa razão, é imprescindível que a Câmara se dedique ao exame detalhado e profundo dos projetos de lei orçamentária para que as atividades do município efetivamente se compatibilizem com as necessidades de seus habitantes.

Esse tipo de proposição é de iniciativa exclusiva do prefeito. A Constituição Federal estabelece algumas restrições ao poder de emenda dos vereadores a esses projetos, como, por exemplo, a compatibilidade, conforme o caso, com o PPA e a LDO, e também a necessidade de indicar os recursos públicos necessários ao remanejamento de despesas previstas nos projetos. Além disso, é possível a abertura de créditos orçamentários adicionais por projetos de lei separados, que deverão ser examinados pela Câmara.

4.4 Processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos municipais

Tudo o que se disse a respeito do processo legislativo dos projetos de lei é aplicável a resoluções e decretos legislativos. A diferença é que resoluções e decretos legislativos não têm fase de sanção, promulgação ou veto, pois não são enviados ao prefeito. Como esses atos são de competência exclusiva da Câmara, uma vez aprovados pelo Plenário, são promulgados e publicados pelo próprio presidente da casa legislativa.

5. As atividades fiscalizatórias da Câmara Municipal

A segunda atribuição de uma Câmara Municipal é realizar o controle externo do Poder Executivo municipal, ou seja, fiscalizar seus atos, inclusive de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Nos termos dos arts. 31 e 70 da Constituição Federal, trata-se de uma fiscalização ampla, que abrange os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais do município, sob o ponto de vista da legalidade, legitimidade e economicidade. Isso é necessário para que os atos do Poder Executivo municipal estejam em conformidade com as normas jurídicas brasileiras, inclusive a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica municipal e demais atos normativos federais, estaduais e municipais. Todos os atos dos poderes públicos, inclusive do Poder Executivo, devem ser compatíveis com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e fiscalizados pelo Poder Legislativo.

A Constituição estabelece que a atividade fiscalizatória da Câmara é auxiliada pelos chamados tribunais de contas (também denominados de conselhos de contas). Esses órgãos, embora denominados “tribunais”, não pertencem ao Poder Judiciário. São colegiados independentes que, entre outras atividades, auxiliam

o Legislativo federal, estadual e municipal a realizar o controle externo dos atos do Executivo.

As Câmaras municipais podem ser auxiliadas no controle externo pelo:

a) Tribunal de Contas do estado: órgão estadual que auxilia no controle externo realizado pela Assembleia Legislativa do estado e que também pode auxiliar as Câmaras Municipais do respectivo estado;

b) Tribunal de Contas dos municípios: órgão estadual que auxilia no controle externo realizado pelos municípios do respectivo estado; ou

c) Tribunais de Contas municipais: órgãos municipais que auxiliam a Câmara no controle externo.

A Constituição Federal, em seu art. 31, § 4º, vedou a criação de novos tribunais de contas municipais, de modo que, atualmente, somente existem os criados até outubro de 1988, data em que foi promulgada a atual Constituição. Desse modo, na prática, a maioria das Câmaras são auxiliadas nas atividades de controle externo por órgãos estaduais, seja o Tribunal de Contas estadual ou o Tribunal de Contas dos municípios.

Ao lado da Câmara, também existem outros órgãos públicos que contribuem na atividade de controle externo dos atos do Poder Executivo, como a Polícia Judiciária, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

A seguir, são apontados os principais instrumentos jurídicos utilizados pela Câmara na sua função fiscalizatória.

5.1 Controle orçamentário: julgamento das contas do prefeito

Uma das principais atividades da Câmara enquanto órgão fiscalizador é julgar as contas prestadas anualmente pelo prefeito. Nos

termos do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nessa prestação, o prefeito deve apresentar todas as informações relativas à execução do orçamento público, inclusive apontando a efetiva arrecadação de receitas públicas e medidas tomadas para seu incremento.

É nessa oportunidade que a Câmara deve avaliar se as principais metas e os objetivos expostos nas leis orçamentárias foram cumpridos e quais medidas foram tomadas pelo prefeito para solucionar eventuais problemas enfrentados.

A Constituição estabelece que, antes do julgamento das contas pela Câmara, será emitido um parecer a respeito pelo Tribunal de Contas competente. Somente por decisão de 2/3 dos vereadores da casa legislativa, a conclusão emitida nesse parecer deixará de prevalecer.

5.2 Sustação de atos normativos do Poder Executivo

Outro importante instrumento jurídico à disposição da Câmara para suas atividades fiscalizatórias é a possibilidade de suspender os efeitos de ato normativo do Poder Executivo municipal, conforme interpretação por simetria do art. 49, inciso V, da Constituição Federal.

Uma das diversas atribuições do Poder Executivo é expedir decretos para a fiel regulamentação das leis e o estabelecimento de normas específicas a respeito de como essas leis municipais serão cumpridas. Caso a Câmara identifique que o prefeito, a pretexto de regulamentar uma lei municipal, na verdade, acabou por extrapolar os limites legais, é possível a edição de um decreto legislativo – ato de competência exclusiva da Câmara Municipal – para corrigir esse erro.

A partir desse decreto, o ato normativo do prefeito deixará de produzir efeitos para que seja restabelecida a proteção da legalidade e da aplicação das leis municipais. É importante observar,

no entanto, que a Câmara somente pode suspender os efeitos de atos normativos do Poder Executivo municipal e não de outras instâncias, sejam elas federais, estaduais ou mesmo judiciárias.

5.3 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

As comissões parlamentares de inquérito (CPI) são colegiados temporários compostos pelos vereadores, formados a partir de requerimento de 1/3 dos membros da Câmara, com o objetivo de investigar possíveis ilícitos relacionados a assuntos de interesse do município. É um poderoso instrumento de investigação, uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 58, § 3º, estabelece que esses colegiados têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

A função das CPI não é julgar ou condenar os investigados. Como o próprio nome revela, sua única função é investigar fatos e remeter as conclusões para as autoridades responsáveis, como, por exemplo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os órgãos de controle interno do Poder Executivo e os tribunais de contas. Isso significa que a CPI não tem competência para impor penalidades em face das pessoas que investiga.

Embora exista certa divergência nos julgados dos tribunais e nas opiniões doutrinárias, é possível afirmar que uma CPI pode ouvir testemunhas, realizar perícias, fazer diligências nos locais de investigação e solicitar informações de órgãos públicos e privados. No entanto, ela não pode ordenar a prisão preventiva ou provisória, realizar busca e apreensão, impor interceptações telefônicas ou ainda a quebra de sigilo bancário ou fiscal dos investigados.

5.4 Convocação de secretários municipais e pedidos de informação

O Plenário ou qualquer comissão da Câmara poderá convocar secretários municipais e outros titulares de órgãos direta-

mente subordinados ao prefeito para “prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificaco adequada”, nos termos do art. 50 da Constituição Federal. Isso possibilita ouvir, em audincia pblica, as pessoas diretamente subordinadas ao prefeito e responsáveis pela condução das atividades da prefeitura. No entanto, conforme entendimento dos tribunais, não  possível a convocação direta do prefeito pela Câmara.

No mesmo sentido, a Mesa da Câmara, a requerimento de vereador, tem a prerrogativa de requerer informações aos secretários municipais e demais titulares de órgãos diretamente subordinados ao prefeito para que apresentem, por escrito, esclarecimentos sobre assuntos de sua competncia. A ausncia da prestação de informações, no prazo de 30 dias, ou a prestação de informações falsas implica crime de responsabilidade.

5.5 Julgamento do prefeito nos crimes de responsabilidade

A Câmara funciona como verdadeiro órgão processante e julgador nas ocasies em que  instada a julgar eventuais crimes de responsabilidade cometidos pelo prefeito, vice-prefeito e, se houver participação, pelos secretários municipais.

Os crimes de responsabilidade não são crimes em sentido penal, mas infrações político-administrativas que violam as normas federais, estaduais ou municipais e que podem implicar, por decisão de 2/3 dos vereadores, pena de perda do mandato e inabilitação para exercício de outro cargo pblico por oito anos. Os crimes de responsabilidade dos prefeitos são estabelecidos no art. 4 do Decreto-lei não 201, de 27 de fevereiro de 1967, que regulamenta a matria:

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.

6. A participação do cidadão nas atividades da Câmara Municipal

Uma das tendências contemporâneas da Administração Pública é a aproximação entre o cidadão e o Poder Público. Nesse sentido, o órgão por excelência de representação e vocalização das demandas dos habitantes do município é a Câmara Municipal, por meio dos vereadores. Como regra geral, os trabalhos de uma casa legislativa são abertos a todos os interessados em acompanhá-los presencialmente.

A seguir, são apresentadas algumas formas de participação dos cidadãos nos trabalhos da Câmara.

6.1 Iniciativa popular de leis e sugestões legislativas

A Constituição Federal estabelece que um projeto de iniciativa popular pode ser apresentado perante a Câmara se contar com o apoio de pelo menos 5% do eleitorado do município, mediante identificação do cidadão com nome, assinatura e número do Título de Eleitor. Essa proposição pode tratar de quaisquer assuntos de competência legislativa municipal, excluídas as matérias sob iniciativa privativa.

Os regimentos internos das Câmaras também podem prever a possibilidade de entidades civis ou um número menor de cidadãos apresentarem sugestões de projetos de lei submetidos a

uma comissão específica para exame. Caso esse colegiado entenda que a sugestão é oportuna, transforma-a em projeto de lei de sua autoria.

6.2 Audiências públicas

Uma importante possibilidade de participação do cidadão nas atividades da Câmara é a realização de audiências públicas nas comissões ou no Plenário para discussão de um tema relevante para o município. Nessas ocasiões, os cidadãos podem ser convidados a prestar informações sobre o assunto debatido, de modo que a casa legislativa obtenha opiniões diversas sobre o tema em questão.

6.3 Lei de Acesso à Informação (LAI): direito de petição e sugestões

A Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos XXXIII e XXXV, estabelece o direito de petição gratuita. Esse direito possibilita a qualquer pessoa apresentar requerimento, sugestão ou pedido de esclarecimento perante qualquer órgão público para assuntos de sua competência. Com isso, a população pode requerer e sugerir providências dos órgãos públicos, inclusive da Câmara, que têm o dever de responder ao questionamento ou à sugestão feita, apresentando as razões pelas quais acolhem ou não a solicitação.

Como forma de aumentar a eficácia desse direito, foi editada a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) estabelecendo uma série de deveres para todos os órgãos públicos brasileiros. Essa Lei está centrada na ideia de transparência, entendida como a facilidade de a população em geral ter acesso a informações relevantes do poder público, com exceção daquelas protegidas por sigilo.

A LAI estabelece o procedimento administrativo mediante o qual o interessado poderá obter a informação solicitada, no prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis justificadamente por mais 10 dias. Em seu art. 8º, a LAI estabelece ainda uma série de informações que deverão ser disponibilizadas na internet, em sítio oficial, independentemente de requerimento, por órgãos públicos federais, estaduais e municipais:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

No entanto, a própria Lei dispensa a publicação dessas informações, em sítio oficial da internet, em municípios com menos de dez mil habitantes.

6.4 Conferências de políticas públicas municipais e orçamento participativo

As conferências de políticas públicas são espaços de participação direta da população na avaliação e direção de atividades do Poder Público. Geralmente, são operacionalizadas por uma série de encontros e reuniões entre representantes de segmentos da população e de órgãos públicos para troca de informações e experiências. Na mesma direção, o orçamento participativo é uma prática adotada em alguns municípios para a realização de reuniões com diferentes segmentos da sociedade, com o objetivo de identificar prioridades na alocação de recursos orçamentários.

Embora essas reuniões sejam organizadas pelo Poder Executivo, é importante que a Câmara acompanhe os trabalhos realizados, porque são instâncias de participação popular na condução da Administração Pública. As informações colhidas nesses debates são de grande relevância para os trabalhos legislativos e fiscalizatórios da Câmara, pois permitem identificar as necessidades concretas da população e avaliar a adequação da legislação municipal e das medidas administrativas tomadas pelo Poder Executivo para atendê-las.

7. Principais políticas públicas desenvolvidas pelos municípios

Os municípios são responsáveis pela prestação de uma grande quantidade de serviços públicos e atividades de relevância social em áreas como:

- a) Saúde;*
- b) Educação;*
- c) Saneamento básico e coleta de lixo;*
- d) Planejamento urbano e iluminação pública;*
- e) Transporte municipal;*
- f) Segurança pública mediante a Guarda Civil Metropolitana;*
- g) Serviços funerários;*
- h) Proteção ao meio ambiente;*
- i) Proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural;*
- j) Construção de moradias populares; e*
- k) Realização de atividades de assistência social.*

Neste tópico, são apresentados alguns exemplos de políticas públicas desenvolvidas pelos municípios, especialmente em razão

da existência de legislação federal sobre o tema. Como decorre de nossa separação de poderes, o responsável pela execução dessas políticas é o Poder Executivo municipal. Entretanto, é fundamental que a Câmara acompanhe esse processo para aprovar medidas legislativas para seu aperfeiçoamento e para exercer adequadamente sua função fiscalizatória.

7.1 Saúde

O dever de promover a saúde, entendida como serviços de bem-estar físico e mental mediante ações preventivas e curativas, é compartilhado pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

A Constituição criou o Sistema Único de Saúde (SUS), que envolve a cooperação de todos os entes federativos e entidades privadas. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamenta a matéria, estabelecendo ser competência do município:

Art. 18. À direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I – planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II – participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III – participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV – executar serviços:

- a) de vigilância epidemiológica;
- b) de vigilância sanitária;
- c) de alimentação e nutrição;
- d) de saneamento básico; e
- e) de saúde do trabalhador;

V – dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI – colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII – formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII – gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

IX – colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

X – observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI – controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII – normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Além disso, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, em seu art. 7º, estabelece o percentual mínimo de apli-

cação, em atividades de saúde, de 15% dos recursos municipais de impostos, do Fundo de Participação dos Municípios e das transferências de recursos recebidos de impostos federais.

7.2 Educação

Da mesma forma como é na saúde, a responsabilidade pela prestação de serviços de educação é compartilhada pela União e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, podendo ser também por instituições privadas. Nos termos do art. 211, § 2º, da Constituição, os municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental – etapas da chamada educação básica. A Constituição estabelece também que os municípios devem gastar com os serviços de educação, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos municipais e de recursos de impostos federais e estaduais a eles repassados.

Como a União detém competência legislativa privativa para estabelecer normas sobre diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição, há importantes leis federais que tratam do tema e que devem ser seguidas pelos municípios.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trata das diretrizes e bases da educação nacional, estabelecendo diversas regras de responsabilidade e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para prestação de serviços de educação. Observe que, conforme o art. 6º desta Lei, é dever dos pais ou responsáveis matricularem a criança, a partir de quatro anos, na educação básica.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, estabelece regras sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). São fundos estaduais que recebem recursos federais, estaduais

e municipais que, posteriormente, são partilhados por estados e municípios em proporção ao número de matrículas na educação básica pública.

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, estabelece o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, ou seja, o valor mínimo dos vencimentos, atualizado anualmente, que os entes federativos, inclusive os municípios, devem pagar aos professores de suas redes de ensino.

Também é de fundamental importância a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação, com vigência pelo prazo de dez anos. Esta Lei estabelece diversas metas para os entes federativos, destacando-se as seguintes em relação aos municípios:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de

salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o Plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

7.3 Saneamento básico e coleta de lixo

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, fixa os seguintes conceitos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Considerando-se que as bacias hidrográficas muitas vezes são compartilhadas por mais de um município e que as regiões metropolitanas demandam estruturas de saneamento básico que extrapolam os limites do território municipal, o Supremo Tribunal Federal (STF), em importante decisão¹, fixou que a titularidade dos serviços de saneamento básico compete:

a) aos municípios individualmente, quando isolados do ponto de vista de bacia hidrográfica ou de regiões metropolitanas; e

b) a órgão colegiado, formado por representantes dos municípios e do estado, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões criadas por lei complementar estadual, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Dessa forma, cabe ao município, individualmente ou em conjunto com outros vizinhos e ao estado, prestar, diretamente ou por meio de delegados, o serviço público de saneamento básico. As condições e os requisitos específicos para a delegação são previstos na Lei nº 11.445, de 2007.

Meta importante estabelecida aos municípios é fixada no art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para extinguir os chamados “lixões” e prever a destinação ambientalmente adequada de todos os resíduos sólidos.

7.4 Planejamento urbano

A Constituição Federal, em seus arts. 30 e 182, é expressa ao estabelecer a responsabilidade do município para executar as políticas públicas de desenvolvimento urbano. São medidas destinadas à utilização adequada do solo urbano, de modo que a po-

1 STF, Ação Direta Inconstitucionalidade nº 1.842, Pleno, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6/3/2013.

pulação possa exercer apropriadamente direitos como moradia, trabalho, transporte e segurança.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) estabelece diversos mecanismos jurídicos para que o município execute suas políticas públicas de desenvolvimento urbano. Alguns exemplos desses mecanismos são o plano diretor, o zoneamento ambiental, os tributos municipais, os incentivos fiscais e a desapropriação, entre outros.

Um dos instrumentos centrais de políticas de desenvolvimento urbano é o Plano Diretor municipal, uma lei em que se apresentam as diretrizes básicas do desenvolvimento urbano. Embora a Constituição Federal somente obrigue a existência de plano diretor para localidades com mais de 20 mil habitantes, é recomendável que, se possível, todos os municípios adotem esse instrumento para que o planejamento urbano seja o mais adequado possível.

Também é de grande relevância a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que estabelece requisitos para o parcelamento do solo urbano. Essa Lei prevê a realização de obras públicas pelo município, como vias, calçamento, iluminação, praças, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto, entre outras. Nesse sentido, a iluminação das vias públicas é serviço público municipal e, por esse motivo, pode ser implantada por lei que preveja a cobrança de contribuição específica, nos termos do art. 149-A da Constituição. É importante destacar ainda que todo o planejamento urbano do município deve ser feito de forma a permitir a acessibilidade de pessoas com deficiência, nos termos da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

7.5 Trânsito e transporte municipal

Existem diversas competências do município a respeito do trânsito em transporte municipal. Em relação às normas de trân-

sito, a competência legislativa é exclusiva da União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. Nesse sentido, o Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) estabelece, em seu art. 24, diversas competências dos municípios a respeito do trânsito, como:

- a) planejamento da circulação nas vias e sua sinalização;
- b) fiscalização do cumprimento das regras de trânsito;
- c) instituição de sistema rotativo de estacionamento pago nas vias públicas;
- d) realização de programas de educação para segurança no trânsito; e
- e) fiscalização do nível de poluição e de ruídos emitidos pelos veículos.

Os municípios também são titulares do serviço de transporte público, como ônibus, vans e táxis à disposição da sociedade. Esses serviços devem ser prestados diretamente ou por meio de concessões e permissões, sempre precedidas de licitações públicas. A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece regras a esse respeito.

ANEXOS

Anexo I – Números máximos de vereadores de acordo com a população

Nº de vereadores	Nº de habitantes nos municípios
9	até 15 mil
11	acima de 15 mil até 30 mil
13	acima de 30 mil até 50 mil
15	acima de 50 mil até 80 mil
17	acima de 80 mil até 120 mil
19	acima de 120 mil até 160 mil
21	acima de 160 mil até 300 mil
23	acima de 300 mil até 450 mil
25	acima de 450 mil até 600 mil
27	acima de 600 mil até 750 mil
29	acima de 750 mil até 900 mil
31	acima de 900 mil até 1,050 milhão
33	acima de 1,050 milhão até 1,2 milhão
35	acima de 1,2 milhão até 1,350 milhão
37	acima de 1,350 milhão até 1,5 milhão
39	acima de 1,5 milhão até 1,8 milhão
41	acima de 1,8 milhão até 2,4 milhões
43	acima de 2,4 milhões até 3 milhões
45	acima de 3 milhões até 4 milhões
47	acima de 4 milhões até 5 milhões
49	acima de 5 milhões até 6 milhões
51	acima de 6 milhões até 7 milhões
53	acima de 7 milhões até 8 milhões
55	acima de 8 milhões

Anexo II – Limites de despesa das câmaras municipais conforme a Constituição Federal

Constituição Federal:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – 7% (sete por cento) para municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 6% (seis por cento) para municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III – 5% (cinco por cento) para municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V – 4% (quatro por cento) para municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

Anexo III – Limites do subsídio dos vereadores em face do subsídio dos deputados estaduais conforme a Constituição Federal

Os limites do subsídio dos vereadores em face do subsídio dos deputados estaduais são os seguintes:

a) em municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos deputados estaduais;

b) em municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos deputados estaduais;

c) em municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos deputados estaduais;

d) em municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos deputados estaduais;

e) em municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos deputados estaduais;

f) em municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos deputados estaduais.

Anexo IV – Legislação Citada

Todos os atos normativos abaixo indicados podem ter seu conteúdo atualizado acessado em:

www.senado.leg.br

www.camara.leg.br

www.planalto.gov.br

1. Constituição Federal
2. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro
3. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral
4. Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 – Lei da Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores
5. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano
6. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Lei do Sistema Único de Saúde
7. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
8. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro
9. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições

10. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 – Lei sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis
11. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal
12. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 – Lei da Acessibilidade das Pessoas com Deficiência ou com Mobilidade Reduzida
13. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade
14. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico
15. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 – Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)
16. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 – Lei do Piso Nacional do Magistério Público
17. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 – Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos
18. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação
19. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 – Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana
20. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 – Lei dos Recursos para a Saúde
21. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Lei do Plano Nacional de Educação

PORTARIA DO PRESIDENTE Nº 8, DE 2015

Conforme Ato da Comissão Diretora nº 21, de 2006, do art. 2º, § 1º, resolve designar os membros do Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal.

O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, no desempenho de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º Designar os Senadores FERNANDO COLLOR DE MELLO, ROMERO JUCÁ, JADER BARBALHO e EDUARDO AMORIM como membros do Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 24 de fevereiro de 2015. – Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal.

Boletim Administrativo do Senado Federal nº 5694, Seção nº 1, de 25 de fevereiro de 2015, p. 1.



Presidente

Senador Fernando Collor

Membros

Senador Eduardo Amorim

Senador Jader Barbalho

Senador Romero Jucá

Consultoria Legislativa e Redação

Victor Marcel Pinheiro



Diretor Executivo

Antônio Helder Medeiros Rebouças

Diretor-Adjunto

Paulo Roberto Alonso Viegas

Coordenador Administrativo e Financeiro

Cláudio Alves Cavalcante

Coordenadora de Capacitação,

Treinamento e Ensino

Simone Figueira Dourado

Coordenador de Planejamento e Fomento

Luis Fernando Pires Machado

Coordenador de Educação Superior

José Dantas Filho

Coordenador de Formação e Atendimento à Comunidade do Legislativo

Francisco Etelvino Biondo

Coordenador de Tecnologia de Informação

Sesóstris Vieira



Presidente

Florian Augusto Coutinho Madruga

Coordenação do Projeto e Revisão

Joberto Mattos de Sant'Anna

Maria Clara Estevam Pereira

*“O Poder Legislativo é a mais legítima
expressão do Estado de Direito.
Por isso mesmo, o CEP atua, entre outros campos,
em benefício do fortalecimento institucional
das câmaras municipais.”*

Senador FERNANDO COLLOR

Presidente do Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal

