

ESTUDOS SOBRE PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Antônio José Calhau de Resende e
José Alcione Bernardes Júnior
Coordenação

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Escola do Legislativo

Núcleo de Estudos e Pesquisas

**ESTUDOS SOBRE
PODER LEGISLATIVO
MUNICIPAL**

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Escola do Legislativo

Núcleo de Estudos e Pesquisas

ESTUDOS SOBRE PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Antônio José Calhau de Resende

José Alcione Bernardes Júnior

Coordenação

Belo Horizonte, Minas Gerais

Novembro de 2017

MESA DA ASSEMBLEIA

Deputado Adalclever Lopes
Presidente

Deputado Lafayette de Andrada
1º-vice-presidente

Deputado Dalmo Ribeiro Silva
2º-vice-presidente

Deputado Inácio Franco
3º-vice-presidente

Deputado Rogério Correia
1º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos
Diretor-geral

Guilherme Wagner Ribeiro
Secretário-geral da Mesa

FICHA TÉCNICA

Diretoria de Comunicação
Escola do Legislativo

Edição:

Antônio José Calhau de Resende
Celeno Ivanovo
José Alcione Bernardes Júnior

Revisão:

Andréia Paulino
Heloisa Figueiredo
Leonardo Mordente
Rafael Pires

Publicação:

Gerência de Publicidade e
Comunicação Visual

Projeto gráfico:

Gerência de Publicidade e
Comunicação Visual

Editoração:

Leticia Martinez Matos

E82 Estudos sobre Poder Legislativo municipal / Antônio José Calhau de Resende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017. 377 p.

ISBN 978-85-85157-66-1

1. Câmaras legislativas municipais – Coletânea – Brasil. 2. Poder Legislativo – Brasil. 3. Processo legislativo municipal – Brasil. I. Resende, Antônio José Calhau de. II. Bernardes Júnior, José Alcione.

CDU: 352.075.26(81)

SUMÁRIO

- 9 INTRODUÇÃO**
- 15 APONTAMENTOS SOBRE AS FUNÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL E AS LEIS AUTORIZATIVAS**
Antônio José Calhau de Resende
- 47 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL: LIMITES E POSSIBILIDADES**
José Alcione Bernardes Júnior
- 79 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES**
Cynthia Vasconcelos Porto França
- 109 COMUNICAÇÃO PÚBLICA E OS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS: INFORMAÇÃO, DIÁLOGO E RELACIONAMENTO**
Frederico da Cruz Vieira de Souza
- 133 O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS**
Alexandre Bossi Queiroz
- 161 INICIATIVA LEGISLATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA**
Bernardo Motta Moreira
- 195 LIMITES DO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR A PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO**
Jacqueline Passos da Silveira

**221 ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA
APRECIÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE GEREM
DESPESAS PARA O PODER PÚBLICO**

*Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende
Daniel Alonso Sotomayor Olivares*

**251 UMA ABORDAGEM SOBRE AS PARCERIAS
ENTRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E
AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
À LUZ DO NOVO MARCO REGULATÓRIO
IMPLEMENTADO PELA LEI FEDERAL Nº 13.019,
DE 2014**

David Oliveira Lima Rocha

281 A ARTE DE REDAÇÃO DAS LEIS

Maria Isabel Gomes de Matos

**323 GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS
COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO
DA TRANSPARÊNCIA NOS LEGISLATIVOS
MUNICIPAIS**

*Nilson Vidal Prata
Welder Antônio Silva
Leandro Ribeiro Negreiros*

**353 ESCOLAS DO LEGISLATIVO E POSSIBILIDADES
PARA A EDUCAÇÃO LEGISLATIVA EM MINAS
GERAIS**

Fernanda Machado Freitas

AGRADECIMENTOS

Ao Centro de Apoio às Câmaras Municipais (Ceac), pelas informações relevantes que nortearam a elaboração deste livro.

Aos colegas da Biblioteca Deputado Camilo Prates, pelo indispensável auxílio nas pesquisas.

INTRODUÇÃO

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tradicionalmente, vem se destacando pela colaboração cada vez mais intensa com as edilidades, especialmente por meio do Centro de Apoio às Câmaras Municipais (Ceac) e da Escola do Legislativo. Essa interação se manifesta de várias formas, seja pela realização de cursos e palestras de capacitação para vereadores e servidores das corporações legislativas, seja mediante as informações prestadas rotineiramente pelo Ceac aos legislativos municipais por meio dos canais disponíveis no *site* desta casa.

Trata-se de uma assistência técnica permanente oferecida às câmaras municipais, com o objetivo de capacitar e qualificar os vereadores e servidores públicos para o exercício de suas atividades, com ênfase na importância do Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito e na participação cidadã como critério legitimador das decisões do poder público. A capacitação e o conhecimento são condições básicas para o desenvolvimento de qualquer instituição, pública ou particular. No âmbito do parlamento, que é um autêntico órgão de representação política encarregado da produção normativa e da fiscalização do Poder Executivo, essa capacitação se torna ainda mais necessária. Exatamente por isso foi instituído, no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo (Nepel), um grupo de pesquisa constituído por vários servidores da Assembleia Legislativa, no intuito

de elaborar uma obra coletiva que aborde temas de interesse das câmaras municipais, em consonância com as demandas por elas encaminhadas ao Ceac, o que atesta o aspecto eminentemente pragmático do livro.

Essa aproximação entre as casas legislativas é fundamental para o aperfeiçoamento das instituições e a melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade, uma vez que a experiência dos servidores desta casa pode contribuir, de forma significativa, para o bom funcionamento das câmaras.

O capítulo 1, intitulado *Apontamentos sobre as funções da câmara municipal e as leis autorizativas*, de autoria de Antônio José Calhau de Resende, tem por finalidade dotar os vereadores e servidores públicos municipais, sobretudo os que atuam no assessoramento parlamentar, das informações e dos conhecimentos necessários sobre as atribuições institucionais das câmaras municipais e a correta utilização das leis autorizativas, de forma a evitar a proliferação desenfreada de normas inconstitucionais, inócuas e desprovidas de eficácia.

O capítulo 2, intitulado *Competência legislativa municipal: limites e possibilidades*, da lavra de José Alcione Bernardes Júnior, tem por escopo empreender uma análise das possibilidades legislativas dos municípios a partir de uma perspectiva crítica, de modo a refletir sobre a questão atinente aos limites e contornos de sua competência legislativa, sobretudo tendo em vista o alcance e o sentido da expressão “interesse local”, que é determinante para a caracterização da competência normativa municipal.

O capítulo 3, denominado *Considerações sobre os subsídios dos vereadores*, de autoria de Cynthia

Vasconcellos Porto França, tem o propósito de analisar as disposições que devem nortear os legislativos municipais na fixação dos subsídios dos vereadores, tendo em vista os mandamentos constitucionais relacionados com a matéria, a legislação pertinente e a jurisprudência atual.

O capítulo 4, intitulado *Comunicação pública e os legislativos municipais: informação, diálogo e relacionamento*, escrito por Frederico da Cruz Vieira de Souza, busca desenvolver o conceito de comunicação pública, com ênfase no acesso a informações, de modo a estimular o relacionamento dos cidadãos com o Poder Legislativo no reforço dos vínculos democráticos que ampliam o repertório de práticas institucionais.

O capítulo 5, denominado *O dever de transparência na atuação das câmaras municipais*, de autoria de Alexandre Bossi Queiroz, traz uma reflexão sobre o nível de transparência das contas das câmaras municipais, passando pelo arcabouço legal que determina a gestão aberta de contas públicas, os mecanismos de fiscalização, as consequências pelo cumprimento, ou não, da lei e a importância da participação cidadã.

O capítulo 6, cujo título é *Iniciativa legislativa em matéria tributária*, da lavra de Bernardo Motta Moreira, analisa a evolução histórica e os limites da iniciativa parlamentar no campo tributário, contribuindo com um exame crítico do tema, que poderá servir de base para a atuação mais efetiva das câmaras municipais no cumprimento do seu papel democrático e para o respaldo de decisões dos próprios tribunais.

O capítulo 7, intitulado *Limites do poder de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo*, de Jacqueline Passos da Silveira, tem

por objetivo buscar entender os limites do poder dos parlamentares para alterar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, de acordo com as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Atuação do Poder Legislativo na apreciação de proposições que gerem despesas para o poder público é o título do capítulo 8, de autoria de Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende e Daniel Alonso Sotomayor Olivares. O estudo tem por finalidade informar parâmetros para atuação parlamentar das câmaras de vereadores, particularmente sobre o exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira dos projetos de lei, tomando por base as experiências da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

O capítulo 9, intitulado *Uma abordagem sobre as parcerias entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil à luz do novo marco regulatório implementado pela Lei Federal nº 13.019, de 2014*, da lavra de David Oliveira Lima Rocha, faz uma análise do novo marco regulatório das parcerias entre o terceiro setor – especificamente as organizações da sociedade civil – e o poder público, com foco na sua aplicação ao âmbito municipal.

A arte de redação das leis é o título do capítulo 10, escrito por Maria Isabel Gomes de Matos, cuja finalidade é instigar o redator legislativo a ampliar seus horizontes, indo além das formas e fórmulas da técnica legislativa, buscando uma visão abrangente, multidisciplinar, da Linguística à Hermenêutica Jurídica, da Semiótica à Legística.

O capítulo 11, intitulado *Gestão arquivística de documentos como instrumento de ampliação da transparência nos legislativos municipais*, de autoria de Nilson Vidal Prata, Welder Antônio Silva e Leandro Ribeiro Negreiros, visa contribuir para a ampliação da transparência nos legislativos municipais, oferecendo orientações básicas para a adequada gestão dos seus documentos arquivísticos.

Finalmente, o capítulo 12, cujo título é *Escolas do Legislativo e possibilidades para a educação legislativa em Minas Gerais*, escrito por Fernanda Machado Freitas, pretende demonstrar a importância das escolas do legislativo para a capacitação e profissionalização de vereadores e servidores públicos municipais, bem como a necessária interação entre as câmaras municipais e a sociedade civil, como forma de fortalecimento da cidadania.

Dessa forma, o trabalho que ora apresentamos ao leitor é mais uma manifestação inequívoca da preocupação da Assembleia de Minas em garantir auxílio aos municípios, em consonância com o art. 183, V, da Carta mineira, o qual preconiza o dever do Estado de assegurar assistência técnica às câmaras municipais. Nesse particular, o Parlamento estadual cumpre seu dever constitucional de fornecer subsídios e informações importantes aos legislativos municipais, com vistas ao melhor funcionamento das atividades parlamentares, além de realçar a importância do Poder Legislativo no regime democrático e a necessária interação com a sociedade civil.

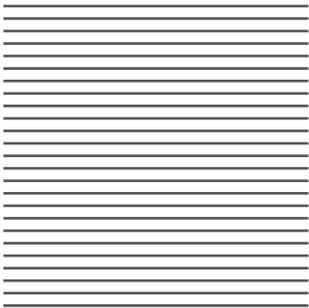
Antônio José Calhau de Resende e
José Alcione Bernardes Junior, coordenadores



APONTAMENTOS SOBRE AS FUNÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL E AS LEIS AUTORIZATIVAS

Antônio José Calhau de Resende*

*Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mestre em Direito Administrativo pela UFMG e professor da Escola do Legislativo.



1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo no Brasil, nos três níveis de governo, tem acentuada vocação cultural para a produção de normas jurídicas, o que faz da função legislativa a mais corriqueira entre todas as atribuições do parlamento. Essa fúria legislativa se manifesta de várias formas, seja na elaboração de normas genéricas e abstratas que regulam a vida social (leis em sentido material), seja na confecção de normas de efeitos concretos, desprovidas dos atributos da generalidade e da abstração, como as que declaram de utilidade pública as associações e as fundações privadas e as que dão denominação a próprios públicos (leis em sentido formal).

Ademais, há situações em que a Constituição exige autorização legislativa para a prática de determinados atos do Poder Executivo, caso em que a manifestação prévia do Parlamento é requisito fundamental para a validade das decisões administrativas. Entretanto, tais autorizações vêm sendo utilizadas de forma abusiva nas câmaras municipais, sem fundamento direto na Lei Orgânica Municipal, fato que tem contribuído para a indesejável inflação legislativa.

O objetivo deste estudo é fazer uma abordagem sintética sobre as funções da câmara e verificar a importância e utilidade das leis autorizativas, o seu enquadramento nas

funções do Poder Legislativo e as situações que justificam a aprovação de normas dessa natureza, tendo por base as diretrizes da Constituição da República e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Finalmente, pretende-se dotar os vereadores e servidores públicos municipais, especialmente os que atuam no assessoramento parlamentar, de informações e conhecimentos necessários sobre as atribuições institucionais das câmaras municipais e a correta utilização das leis autorizativas, de forma a evitar a proliferação desenfreada de normas inócuas e desprovidas de eficácia.

2. FUNÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL

A câmara de vereadores, na qualidade de Poder Legislativo municipal, exerce uma pluralidade de atribuições, da mesma forma que a Câmara dos Deputados e as assembleias legislativas, não esgotando suas atividades apenas na elaboração das leis. O que varia é o âmbito de atuação das casas legislativas, uma vez que o campo de ação do vereador se restringe ao território do município, seja por meio das leis que elabora, seja mediante a fiscalização dos atos do Poder Executivo ou o julgamento das autoridades públicas locais, conforme veremos ao longo deste estudo.

Embora a função legislativa seja uma das mais tradicionais atividades do Poder Legislativo, ao lado da fiscalizadora, a câmara também goza da prerrogativa de julgar o prefeito e os vereadores, nos casos previstos em lei, além da função deliberativa. O vereador, como

membro do Poder Legislativo e titular de mandato eletivo, não é um servidor público, e sim um agente político municipal, não se sujeitando ao Estatuto dos Servidores Públicos nem mantendo relação de emprego com o município.

A seguir, passaremos a discorrer, ainda que de forma sucinta, sobre as funções do Legislativo municipal, dando ênfase aos aspectos mais importantes. Tomaremos como referencial teórico a classificação do professor José Afonso da Silva¹, que sintetiza essas funções em legislativa, fiscalizadora, meramente deliberativa e julgadora. Na sequência, abordaremos as leis autorizativas.

2.1 Função legislativa

Uma das atribuições mais importantes e tradicionais do Poder Legislativo é a de produção do Direito, ou seja, de elaboração das leis que regem a vida da sociedade, o que se dá por meio do processo legislativo, que é definido como “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”². Toda norma jurídica aprovada pela câmara municipal, com base no procedimento previsto na Constituição, tem a forma de lei, independentemente do assunto nela tratado.

As leis podem ser formais e materiais. Lei formal é a norma jurídica aprovada pelo Poder Legislativo, de

1 SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 96.

2 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 437.

acordo com o procedimento previsto na Constituição. Nem toda lei aprovada pelo parlamento tem os atributos da generalidade e abstração. Para exemplificar, uma lei que declara determinada associação de utilidade pública tem apenas a forma de lei, uma vez que não é genérica nem abstrata. O mesmo ocorre com uma lei que dá denominação a via pública (avenida, rua, praça, etc.) ou a edifício público municipal (escola pública, ginásio poliesportivo, casa da cultura, biblioteca, etc.) Tais normas têm apenas a forma de lei, pois passaram pelo crivo do Poder Legislativo, que é o órgão constitucional encarregado da aprovação das leis.

A lei em sentido material é a norma jurídica genérica, abstrata e inovadora. A generalidade significa que ela não tem destinatários determinados, por isso é próprio dela alcançar todos os membros da coletividade, sem exceção. A abstração quer dizer que a situação de aplicação da lei se renova sempre que ocorrer a hipótese nela prevista. Em outras palavras, ato abstrato é o que não se esgota com uma única aplicação. O atributo da novidade tem a ver com o assunto introduzido pelo legislador. Lei inovadora é a que modifica a ordem jurídica em vigor, estabelecendo uma nova regulação da matéria. Uma norma genérica, abstrata e inovadora aprovada pelo parlamento é, ao mesmo tempo, lei em sentido formal e material.

As regras básicas sobre o processo legislativo municipal constam na Lei Orgânica, que tem o valor de Constituição, a qual deverá observar as diretrizes previstas na Constituição da República. Segundo o Supremo Tribunal Federal, as linhas básicas do modelo federal do processo legislativo são de observância compulsória pelos estados e municípios, especialmente as relacionadas com as hipóteses de iniciativa privativa e com os limites do

poder de emenda parlamentar³. Assim, no exercício da função legislativa, cabe à câmara legislar, com a sanção do prefeito, sobre todas as matérias de competência do município, especialmente as elencadas em sua Lei Orgânica. Ressalte-se que o critério básico para a fixação da competência normativa do município reside no art. 30, I, da Constituição Federal, segundo o qual compete a ele legislar sobre os assuntos de interesse local, que é o interesse predominante do município sobre o do estado ou da União⁴, de acordo com a doutrina.

A expressão “interesse local” tem sentido amplo e abrange uma pluralidade de matérias: Plano Diretor; Código Tributário Municipal; Código de Posturas; Lei de Uso e Ocupação do Solo; orçamento público; saúde; educação e cultura; meio ambiente; fixação do horário de funcionamento do comércio local (Súmula Vinculante nº 38, do STF); serviço funerário; criação e supressão de distrito; transporte coletivo, etc. Ademais, cabe ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos termos do inciso II do art. 30 da Lei Maior. Embora a câmara municipal seja a titular por excelência da função normativa, algumas matérias são de iniciativa privativa do Executivo, na forma da Lei Orgânica, que deve observar o modelo federal. Assim, leis que versam sobre orçamento público (PPA, LDO e LOA), regime jurídico de servidor e organização administrativa do Executivo, entre outras, são de iniciativa exclusiva do prefeito. Se o vereador apresentar projeto de lei que cuide desses

3 ADI 766-RS. Pub. DJ 11/12/98. <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=766&processo=766> e ADI 774-RS. Pub. DJ 5/8/94. <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=774&processo=774>.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 111.

assuntos, a proposição conteria vício formal de inconstitucionalidade.

O município dispõe de margem de liberdade para elencar as espécies normativas do processo legislativo municipal para atender às suas peculiaridades, não estando obrigado a reproduzir todas as figuras do processo legislativo federal e estadual. Para exemplificar, na Lei Orgânica de Belo Horizonte, o processo legislativo compreende apenas as emendas à Constituição, as leis ordinárias, as resoluções e os decretos legislativos⁵. Não existem, pois, as medidas provisórias, as leis complementares nem as leis delegadas. De forma análoga, a Lei Orgânica de Poços de Caldas não inseriu as medidas provisórias nem as leis delegadas no processo legislativo municipal⁶. Diferentemente, a Lei Orgânica de Cataguases prevê a edição de medida provisória pelo prefeito, com força de lei, para abertura de crédito extraordinário em caso de calamidade pública, a qual deverá ser submetida à apreciação da câmara municipal⁷.

2.2 Função fiscalizadora

O papel fiscalizador da câmara municipal é tão importante quanto a função legislativa e manifesta-se de várias formas. A Constituição Estadual de 1989, seguindo os parâmetros da Constituição Federal, trata do controle externo exercido

-
- 5 Art. 85 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>>. Acesso em: 18 set. 2017.
 - 6 Art. 74 da Lei Orgânica do Município de Poços de Caldas. Disponível em: <http://www.pocosdecaldas.mg.leg.br/a_camara/lei_organica.php>. Acesso em: 18 set. 2017.
 - 7 Arts. 38, V e 45 da Lei Orgânica do Município de Cataguases. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-cataguases-mg>>. Acesso em: 18 set. 2017.

pela Assembleia Legislativa sobre a administração pública e prevê os instrumentos para a efetivação desse controle. Da mesma forma, cada Lei Orgânica deve estabelecer normas atinentes ao controle da câmara de vereadores sobre os atos do Poder Executivo, cabendo ao Regimento Interno o detalhamento da matéria.

Dessa forma, a função fiscalizadora do Poder Legislativo municipal abrange as seguintes medidas:

- convocação de secretário municipal;
- convocação de titular de órgão diretamente subordinado ao prefeito municipal;
- convocação de dirigente de entidade da administração indireta (autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista e empresa pública);
- pedido escrito de informações a secretário municipal e a outras autoridades municipais, por meio da Mesa da câmara municipal;
- constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar indícios de irregularidades na administração pública;
- sustação dos atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar (decretos, regulamentos, instruções normativas, resoluções, etc.);
- sustação das leis delegadas editadas pelo prefeito que exorbitarem dos limites fixados em resolução ou decreto legislativo da câmara municipal;
- acompanhamento da execução das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc.);
- aprovação de nomes indicados pelo Executivo para ocupar determinados cargos ou funções;

- apreciação das contas do prefeito após o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado;
- autorização para o chefe do Executivo praticar determinados atos ou providências previstos na Lei Orgânica Municipal.

Afigura-se-nos oportuno fazer alguns esclarecimentos sobre a criação de CPI e a sustação de atos normativos do Executivo. A primeira observação diz respeito aos requisitos para a constituição de uma comissão de inquérito: requerimento subscrito por, pelo menos, um terço dos vereadores, fato determinado e prazo certo de funcionamento, observadas as normas regimentais pertinentes. Além disso, o requerimento de criação da CPI não depende de votação em Plenário, pois trata-se de um direito constitucional assegurado às minorias parlamentares. Consequentemente, esse requerimento será deferido pelo presidente da câmara municipal desde que atendidos os pressupostos de sua criação, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁸.

A segunda observação refere-se à sustação de ato normativo do Executivo que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Aqui, é fundamental esclarecer que apenas os atos do Executivo que têm os atributos da generalidade e da abstração podem ser sustados pela câmara municipal no exercício da função fiscalizadora, tais como os decretos que regulamentam leis, as resoluções, as instruções normativas, as portarias e atos equivalentes. Os atos de efeito concreto, como nomeações e exonerações de servidores, concessões de aposentadoria e licença, ainda que ilegais, não são passíveis de sustação, pois

8 *O Supremo Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006, p. 22.

são desprovidos de conteúdo normativo. Essa sustação não significa anulação nem revogação do ato, e sim a suspensão dos seus efeitos até que o Executivo tome as providências cabíveis e retifique ou revogue o ato eivado de ilegalidade.

Quanto à sustação de lei delegada editada pelo prefeito, é evidente que tal possibilidade só poderá ocorrer se essa figura normativa fizer parte do processo legislativo municipal e extrapolar os limites fixados em resolução ou decreto legislativo da câmara municipal. Assim, será legítima a sustação de lei delegada editada fora do prazo estabelecido ou que versa sobre matéria não prevista no ato habilitador.

O grave problema da fiscalização parlamentar no Brasil reside na antiga subserviência do Legislativo ao Executivo, fato que se verifica nos três níveis de governo, além da falta de cultura política para efetivar esse controle. Portanto, não faltam instrumentos de controle externo do Executivo; o que falta é vontade política para colocar em prática os meios constitucionais de que dispõe o Legislativo para concretizar essa fiscalização e fazer valer sua independência em face do poder administrador.

2.3 Função meramente deliberativa

Nem todas as matérias aprovadas pela câmara municipal dependem da aquiescência do prefeito. Como se sabe, existem assuntos que são da competência privativa do Poder Legislativo, não se sujeitando à sanção do Executivo.

Normalmente, essas matérias são disciplinadas em resolução ou decreto legislativo, que, uma vez aprovados, são promulgados pelo presidente da própria instituição. São os assuntos relacionados à

economia interna do Legislativo, à sua organização e funcionamento e aos serviços administrativos internos. Assim, cada câmara cuida de suas atividades internas da maneira que melhor lhe aprouver, respeitadas as normas constitucionais e legais pertinentes. No plano doutrinário, as resoluções são definidas como atos normativos de efeitos internos ao parlamento, e os decretos legislativos são atos normativos que produzem efeitos externos. Para exemplificar, a elaboração e alteração do Regimento Interno da câmara, que dispõe sobre a organização e funcionamento do Poder Legislativo, será objeto de resolução, ao passo que a autorização dada ao prefeito para se ausentar do município pelo tempo previsto na Lei Orgânica será objeto de decreto legislativo. Na prática, porém, há certa confusão entre ambos os institutos, sendo comum a utilização da resolução para a edição de atos que produzem efeitos externos.

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado não prevê a figura do decreto legislativo, diferentemente da maioria dos estados da Federação, razão pela qual a resolução da Assembleia pode ser de efeitos internos ou externos. Assim, este ato normativo pode ser utilizado tanto para modificar o Regimento Interno quanto para autorizar o governador a ausentar-se do Estado por período superior a 15 dias.

O importante é que, por meio dessa função deliberativa, a câmara municipal trata de matérias de sua competência privativa, sem a participação do Executivo na tomada de decisão, tais como:

- a elaboração do Regimento Interno;
- a eleição da Mesa diretora;

- a posse do prefeito e do vice-prefeito;
- a concessão de título de cidadania honorária;
- a concessão de licença ao prefeito e ao vereador;
- a autorização para o prefeito se ausentar do município por tempo superior ao fixado na Lei Orgânica;
- a constituição de comissão de inquérito.

Alguns autores, como Hely Lopes Meirelles⁹ e Adriana Maurano¹⁰, preferem enquadrar tais atividades na **função administrativa** da câmara. Entretanto, independentemente da opção de cada jurista, o critério caracterizador dessa função é a competência privativa do Legislativo para o tratamento da matéria.

2.4 Função julgadora

Além da produção normativa, do controle externo da administração pública e da competência deliberativa em assuntos de sua alçada exclusiva, a câmara municipal tem a prerrogativa atípica de julgar o prefeito quando ele comete infrações político-administrativas especificadas em lei, as quais correspondem aos crimes de responsabilidade, segundo a tradição do Direito brasileiro.

É importante ter em mente que o foro comum do prefeito é o Tribunal de Justiça, nos termos do inciso X do art. 29 da Constituição Federal. Saliente-se que ainda vigora o Decreto-lei nº 201, de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. O art. 1º desse diploma legal tipifica os crimes de responsabilidade do prefeito, que será julgado

9 MEIRELLES, op. cit., p. 636.

10 MAURANO, Adriana. O poder legislativo municipal. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 119.

pelo Judiciário (Tribunal de Justiça), independentemente de autorização da câmara municipal. Em caso de condenação, esta acarretará a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que as infrações tipificadas no art. 1º são crimes comuns, e não de responsabilidade¹¹.

Todavia, nem toda infração praticada pelo chefe do Executivo municipal configura crime tipificado no Código Penal. Em algumas situações, ele poderá cometer crime eleitoral, caso em que será julgado pela Justiça Eleitoral; em outras situações, a responsabilidade do prefeito poderá ser de natureza político-administrativa, que, segundo Hely Lopes Meirelles, “é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato”¹². Nesse caso, a mencionada autoridade não será processada e julgada pelo Poder Judiciário, e sim pelo plenário da câmara municipal, na forma do procedimento previsto em lei e no Regimento Interno de cada casa legislativa, e cuja sanção será a perda do mandato, que resultará na inelegibilidade para o exercício de qualquer cargo pelo prazo de oito anos do término do mandato.

As infrações político-administrativas do prefeito estão elencadas no art. 4º do Decreto-lei nº 201 e são sujeitas a julgamento pela própria câmara municipal. Entre elas, destacam-se as seguintes: impedir o funcionamento regular da câmara; desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da câmara; retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; descumprir o orçamento

11 MEIRELLES, op. cit., p. 804

12 *Ibid.*, p. 817.

aprovado para o exercício financeiro; e ausentar-se do município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da prefeitura, sem autorização da câmara municipal.

Além disso, o art. 7º da citada norma federal assegura à câmara municipal a prerrogativa de cassar o mandato de vereador, nas seguintes hipóteses:

- utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
- fixar residência fora do município; e
- proceder de forma incompatível com a dignidade da câmara municipal ou faltar com o decoro a sua conduta pública.

Em ambos os casos, a norma em questão estabelece, de forma minuciosa, o procedimento para o julgamento do prefeito e do vereador, ficando assegurado o contraditório e o amplo direito de defesa.

No plano doutrinário, existe uma controvérsia sobre a validade desse decreto-lei, que é anterior à Constituição de 1988, no que se refere à tipificação de tais infrações. Para José Afonso da Silva, as infrações político-administrativas do prefeito devem constar na Lei Orgânica Municipal, da mesma forma que os casos de cassação de mandato de vereador¹³. Posição análoga é sustentada por Meirelles, segundo o qual o plenário da câmara poderá cassar o mandato do prefeito na forma e nos casos estabelecidos na lei orgânica¹⁴. No entanto, esclareça-se que, até o momento, o Decreto-lei nº 201 não foi revogado por lei

13 SILVA, 2004, p. 98-99.

14 MEIRELLES, op. cit., p. 805.

posterior nem declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

É preciso diferenciar cassação e extinção de mandato. A primeira pressupõe um julgamento político pelo plenário da câmara municipal quando o prefeito comete infração político-administrativa. Trata-se, pois, de uma decisão colegiada punitiva. A extinção do mandato decorre de um ato ou fato desconstitutivo da investidura, e não depende da decisão do plenário. Nesse caso, o ato extintivo é editado pelo presidente da corporação legislativa. O art. 6º do Decreto-lei nº 201 arrola os casos de extinção do mandato do prefeito, entre os quais se destacam o falecimento, a renúncia, a perda dos direitos políticos e a condenação por crime funcional ou eleitoral.

Encarta-se, ainda, na função de que se cogita, o julgamento das contas do prefeito, ainda que se trate de um juízo eminentemente político. Recentemente, o STF, ao apreciar dois recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida¹⁵, entendeu que o parecer prévio do Tribunal de Contas que conclui pela rejeição das contas do chefe do Executivo não acarreta a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei da Ficha Limpa) enquanto não for ratificado pelo plenário da câmara. Segundo o Tribunal, a decisão que prevalece, para os efeitos de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados da data da decisão, é o julgamento político realizado pelo Poder Legislativo. O atraso deste na deliberação não torna definitivo o parecer prévio da Corte de Contas.

15 RE 848.826. <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>> e RE 729.744 <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 18 set. 2017.

Além dessas quatro funções, há autores, como Hely Lopes Meirelles¹⁶ e Nelson Nery Costa¹⁷, que incluem a de **assessoramento**, que se manifesta por meio de indicações feitas pela câmara municipal ao prefeito, após a aprovação do plenário. No caso em tela, o Legislativo apenas sugere ao Executivo a prática ou a abstenção de atos administrativos que se enquadram na competência exclusiva do prefeito. Na prática, funciona apenas como um lembrete, uma vez que a indicação não vincula nem obriga o destinatário à tomada de decisão.

3. AS LEIS AUTORIZATIVAS

Dentro do universo de leis aprovadas pela câmara municipal, é muito comum as que autorizam o Executivo a praticar determinados atos, conforme determina a Lei Orgânica Municipal, que, nesse caso, deve respeitar as diretrizes estabelecidas na Constituição da República e do Estado. A autorização legislativa prévia funciona como condição de validade das decisões tomadas pelo poder administrador, de tal maneira que a falta de deliberação formal do Legislativo torna inconstitucional os atos editados pelo Executivo.

Embora as leis autorizativas sejam elaboradas à luz do processo legislativo, sendo discutidas e votadas pela câmara municipal e, posteriormente, sancionadas pelo prefeito, trata-se, na verdade, de uma manifestação do controle externo que o Legislativo exerce sobre determinados atos do Executivo. Isso equivale a dizer que a decisão administrativa só poderá ser tomada se

16 MEIRELLES, op. cit., p. 636.

17 COSTA, Nelson Nery. Direito municipal brasileiro. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 176.

for precedida da manifestação favorável do Legislativo. Todavia, o que se observa é o elevado número de leis autorizativas de iniciativa parlamentar que são aprovadas fora dos casos estabelecidos na Lei Orgânica, o que as tornam inconstitucionais. Dito de outra forma, é prática corriqueira nas municipalidades – e não apenas nelas –, o vereador apresentar projetos de lei que autorizam o Executivo a praticar atos de sua competência privativa, sem observar os parâmetros constitucionais.

Portanto, a primeira observação a fazer é que as denominadas leis autorizativas se encartam na função fiscalizadora que a câmara municipal exerce sobre alguns atos do Poder Executivo, oportunidade em que os edis verificam a conveniência, a oportunidade e a utilidade das medidas a serem tomadas pelo prefeito no exercício de suas atividades, bem como sua repercussão no interesse da coletividade.

A segunda observação é que, como o nome está a indicar, as leis autorizativas não obrigam o Executivo a praticar o ato, apenas o habilitam. Uma vez dada a autorização, o prefeito está apto a tomar a medida nela prevista, mas isso não significa que ele sofrerá alguma consequência jurídica (penalidade) por não editar o ato. Da mesma forma, a manifestação favorável da câmara não lhe dá o poder de forçar o Executivo a concretizar o ato, de modo que o prefeito continua detentor da discricionariedade para fazê-lo, se entender conveniente ao interesse público. Isso porque o ato ou a decisão administrativa é da alçada privativa do Executivo, cabendo à câmara municipal, quando a Lei Orgânica o exigir, a devida autorização legislativa. Aqui reside o ponto central da questão: a lei autorizativa só deve ser editada nos casos mencionados na Constituição, não havendo fundamento jurídico para

o vereador apresentar projeto de lei autorizativa além das hipóteses elencadas em sua Lei Orgânica.

A Constituição da República de 1988 especifica quais são os atos do presidente da República que carecem de autorização do Congresso Nacional. Igualmente, as Constituições Estaduais enumeram os atos do governador do Estado que dependem de manifestação prévia e favorável das assembleias legislativas. Nessa linha de raciocínio, e seguindo as balizas constitucionais, as Leis Orgânicas municipais devem estabelecer os casos de autorização legislativa para legitimar determinados comportamentos do prefeito.

Levando-se em conta as normas da Constituição Federal sobre a matéria, as quais são de aplicação compulsória aos municípios, com base no princípio da simetria, a autorização legislativa é exigida nos seguintes casos:

- criação e extinção de empresa pública e sociedade de economia mista;
- criação de subsidiárias dessas empresas estatais;
- abertura de crédito suplementar ou especial;
- realização de operação de crédito;
- remanejamento, transposição ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra;
- instituição de fundo de qualquer natureza;
- compra, venda, doação e permuta de bem imóvel.

A nosso ver, nada impede que a Lei Orgânica inclua outras hipóteses de autorização legislativa além das mencionadas na Constituição Federal, desde que o faça de forma criteriosa e razoável, para não comprometer a

atuação do Poder Executivo nem contrariar o princípio da separação de Poderes.

Em alguns casos, a autorização dada ao Executivo reveste a forma de resolução ou decreto legislativo, na forma da Lei Orgânica e do Regimento Interno de cada corporação legislativa. Como exemplo, cite-se a autorização que a câmara municipal dá ao prefeito para se ausentar do município por período superior ao fixado em lei ou para se afastar da prefeitura.

3.1 Lei autorizativa e reserva de iniciativa

No exercício da função administrativa, que é típica do Poder Executivo, este pratica inúmeros atos e procedimentos com vistas à satisfação do interesse público, entre os quais se destacam atos administrativos, desapropriação, servidão administrativa, concurso público, contratos, convênios e consórcios públicos. Toda atividade pública pressupõe observância ao princípio da legalidade, uma vez que a administração pública só age com base na lei e no direito, daí falar-se que a atividade administrativa é infralegal, ou seja, totalmente submissa ao império da lei.

Ocorre que, diante da relevância e repercussão de determinados atos ou decisões da administração pública, a Constituição exige uma deliberação prévia do Poder Legislativo como condição de validade. Isso revela que as hipóteses de autorização legislativa são restritas, não podendo ser ampliadas pelo legislador infraconstitucional nem utilizadas abusivamente pela câmara municipal, sob pena de se transformar a exceção em norma geral, em flagrante desrespeito ao espírito da Constituição.

A Carta mineira de 1989, em sua redação original, assegurava à Assembleia Legislativa competência privativa

para autorizar a celebração de convênio pelo governo do Estado com entidade pública ou privada e ratificar o que tivesse sido efetivado sem essa autorização (art. 62, XXV). Esse dispositivo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal¹⁸, sob a alegação de ingerência do Legislativo sobre atividade típica do Poder Executivo e contrariedade ao princípio da separação de Poderes. A celebração de convênio é ato rotineiro da administração pública, não se submetendo à manifestação prévia do Legislativo, sob pena de comprometer a eficácia da gestão administrativa, com reflexos negativos no interesse da coletividade. Com base nos mesmos fundamentos, o STF declarou inconstitucional a expressão “previamente aprovado pela Câmara Municipal”¹⁹, constante nos incisos I e II do art. 181 da Carta mineira, relativamente a convênio celebrado pelo município.

De acordo com essa decisão do STF, pode-se verificar que até mesmo as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas municipais devem ter cautela ao exigir lei autorizativa para determinados atos do Poder Executivo, no escopo de não interferir na chamada “reserva de administração”.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais²⁰ sustou a eficácia da Lei nº 9.372, de 2007, do Município de Belo Horizonte, que autoriza o Executivo a alterar a folha de estacionamento rotativo pago na via pública, nos casos que menciona. Essa lei resultou de iniciativa parlamentar e foi totalmente vetada pelo

18 ADIN 165-MG. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=165&processo=165>>. Acesso em: 20 set. 2017. Julg. 7/8/97. pub. DJ 26/9/1997.

19 ADIN 770-MG. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=770&processo=770>>. Acesso em: 20 set. 2017. Julg. 1/7/2002, pub. DJ 20/9/2002.

20 Processo 1.0000.07.459561-2/000.

prefeito. Todavia, a câmara municipal rejeitou o veto e promulgou a norma, que teve sua constitucionalidade questionada perante o Judiciário.

3.2 Posição da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados

A apresentação de projetos autorizativos se difunde por todos os órgãos legislativos federais, estaduais e municipais, mesmo na ausência de disposição constitucional expressa que exija a manifestação prévia do Parlamento.

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), encarregada do controle preventivo de constitucionalidade das proposições, editou a Súmula de Jurisprudência nº 1, de 1994, a qual contém dois enunciados. O primeiro, de alcance mais genérico, determina que “projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”. O segundo, de alcance mais específico, estabelece que “projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional.– Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno”.

É claro que a súmula em questão não obriga essa comissão a emitir parecer pela inconstitucionalidade dos projetos autorizativos, pois trata-se apenas de uma orientação, sendo, portanto, desprovida de efeito vinculante. Entretanto, a decisão tomada pela CCJC por meio de tal enunciado demonstra a preocupação

do órgão com os projetos de lei que simplesmente autorizam o Executivo a tomar medidas que, por força da Constituição da República, encartam-se na reserva de administração, não havendo necessidade de deliberação do Parlamento.

Após a edição dessa súmula, a CCJC emitiu pareceres desfavoráveis aos seguintes projetos²¹: PL nº 1.792, de 1996, que autoriza o presidente da República a criar a Ouvidoria-Geral da República; PL nº 4.253, de 1998, que autoriza a União a assumir, como depositário legal, o acervo histórico e pessoal do ex-presidente Getúlio Vargas; e o PL nº 4.428, de 2004, que autoriza o Poder Executivo a criar Colégio Militar nas cidades que especifica. Quanto ao PL nº 7.900, de 2014, que autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho Federal de Pedagogia e os Conselhos Regionais de Pedagogia, o relator apresentou parecer pela inconstitucionalidade em 24/6/16, o qual ainda não foi votado pela CCJC até o término deste estudo.

Entretanto, a citada comissão emitiu pareceres favoráveis sobre o PL nº 2.279, de 1999, que autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher, e o PLP nº 178, de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento da Região do Cariri. Embora inconstitucionais, a Comissão de Justiça não seguiu a orientação da Súmula nº 1. Há vários projetos dessa natureza em tramitação na Câmara Federal, alguns dos quais pendentes de análise da mencionada comissão.

21 BRASIL. Congresso. Câmara. Sistema de Informação Legislativa. Leis autorizativas. Mensagem recebida por <gdi@almg.gov.br> em 3 out. 2017.

3.3 Posição da Comissão de Justiça do Senado Federal

Na Câmara Alta, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania também se manifestou sobre a matéria, em 2015, por meio de parecer, em resposta a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto²² sobre a constitucionalidade de projetos autorizativos. Na ocasião, o senador José Maranhão, então presidente da CCJC, avocou a relatoria e emitiu parecer sobre o citado requerimento, o qual foi aprovado pelos membros da comissão. Nessa peça opinativa, a Comissão apresentou três recomendações, das quais apenas duas nos interessam neste estudo:

1 – devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matérias de iniciativa reservada a esse Poder;

2 – devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder.

Esse parecer citou várias decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da inconstitucionalidade de leis autorizativas, além de fazer referência expressa à Súmula de Jurisprudência nº 1, da Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados.

22 TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 279-280.

Portanto, no âmbito federal, ambas as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal encarregadas do controle preventivo de constitucionalidade das proposições em tramitação, amparadas pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, consideram inconstitucionais os projetos de lei que autorizam o Executivo a praticar atos de sua competência privativa.

Ressalte-se que, além da inconstitucionalidade de tais proposições, que é o critério determinante para o exame do assunto, trata-se de medida totalmente inócua e desnecessária, uma vez que as normas de cunho autorizativo não vinculam seus destinatários. Se são desprovidas de força obrigatória, por que razão é tão comum a apresentação desses projetos nas casas legislativas? A resposta nos parece óbvia: é a cultura política de legislar a todo custo, independentemente da qualidade e do conteúdo da norma.

Não obstante as decisões reiteradas do STF sobre a inconstitucionalidade das leis autorizativas, há quem entenda que tais normas, em razão de não terem efeitos práticos, são apenas inócuas e antijurídicas, mas não inconstitucionais²³, posição da qual discordamos completamente.

3.4 Posição da Comissão de Justiça da Assembleia de Minas

Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) não tem a atribuição regimental de editar súmulas sobre matérias sujeitas a seu exame. Entretanto, constantemente ela emite pareceres sobre projetos autorizativos de iniciativa parlamentar.

23 Ibid., p. 280.

Na atual legislatura (2015-2018), a CCJ emitiu pareceres pela inconstitucionalidade de 14 proposições dessa natureza, entre as quais se destacam as seguintes: PL nº 1.195, de 2015, que autoriza o Poder Executivo a criar autarquia territorial para o desenvolvimento integrado do Médio Rio Piracicaba; PL nº 1.573, de 2015, que autoriza o Executivo a instituir o programa estadual Xadrez na Praça e dá outras providências; PL nº 2.600, de 2015, que autoriza o Poder Executivo a conceder passe livre aos pacientes portadores da síndrome de Parkinson; e PL nº 2.825, de 2015, que autoriza o Poder Executivo a implantar nas escolas públicas e particulares de ensino no Estado programas de diagnóstico, esclarecimentos, tratamento e acompanhamento do Transtorno de Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH). Tais projetos foram arquivados após o exame preliminar da CCJ, uma vez que essa comissão goza de poder terminativo quando conclui pela inconstitucionalidade de proposição, salvo recurso para o plenário, na forma do Regimento Interno.

Ressalte-se que apenas dois projetos autorizativos em tramitação receberam pareceres favoráveis da CCJ. Trata-se do PL 181, de 2015, que autoriza o Executivo a instituir o Selo de Qualidade Artesanal e dá outras providências; e o PL nº 284, de 2015, que autoriza o Poder Executivo a conceder isenção do ICMS aos integrantes das carreiras da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, para aquisição de veículo. Apesar de ambos os projetos serem inconstitucionais, questões políticas prevaleceram sobre aspectos técnicos.

Tramitam nesta Casa 23 projetos autorizativos de iniciativa parlamentar, os quais não foram apreciados pela Comissão de Justiça até 20/9/16. Esse levantamento de proposições autorizativas de iniciativa parlamentar não incluiu as relacionadas com a doação de bens imóveis, pois, nesses

casos, a deliberação prévia do Poder Legislativo está prevista na Carta mineira.

Verifica-se, portanto, que a maioria dos projetos autorizativos que tramitaram na Assembleia de Minas na atual legislatura receberam pareceres pela inconstitucionalidade da CCJ, o que demonstra que a comissão vem exercendo, de maneira correta e com rigor técnico, o controle preventivo de constitucionalidade.

3.5 Comissões de Justiça das câmaras municipais

As Comissões de Constituição e Justiça das edilidades, no exercício legítimo de suas atribuições, sempre que se depararem com projetos de lei autorizativa devem verificar sua compatibilidade com a Lei Orgânica. É esta que enumera quais os atos do prefeito que necessitam de prévia autorização do Poder Legislativo, seguindo, obviamente, o modelo federal.

Os membros dessa comissão devem repudiar projetos de lei que simplesmente autorizam o Executivo a praticar atos ou tomar providências atinentes à reserva de administração, os quais se encartam no âmbito de suas atividades habituais, pois, além de afrontarem a ordem constitucional, são desnecessários e inócuos. Assim, proposições de iniciativa parlamentar que habilitam o governo municipal a celebrar convênio ou contrato, instituir programa administrativo ou campanha educativa, bem como criar órgão público na estrutura do executivo devem receber pareceres desfavoráveis desses órgãos fracionários da câmara. Caso o parecer da Comissão de Justiça, de forma equivocada, conclua pela constitucionalidade de proposição dessa natureza, os vereadores devem fazer o possível para rejeitar o projeto em plenário e evitar que ele seja transformado em lei.

Nas palestras que proferimos nas câmaras municipais, por meio do programa denominado Encontros com a Política, que é uma parceria entre a Escola do Legislativo e o Centro de Apoio às câmaras municipais, ambos da ALMG, e os legislativos municipais, tivemos a oportunidade de conhecer de perto a realidade de cada câmara e suas relações com o Executivo, bem como o conteúdo de alguns projetos em tramitação. É muito frequente a apresentação de projetos autorizativos, de iniciativa de vereador, sem fundamento constitucional, o que deve ser evitado.

Se a matéria estiver relacionada com a reserva de administração, o vereador poderá se valer das indicações, nos termos do Regimento Interno, como forma de provocar o Executivo a praticar o ato de sua competência exclusiva. Essas indicações funcionam apenas como sugestões ao Executivo, sem força vinculante, pois o prefeito é o detentor da discricionariedade para, segundo critérios de conveniência e oportunidade, concretizar as medidas solicitadas pela câmara municipal.

4. CONCLUSÃO

Apesar da multiplicidade das atribuições do Poder Legislativo municipal (legislativa, fiscalizadora, meramente deliberativa ou administrativa e julgadora), não há dúvida de que a função legislativa é a que se manifesta de maneira mais intensa, não havendo uma preocupação com a qualidade das normas jurídicas, e sim com a quantidade. Esse excesso normativo tem acarretado inúmeras leis totalmente desprovidas de eficácia, as quais tratam de assuntos de pouca relevância, muitas das quais sem os traços da generalidade e abstração, e que poderiam ser reguladas em normas infralegais (decretos,

portarias, instruções normativas, etc.). A cultura legislativa deixa a função fiscalizadora em segundo plano, embora esta seja tão importante quanto a função normativa. Entretanto, a falta de tradição para controlar efetivamente a administração pública e a notória subserviência do Legislativo ao Executivo comprometem significativamente a função fiscalizadora das câmaras municipais.

Dentro desse universo normativo ineficaz, destacam-se as chamadas leis autorizativas de iniciativa parlamentar, que habilitam o chefe do Executivo a praticar determinados atos ou tomar medidas administrativas de sua alçada exclusiva. Aqui, está-se diante de normas nitidamente inconstitucionais, como vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, uma vez que invadem a esfera do Poder Executivo e afrontam o princípio da separação de Poderes. O prefeito não necessita de autorização da câmara municipal para praticar atos que se encartam nas atividades habituais do executivo. Ademais, essas leis não têm força vinculante e funcionam apenas como lembretes ou sugestões ao prefeito. Exatamente por isso, o vereador deveria valer-se das indicações previstas no Regimento Interno para provocar o Executivo, em vez de apresentar projetos de lei autorizativa. É preciso acabar com essa cultura política de legislar por legislar, pois tal prática não traz nenhum benefício para a coletividade nem para as instituições democráticas. Pelo contrário, ela concorre para a tão criticada inflação legislativa.

Os atos de autorização, que podem revestir a forma de lei, resolução ou decreto legislativo, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento de cada casa legislativa, são manifestações do controle parlamentar sobre a administração pública. Se a Constituição não exige a deliberação prévia do Legislativo para legitimar determinados atos do Executivo, isso significa que dita

autorização não é exigível nem obrigatória, tornando indevido o processo legislativo que visa a instituí-la.

Portanto, o vereador, no exercício de suas relevantes atribuições institucionais, deve preocupar-se mais com a qualidade das leis e o efetivo controle do Executivo, por meio dos diversos instrumentos constitucionais e regimentais de que dispõe. Assim, deve evitar a apresentação de projetos autorizativos e, conseqüentemente, a banalização do processo legislativo.

REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Lei orgânica (1990). *Lei orgânica do município de Belo Horizonte*. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara. Sistema de Informação Legislativa. *Leis autorizativas*. Mensagem recebida por <gdi@almg.gov.br> em 3 out. 2017. Pesquisa realizada em 2 out. 2017, Relação de projetos de leis autorizativas (autoriza o poder executivo a ...), de iniciativa parlamentar, apresentadas a partir de 1996, que receberam parecer na Comissão de Constituição e Justiça.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 607 p.

CATAGUASES (MG). Lei orgânica (1990). *Lei orgânica do município de Cataguases*. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-cataguases-mg>>. Acesso em: 15 set. 2017.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 422 p.

FERNANDES, Márcio Silva. *Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos*. Brasília: Biblioteca digital da câmara dos deputados, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/eliana/Downloads/inconstitucionalidade_projetos_fernandes.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 344 p.

MAURANO, Adriana. *O poder legislativo municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 176 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 870 p.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Disponível: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

MINAS GERAIS. *Resolução nº 5.176*, de 6 de novembro de 1997. Contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

MONTEIRO, Thiago Lins. A legificação da atividade administrativa mediante leis autorizativas inconstitucionais: o caso do sistema de estacionamento rotativo em logradouros públicos. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte*, v. 1, n. 2, p. 241-254, jul./dez. 2008.

MOURÃO, Lais de Almeida. Câmara Municipal – Autorização legislativa – Convênio – Câmara municipal – Lei orgânica – Alteração – Câmara municipal – Processo legislativo – Emenda – Parecer. *Boletim de Direito Municipal*, p. 393-395, jun. 2009.

O Poder legislativo municipal no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas. Brasília: Senado Federal, Conselho de Estudos Políticos, 2016. 67 p.

O Supremo Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006. 927 p.

PINTO, Antônio Geraldo; FREIRE, Natália de Miranda. *Informações úteis para o funcionamento das câmaras municipais*. Atualização da redação e conteúdo: Antônio José Calhau de Resende. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. 103 p.

POÇOS DE CALDAS (MG). Lei orgânica (1990). *Lei orgânica do município de Poços de Caldas*. Disponível em: <http://www.pocosdecaldas.mg.leg.br/a_camara/lei_organica.php>. Acesso em: 18 set. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 191 p.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1027 p.

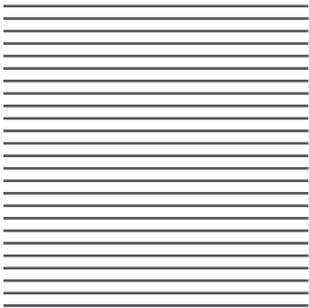
TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 303 p.



COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

José Alcione Bernardes Júnior*

*Mestre em Direito Constitucional pela UFMG, consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, professor da Faculdade Arnaldo Janssen e da Escola do Legislativo da ALMG.



1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988, em seu artigo inaugural, estabelece que a República Federativa do Brasil compõe-se da união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, erigindo, pois, o município à condição de ente federativo. Daí decorre o fato de que tal ente político é dotado de autonomia política, o que equivale a dizer que tem a capacidade de produzir as suas próprias leis. Isso posto, algumas questões se colocam: sobre quais assuntos o município pode legislar? Quais os limites e as possibilidades desse poder legiferante? Como o município se insere no contexto federativo, do ponto de vista da produção legislativa? Como tem sido, em nossa prática institucional, a atuação legiferante dessas unidades da federação?

As respostas a essas indagações exigem detida análise de nosso modelo federativo, sobretudo no que concerne ao sistema constitucional de repartição de competências legislativas entre a União, os estados e os municípios, bem como a reflexão acerca de nossas práticas institucionais, de modo a estabelecer um cotejo entre tudo quanto esquadrihado na Constituição Federal acerca do assunto e a nossa realidade concreta. De fato, bem sabemos que os textos normativos constituem tão somente um ponto de partida aberto a inúmeras possibilidades interpretativas, de

modo que a norma que resulta dos enunciados linguísticos é uma resultante da interação entre texto e contexto, à luz dos valores intersubjetivamente compartilhados no seio social.

Ademais, somos um país de dimensões continentais, de modo que temos uma miríade de municípios no território brasileiro, mais precisamente 5568, todos eles naturalmente sujeitos aos mesmos comandos constitucionais conformadores da atuação legislativa municipal. A despeito de se sujeitarem aos mesmos preceitos que lhes servem de baliza para a sua atividade legislativa, verifica-se, na prática, uma grande diversidade em termos de produção legislativa, dadas as inelimináveis assimetrias e diversidades presentes nessas municipalidades, circunstância que certamente não escapou ao constituinte federal quando estabeleceu como um dos vetores da atuação legislativa municipal o chamado “interesse local”, conforme veremos adiante.

Para além da grande variedade de características locais, a determinar uma correlata variedade legislativa, é possível constatar que, de modo frequente, ou os municípios têm uma atuação legislativa aquém das reais possibilidades demarcadas no texto constitucional, ou, de modo oposto, atuam muito além dessas possibilidades, usurpando competência legislativa alheia, seja da União, seja dos estados. Ambas as hipóteses decorrem, naturalmente, de uma incompreensão dos limites e do alcance das competências legislativas municipais. E essa incompreensão deriva, em boa medida, da ausência, em inúmeros municípios, de um suporte técnico adequado para que os vereadores possam desincumbir-se a contento de suas relevantes tarefas, sobretudo em municípios de pequeno porte, o que se reflete de modo negativo na qualidade de sua produção legislativa.

Este estudo procura empreender uma análise das possibilidades legislativas dos municípios a partir de uma perspectiva crítica, de modo a refletir sobre a questão atinente aos limites e contornos de sua competência legislativa, sobretudo tendo em vista o alcance e o sentido da expressão “interesse local”, a qual é determinante para a caracterização da competência normativa municipal.

Para tanto, faz-se necessária, precedentemente, uma análise geral de nosso modelo federativo.

2. A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E A PECULIARIDADE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Forma de Estado é expressão que designa o modo como o poder político se distribui territorialmente, de maneira que se há um só núcleo de poder, uma só Constituição, um só ordenamento jurídico, tem-se o chamado Estado unitário. Diversamente, se o poder político acha-se descentralizado, distribuído em vários núcleos de poder político, tem-se o Estado composto, de que é espécie o Estado federal, o qual ostenta um ordenamento jurídico global e vários ordenamentos jurídicos parciais, uma Constituição Federal e várias constituições estaduais. Eis o modelo adotado pelo Estado brasileiro, e nem poderia ser diferente, se considerarmos que se trata de um país com grandes dimensões territoriais, o que torna imperioso que se proceda a técnicas de descentralização política para bem governá-lo. Frise-se que a forma federativa de Estado integra as chamadas cláusulas pétreas, que compõem um núcleo imodificável da Constituição, a demonstrar a

relevância e imprescindibilidade da forma federativa no Estado brasileiro.¹

Ressalte-se que a federação brasileira apresenta uma peculiaridade, qual seja, o fato de tratar-se de uma federação de três níveis: federal, estadual e municipal. Com efeito, a forma mais difundida e generalizada de federalismo é o chamado federalismo dual, em que se tem o todo (o Estado federal), que se compõe de várias partes constituintes (os estados membros, ou simplesmente estados). O Brasil ostenta a singularidade de adotar uma federação de três níveis, o que se deu a partir da ordem constitucional inaugurada em 1988.

Assim, com a Constituição de 1988, o município ganhou o *status* de ente da federação, o que lhe confere as prerrogativas de auto-organização, autolegislação e autonomia administrativa e financeira. No federalismo dual, tem-se o compartilhamento de poder entre os entes federativos para a formação da vontade nacional, de modo que cada unidade federativa possa participar da construção do ordenamento jurídico global. Dessa perspectiva, há quem negue sejam os municípios entes da federação², justamente por não participarem desse compartilhamento de poder político para a formação do ordenamento jurídico global, tal qual ocorre com os estados. Estes se fazem representar no Senado por três senadores.

-
- 1 Consoante o § 4º do art. 60, incisos I a VI, da Constituição da República, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: **a forma federativa de Estado**, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos individuais. (Grifo nosso).
 - 2 Confira-se a posição de Aires Barreto: “ora, que ente federativo é esse que não tem representação no Congresso: os deputados representam o povo. Os senadores representam os Estados. Os Municípios não têm representação. Os Municípios também não têm Poder Judiciário. Então, logo se detecta o equívoco” (BARRETO *apud* SANTANA, 1998, p. 30).

De fato, a estrutura bicameral do Congresso Nacional permite que se conjugue a representação do povo – que deve dar-se no âmbito da Câmara dos Deputados – com a representação dos estados, no âmbito do Senado Federal, cada qual fazendo-se representar por três senadores.

O fato de os municípios não participarem desse compartilhamento de poder político para a formação da vontade nacional não nos parece que seja elemento bastante para desconsiderá-los como entes federativos, sobretudo ante os inequívocos comandos constitucionais que lhes conferem tal *status*. Com efeito, já no artigo inaugural tem-se, de modo expreso, a dicção: “A República Federativa do Brasil compõe-se da união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal [...]”. Também nesse sentido aponta o disposto no art. 18, segundo o qual “A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Não bastasse isso, a autonomia política dos municípios, que é o traço característico dos entes federativos, porquanto se traduz na capacidade de produzir suas próprias normas, ressaí, também, de modo inequívoco, do art. 30 da Lei Maior, segundo o qual os municípios podem, entre outras atribuições, legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, bem como instituir seus próprios tributos.

Superada, pois, a questão relativa à qualificação do município como entidade federativa, o que nos parece inegável, cumpre procedermos à análise do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, o qual se mostra como elemento central para a

compreensão dos limites e possibilidades de atuação legislativa municipal.

3. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS: A PEDRA DE TOQUE DO MODELO FEDERATIVO

Conforme vimos, é próprio de uma federação a coexistência de um ordenamento jurídico global, válido em todo o território nacional e emanado do Estado Federal, e vários ordenamentos jurídicos parciais, que promanam dos entes federativos. Portanto, no Brasil, as pessoas estão sob o influxo de três ordens normativas. Uma de âmbito nacional, emanada da União, outra de âmbito regional, que promana dos estados, e, por fim, a local, a cargo dos municípios.

Naturalmente, esse complexo normativo há de ser concebido de forma a propiciar um conjunto harmônico, de modo a evitar, tanto quanto possível, o surgimento de conflitos de competência entre os entes políticos. Daí a necessidade de uma repartição constitucional de competências legislativas, de tal sorte que a Lei Maior deve determinar “o que” compete “a quem”.

O constituinte federal orientou-se por um critério geral segundo o qual matérias de prevalente interesse nacional são da competência da União, matérias de prevalente interesse regional ficam a cargo dos estados e matérias de prevalente interesse local competem aos municípios.

Nossa sistemática constitucional consagra a chamada repartição horizontal de competências legislativas, segundo a qual as competências expressas ficam a cargo da União, (art. 22 da CF), cabendo aos estados a chamada

competência residual (art. 25, §1º, da CF), de modo que tudo quanto não esteja previsto como da competência da União pode ser objeto de legislação estadual. Já aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30 da CF).

Há ainda, na Lei Maior, a denominada repartição vertical de competências legislativas, que compreende matérias de competência concorrente (art. 24 da CF), em que há uma espécie de condomínio legislativo, expressão usada por Raul Machado Horta (1995), de modo que União e estados concorrem entre si na disciplina normativa daquelas matérias, cabendo à União a edição de normas gerais, e aos estados, a sua suplementação, afeiçoando tais normas às suas peculiaridades. Nesse passo, vale lembrar que, embora o art. 24 se refira tão somente à União e aos estados, àquela competindo a edição de normas gerais, e a estes, a sua suplementação, é preciso dizer que o art. 30 da CF confere aos municípios a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Há também o art. 23, que arrola as matérias de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Trata-se da chamada competência material, pois que relativa a atividades e serviços que tocam aos três entes da federação.

Portanto, de forma sintética, pode-se dizer que o art. 22 da CF contém as matérias de competência privativa da União; o art. 25, § 1º, da CF, contempla a chamada competência legislativa residual em favor dos estados; o art. 24 trata das matérias de competência concorrente, as quais são disciplinadas por normas gerais editadas pela União e suplementadas pelos estados; e o art. 30 trata da competência legislativa municipal, cuja ideia-força gira em torno do interesse local.

4. A ATIVIDADE LEGISLATIVA MUNICIPAL E A CARACTERIZAÇÃO DO INTERESSE LOCAL

Vimos que, diversamente de um Estado unitário, que ostenta uma só Constituição, um só ordenamento jurídico global e um só poder central, os estados federais apresentam uma Constituição válida em todo o território nacional, bem como as Constituições dos estados membros, a comporem os vários ordenamentos jurídicos parciais. Como o Estado brasileiro apresenta a peculiaridade de uma federação de três níveis, a abarcar também os municípios, nestes, as leis orgânicas fazem as vezes das constituições estaduais, cabendo-lhes, pois, a institucionalização do poder e a estruturação do ente municipal.

Desse modo, a atividade legislativa municipal compreende a elaboração da lei orgânica (e as suas necessárias atualizações) e a produção legislativa regular e ordinária. No primeiro caso, trata-se da normatização de matéria estrutural e organizacional do ente político; no segundo, cuida-se da produção de normas atinentes à atividade administrativa e à regulação da vida social no seio da municipalidade, conforme ensina Jair Eduardo Santana (1998).

Vejam os dispositivos constitucionais atinentes às competências municipais. Trata-se do art. 30 da Constituição da República, a seguir transcrito:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e 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 pré-escolar e de ensino fundamental;

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 (BRASIL, 1988).

Vê-se que o constituinte federal arrolou conjuntamente competências legislativas e materiais no mesmo artigo. Naturalmente que o critério do predominante interesse local serve de baliza não só para a atuação legislativa do município como também para o cumprimento de suas competências materiais. Ressalte-se que, no que toca a essas últimas, a outorga de uma competência material implica a correspondente prerrogativa de legislar sobre o assunto em questão. Tome-se o exemplo da competência material relativa à organização e prestação, sob regime de

concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluindo-se o de transporte coletivo. É evidente que, sob o manto da expressão “organizar e prestar”, inclui-se a normatização daquelas atividades, vale dizer, a edição das normas que disciplinam o modo como o serviço será prestado. E isso porque quem quer os fins há de disponibilizar os meios. Do mesmo modo, na dicção constitucional “instituir e arrecadar os tributos de sua competência”, vai encartada a capacidade de criar, por lei, o correspondente tributo. Assim também na competência material relativa à promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local. É evidente que se inclui entre as atividades protetivas a edição de leis voltadas para o cumprimento desse desiderato. Ainda que o constituinte federal tenha encarecido a necessidade, nesses casos, de observância da legislação federal e estadual pertinente, remanesce, para os municípios, um espaço de disciplina legal dessa matéria.

Frise-se, uma vez mais, que a produção legislativa municipal há de ter como vetor principal o interesse local, a servir de norte para o legislador. Segundo Paulo Affonso Leme Machado: “o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância” (MACHADO, 2000, p. 355). De fato, o município integra a federação; é, pois, parte constitutiva do todo. Desse modo, aquilo que interessa à parte, por via reflexa, interessa também ao todo. Assim como aquilo que aproveita ou interessa ao todo também aproveita ou interessa à parte que o constitui, daí falar-se em interesse prevalente ou predominante, mas não em interesse exclusivo, que não existe. Outra não é a lição de Celso Ribeiro Bastos:

É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna

findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce ao próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais (BASTOS, 1989, p. 277).

Impõe-se, assim, a boa compreensão do que vem a ser interesse local, pois este servirá de baliza a orientar a atividade legiferante dos vereadores. A má compreensão dessa ideia tanto pode conduzir a uma legislação aquém das possibilidades propiciadas pelo texto constitucional, abaixo, pois, do que poderiam produzir os seus edis, como pode, ao revés, levar a uma legislação desbordante dos limites de atuação do município, a invadir esfera alheia, seja do estado, seja da União, incorrendo assim em inconstitucionalidade pela inobservância dos limites gizados pela expressão “interesse local”. Muitas vezes a inconstitucionalidade decorre não da usurpação de função legiferante de outro ente da federação, mas sim do indevido tratamento em lei de matéria que se insere no domínio institucional do Poder Executivo, sob reserva da administração.

Com efeito, a partir de uma análise da produção normativa de boa parte dos municípios brasileiros, é possível constatar um número expressivo de leis que instituem datas comemorativas ou concedem títulos honoríficos, normas que praticamente nada acrescentam para a coletividade. É comum também, e aqui já se verifica um desbordamento da esfera de atuação do Poder Legislativo, incorrendo, pois, em inconstitucionalidade, a edição de leis meramente autorizativas, que autorizam o

Poder Executivo a fazer o que ele já está habilitado a fazer por força da Constituição; a edição de leis instituidoras de programas de ação, os quais se inserem no âmbito de atuação institucional do Executivo e refogem, portanto, da seara parlamentar; leis instituindo campanhas; leis que só fazem reproduzir normas já existentes, portanto destituídas da nota de inovação, que é própria de toda e qualquer lei. De fato, um preceito que não traz nenhuma inovação no ordenamento jurídico não se reveste de juridicidade.

Dado o grande número de municípios existentes no Brasil, bem como a dinamicidade e crescente complexidade da vida social, não há como aprioristicamente estabelecer, de modo exaustivo, o que se entende por interesse local, salvo a partir de um juízo voltado para a situação concreta, considerando-se as singularidades e particularidades do município em questão. Trata-se, assim, de um conceito fluido, vago, indeterminado, porém determinável à luz da situação concreta. Daí o fato de que a lista constante do art. 30, que enumera as competências municipais, é meramente exemplificativa. O dispositivo constitucional que confere maiores possibilidades de atuação legislativa aos municípios é precisamente o inciso I do art. 30, que se refere expressamente à prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local. Como visto, tal expressão alude a um conceito indeterminado, fluido, elástico, e, como é próprio desses conceitos, tanto comporta uma zona de certeza positiva, em que se caracteriza de modo inequívoco o prevalente interesse local, como também uma zona de certeza negativa, quando então estará em pauta matéria que refoge da competência municipal. E haverá casos configuradores de uma zona cinzenta, em que a caracterização do interesse local ficará sujeita a intensas disputas hermenêuticas, que muitas vezes

deságuam nos tribunais. A propósito, confira-se a lição de Bastos (1989):

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, etc. (BASTOS, 1989, p. 277).

Isso posto, buscaremos arrolar vários exemplos práticos de matérias que inequivocamente se inserem na competência municipal, em seguida traremos à colação algumas decisões do Supremo Tribunal Federal que resultaram de conflitos de competência entre os entes políticos e que foram solvidas pela Suprema Corte com a invocação da competência municipal lastreada no prevalente interesse local. Por fim, abordaremos a questão relativa à competência para legislar sobre meio ambiente, buscando identificar qual o espaço dentro do qual seria lícito ao município baixar normas sobre esse assunto. A questão ambiental nos fornece um ótimo exemplo da fluidez e elasticidade da noção de interesse local, a demonstrar que é possível extrair, pela mediação do intérprete em face do dispositivo constitucional pertinente, amplas possibilidades de atuação legislativa municipal.

A propósito de matérias que, de modo incontroverso, inserem-se na competência legislativa do município, podemos citar, exemplificativamente, e com base em lista de assuntos catalogada por Castro (1991, p. 92), e,

de maneira praticamente idêntica, por Santana (1998, p. 124), o seguinte: tributos municipais (IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuição de melhoria); matérias do ciclo orçamentário (o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, bem como a abertura de créditos adicionais, suplementares e especiais; a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento; serviços públicos municipais; concessão de direito real de uso de bens municipais, concessão administrativa, alienação de bens imóveis, assim como suas aquisições, exceto no caso de doação sem encargo; criação, extinção, transformação de cargos, empregos e funções públicas e fixação das respectivas remunerações; o Plano Diretor, a delimitação do perímetro urbano; alteração de vias municipais e logradouros públicos, entre outras matérias.

Para além dessas questões, que, inequivocamente, se inserem no âmbito de competência legislativa municipal, há outras matérias que foram objeto de decisão do STF e que, na visão daquela egrégia corte, também se enquadram como assuntos de predominante interesse local, a atrair, pois, a competência do município para sobre elas dispor legislativamente. Tome-se como exemplo a questão da obrigatoriedade de as instituições financeiras instalarem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera e mesmo bebedouros. Confira-se a propósito, os precedentes: AI 347.717 AgR, relator Ministro Celso de Mello, RE 266.536 AgR, relator Ministro Dias Toffoli. No entendimento do STF, tal matéria não se confunde com a atinente às atividades-

fim das instituições bancárias, mas configuram assunto de prevalente interesse local e de proteção ao consumidor.

Outro precedente do Supremo diz respeito à competência do município para editar norma estabelecendo o limite de tempo de espera em fila dos cartórios localizados no seu respectivo território. Frise-se que não se trata de matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas sim assunto de interesse local (RE 397094, relator ministro Sepúlveda Pertence, j. 29/8/2006, 1ª T, DJ de 27/10/2006).

Também o horário de funcionamento de estabelecimento comercial se insere na competência do município, por tratar-se de assunto de prevalente interesse local, e tal entendimento já foi inclusive consubstanciado na Súmula Vinculante nº 38, do STF.

A suprema corte já teve também ocasião de se pronunciar acerca da constitucionalidade da concessão da gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas compreendidas na faixa etária entre sessenta e sessenta e cinco anos, sob o argumento do interesse local. (RE 702848, relator ministro Celso de Mello, decisão monocrática, j. 29/4/2013, DJE de 14/5/2013). Ressalte-se, porém, que no caso de transporte coletivo intermunicipal, tal competência se desloca para o estado. A propósito, na ADI 845, foi impugnado preceito da Constituição amapaense que garantia o direito a “meia passagem” a estudantes, nos transportes coletivos municipais. Naquele julgado, o STF deixou claro que tal dispositivo avançava sobre a competência legislativa local, usurpando, pois, competência do município. Todavia, não há inconstitucionalidade na concessão do benefício de “meia passagem” aos estudantes nos transportes coletivos intermunicipais, conforme restou assentado no

julgado (ADI 845, relator ministro Eros Grau, julgamento 22/11/2007, DJE de 7/3/2008).

Também os serviços funerários constituem serviços municipais, pois dizem respeito a necessidades imediatas do município, conforme consignado na ADI 1221, relator ministro Carlos Veloso, julgamento 9/10/2003, DJ de 31/10/2003.

Outro exemplo de competência legislativa municipal diz respeito a questões relativas a edificações ou construções realizadas no território do Município, como sejam assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança em imóveis destinados a atendimento ao público. (AI 491.420 AgR, relator ministro Cezar Peluso, julgamento 21/2/2006, 1ª T, DJ de 24/3/2006, e RE 795804 AgR, relator ministro Gilmar Mendes, julgamento 29/4/2014, 2ª T, DJE de 16/5/2014).

Como visto, uma das competências do município é legislar acerca de seu plano diretor, dispondo sobre o uso e ocupação do solo urbano. Todavia, a prerrogativa de legislar sobre o zoneamento urbano não vai ao ponto de se proibir, mediante lei, a instalação de nova farmácia a menos de 500 metros de estabelecimento de mesmo gênero, como ocorreu no município de Joinville, o que ensejou o pronunciamento do STF acerca da matéria. No julgado, restou clara a inconstitucionalidade da norma, que conduziria a uma reserva de mercado, ainda que relativa, configurando, assim, violação aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor, os quais dão substância ao modelo econômico consignado no texto constitucional, consoante o disposto no art. 170 da Lei Maior. Portanto, o princípio autônomo, que respalda a ação legiferante do município, há de ser cotejado com outros princípios, também estes

de estatura constitucional, a fim de demarcar os limites dessa atuação.

5. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA AMBIENTAL

Merece um exame à parte a questão do meio ambiente. Consoante dispõe a Constituição da República, em seu art. 225, “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”.

A questão ambiental marca presença também no art. 23 da Lei Maior, o qual, conforme visto, prevê as chamadas competências materiais, pois que relativas a atividades e serviços que tocam à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, como é o caso do inciso III (proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos); do inciso VI (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas); do inciso VII (preservar as florestas, a fauna e a flora).

Já no que toca especificamente à competência legislativa, o constituinte federal entendeu por bem estabelecer no art. 22, que trata da competência privativa da União, algumas matérias ligadas ao meio ambiente que, precisamente por sua grande relevância e interesse nacional, haveriam de ficar sob a égide da União, como águas e energia (art. 22, IV), jazidas, minas, outros

recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII), e atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22, XXVI).

Por sua vez, o art. 24 estabelece que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII- proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1988).

Eis o arcabouço jurídico-constitucional atinente ao meio ambiente. Como se vê, no que se refere às disposições relativas à competência legislativa em matéria ambiental, não há menção expressa aos municípios. Com efeito, ou se tem uma centralização da legislação ambiental na União, no que concerne a assuntos que comportam uma abordagem normativa ampla e aplicável em todo o território nacional (águas, energia, recursos minerais, atividades nucleares) – assuntos que, a toda evidência, dada sua relevância e complexidade, justificam tal monopólio legislativo – ou a matéria ambiental se insere no rol das matérias de competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, VI, VII e VIII). Mas isso definitivamente não significa que os municípios não possam legislar sobre meio ambiente. Uma vez mais, as possibilidades de atuação legiferante

municipal nessa seara hão de ser buscadas na ideia de interesse local, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição, tomando-se em consideração os artigos 24, 23 e 30 da Lei Maior.

Com efeito, o art. 24 arrola as matérias ligadas ao meio ambiente que podem ser objeto de legislação concorrente. Conforme visto, compete à União editar normas gerais sobre a matéria, cabendo aos estados suplementá-las, afeiçoando-as às suas peculiaridades. Contudo, embora tal artigo seja silente quanto aos municípios, o art. 30, II, autoriza os entes municipais a suplementarem a legislação federal e estadual, no que couber. A expressão “no que couber” há de ser interpretada à luz da ideia de interesse local, tendo em vista, pois, as singularidades e particularidades do município que legitimem tal suplementação, respeitando-se, naturalmente, as normas estaduais e federais pertinentes. Sobre o ponto, já há decisão do STF, segundo a qual “o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”. Trata-se, pois, da aplicação sistemática do art. 24, VI, e do art. 30, I e II, da Constituição da República (RE 586224, relator ministro Luiz Fux, julgamento 5/3/2015, DJE de 8/5/2015.).

A propósito das normas gerais, é comum associá-las às diretrizes, aos princípios, às linhas mestras que informam um dado assunto. A suplementação dessas normas, seu desenvolvimento, ficaria a cargo das entidades subnacionais. Contudo, não necessariamente as normas gerais, a serem editadas pela União, devem ter essa natureza principiológica ou diretiva. Mesmo que tenham conteúdo mais específico ou pormenorizado, ainda assim podem ser qualificadas como normas gerais, desde que

sejam de interesse nacional. De fato, muitas vezes faz-se necessário que haja uma normatização comum a todos os entes federativos, sobretudo em matéria de meio ambiente, de modo a assegurar, por exemplo, um patamar mínimo de proteção ambiental, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução, de curso frequente na seara ambiental.

Nesse sentido é a lição de Talden Farias (2007):

Tendo em vista a razão de ser da legislação ambiental, que é assegurar a defesa do meio ambiente, permite-se em matéria ambiental que a União legisle pormenorizadamente sobre determinado assunto como se estivesse tratando de uma norma geral, desde que se esteja buscando resguardar o interesse geral. Essa é uma forma direta de se tentar evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios facilitem a devastação ao legislarem sobre o meio ambiente de uma forma mais branda, o que encontra fundamentação no princípio da prevenção e da precaução (FARIAS, 2007).

A esse propósito, são oportunas as palavras de Ferraz Junior (1994), que faz acepção entre normas gerais quanto ao conteúdo e normas gerais quanto aos destinatários:

(...) quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre 'normas gerais', a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou de normas universais, isto é, gerais pelos destinatários (...) quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal (FERRAZ JUNIOR, 1994, p. 18-19).

De fato, normas gerais somente quanto ao conteúdo geram a dificuldade de se estabelecer a linha limítrofe entre o geral e o específico, o que é de difícil identificação, sobretudo em assuntos de meio ambiente, os quais, não raro, demandam um tratamento normativo uniforme entre os vários entes federativos. Nesses casos, ainda que não se esteja diante de comandos normativos de natureza principiológica, tais disposições podem qualificar-se como normas gerais quanto aos destinatários, de modo a propiciar a instituição de um patamar protetivo mínimo, a ser observado por todas as unidades subnacionais.

Essa preocupação com um tratamento normativo uniforme em todo o território nacional, acerca de determinados aspectos, de modo a evitar legislações ambientais por demais permissivas, tem também evidente motivação pragmática. Assim como se busca evitar uma guerra fiscal, que poderia ocorrer com a fixação de alíquotas diferenciadas de ICMS pelas diversas unidades da federação com vistas a atrair investimentos, também busca-se evitar uma, digamos, “guerra ambiental”, que poderia dar-se mediante a previsão normativa de menores restrições ambientais, visando à obtenção de vantagens comparativas no que respeita à atração de empreendimentos. Daí a necessidade de muitas vezes o legislador federal estabelecer patamares mínimos de proteção ambiental que não podem ser desrespeitados, o que não impede que os municípios venham a estabelecer, fundamentadamente, requisitos ainda mais rigorosos. O que lhes é vedado é afrouxar as exigências normativas ambientais.

Confira-se, a propósito, o seguinte julgado do STF:

Os Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente. [...] a Turma

afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação (ARE 748206-AgR, relator ministro Celso de Mello, julgamento 14/3/20017, 2ª T, informativo 857).

Frise-se, todavia, que a União, ao estabelecer as normas gerais sobre um determinado assunto, não pode avançar a ponto de esgotá-lo, sem que remanesça aos estados um espaço mínimo de atuação legiferante, sob pena de desnaturar a legislação concorrente, que pressupõe, como dito, uma espécie de condomínio legislativo entre os entes da federação.

É importante dizer ainda que, embora seja lícito aos municípios estabelecer requisitos de proteção ambiental ainda mais rigorosos que a União, tendo em vista suas peculiaridades locais, é preciso atentar para o fato de que nem sempre uma norma mais restritiva é aquela que efetivamente atende ao interesse público. Pode haver exageros nessa proteção, o que pode comprometer o desenvolvimento econômico. Nesse passo, impõe-se proceder a um juízo ponderativo entre desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente. Não se pode partir para posições extremadas. Se, por um lado, uma preocupação excessiva com o meio ambiente pode inviabilizar o desenvolvimento econômico, o qual sempre implica algum grau de impacto ambiental, por outro lado, avaliações estritamente econômicas e inteiramente desprovidas de preocupação ambiental podem levar a estragos irreparáveis na natureza. Daí a necessidade de observar-se o princípio da sustentabilidade, em busca de uma solução conciliatória e bem fundamentada.

Para além do argumento da suplementação da legislação federal e estadual pertinente, com lastro na noção de

interesse local, pode-se invocar ainda, em reforço ao entendimento que respalda a competência legislativa municipal em matéria ambiental, o art. 23, que arrola as matérias de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Considere-se, por exemplo, o inciso VI do art. 23, que estabelece competir aos municípios, bem como aos demais entes federativos, proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas. É evidente que se enquadra no permissivo constitucional uma iniciativa legislativa voltada ao combate da poluição sonora. E também resulta claro que tal medida legislativa há de considerar as particularidades locais, pois seria rematado absurdo imaginar, por exemplo, que uma lei dessa natureza editada pela cidade de São Paulo tivesse o mesmo teor daquela de um pacato município do interior de Minas Gerais.

Caso interessante, bastante elucidativo da ideia de interesse local, citado por Arthur Antônio Tavares Moreira Barbosa (2013), envolve o Município de Ilhabela, que instituiu, mediante lei, uma taxa de preservação ambiental, com vistas à proteção do ecossistema litorâneo. Trata-se de um município que atrai grande fluxo de turistas, em razão de suas belezas naturais e dos inúmeros atrativos que oferece. Assim, em períodos de feriados, fins de semana e férias, a população flutuante em muito supera a população local, e a modesta infraestrutura física da região fica sobrecarregada e mais vulnerável à degradação ambiental, o que justifica a instituição da referida taxa, a ser cobrada dos condutores dos veículos não licenciados no município. Tal lei veio a ser objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade, e o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou, por maioria, a improcedência da ação (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0067959-37.2013 – São Paulo,

relator desembargador Renato Nalini. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em 11/9/2013).

Ressalte-se que em nenhum dos votos vencedores, e nem mesmo no voto vencido, se cogitou de ausência de competência municipal para legislar sobre meio ambiente. Os argumentos pela inconstitucionalidade da lei giraram em torno da espécie tributária utilizada para instituir a cobrança, a qual, no entendimento do desembargador Luís Ganzerla, autor do voto vencido, não poderia ser uma taxa. Além da inadequação do instrumento, alegou-se também violação ao princípio da isonomia, porquanto a cobrança incidiria tão somente sobre veículos não licenciados no município. Ambos os argumentos foram rejeitados pela maioria. Frise-se, novamente, que em nenhum momento se cogitou negar a competência legislativa do município em matéria ambiental.

Vê-se, pois, que os cuidados requeridos para a proteção ao meio ambiente podem variar, conforme se trate de um município encravado no interior do estado ou de um município litorâneo, consoante ensina Santana (1998, p. 140-141). E, segundo tal autor, ainda que se trate de municípios situados em zona marítima, estes podem apresentar necessidades diversas; um deles, por exemplo, pode possuir estação petrolífera, o que implica cuidados ambientais redobrados. Todos esses exemplos só fazem reforçar o entendimento de que os municípios detêm competência para legislar sobre meio ambiente, tendo em vista o interesse local, que, conforme visto, pode apresentar fisionomia diversa.

Em síntese, embora não haja uma previsão expressa na Constituição Federal estabelecendo a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, tal

competência resulta inequívoca a partir de uma interpretação sistemática dos artigos 225, 23, 24 e 30 da Lei Maior, nos termos aqui expostos.

Nem poderia ser diferente, pois privar os municípios da prerrogativa de legislar sobre questões ambientais redundaria em verdadeiro despropósito, já que são precisamente as coletividades locais que lidam concreta e diariamente com os problemas ambientais. Portanto, são elas as que se mostram mais aptas a avaliar e dimensionar tais problemas, bem como a apontar as possíveis soluções. Assim, é evidente que o art. 225 da Constituição da República, ao estabelecer que compete ao poder público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, inclui, como um elo imprescindível para o cumprimento desse dever cívico e constitucional, as municipalidades, armando-as inclusive de prerrogativas legislativas para o cumprimento desse encargo.

6. CONCLUSÃO

A Constituição de 1988, ao elevar os municípios à condição de entes da federação, dotou-os de prerrogativas de auto-organização, autolegislação e autoadministração, as quais dão substância ao princípio autonômico, base da federação. No contexto federativo, tais prerrogativas hão de ser exercidas de forma harmônica com os demais entes da federação, segundo um sofisticado sistema de repartição constitucional de competências concebido pelo constituinte federal.

Com efeito, a coexistência de três ordens normativas distintas em nosso modelo federativo pode ensejar

conflitos de competência entre os entes políticos, o que impõe o máximo cuidado na análise dos limites de atuação de cada qual.

No que concerne aos municípios, sua autonomia política encontra expressão sobretudo no art. 30 da Lei Maior, o qual arrola competências legislativas e materiais, tendo como conceito-chave a ideia de interesse local. Tal preceito encerra amplas possibilidades de atuação legiferante municipal, desde que haja a correta compreensão do sentido a ser atribuído à expressão “interesse local”, marcado precipuamente pela ideia de predominância, e não de exclusividade.

Contudo, vimos que, na prática, a atuação legislativa dos municípios caracteriza-se muitas vezes por uma postura de retração, ficando bem aquém das possibilidades encerradas no texto constitucional, ou, ao revés, por uma expansão indevida, desbordando em muito dessas possibilidades, a invadir competência alheia. Do mesmo modo, não raro ocorre a usurpação de competência municipal por outro ente da federação. Em boa medida, isso ocorre em razão da incompreensão do correto sentido a ser atribuído à expressão “interesse local”.

Tivemos ocasião de ver que algumas matérias se abrigam de modo inequívoco no âmbito de competência municipal, como o plano diretor, o regime jurídico dos servidores municipais, os serviços funerários, a tributação municipal, entre outras. E abordamos também inúmeros casos que resultaram em litígios judiciais, a demandar o pronunciamento do STF de modo a dirimir tais conflitos.

Mas mesmo assuntos que, em princípio, aparentam não suscitar controvérsia podem, a depender do caso concreto, gerar conflitos e litígios, como visto a propósito

do zoneamento urbano, matéria tipicamente municipal. A pretexto de promovê-lo, o município não pode violar o princípio da livre iniciativa, proibindo que seja instalada uma farmácia a menos de 500 metros de outra. O princípio autonômico há de ser cotejado com outros princípios igualmente abrangidos na Lei Maior, como o da livre concorrência e o da defesa do consumidor.

As possibilidades hermenêuticas encerradas na expressão “interesse local” ficaram mais evidentes quando procedemos à análise da questão ambiental, que envolve um direito difuso, de titularização transindividual, a ser desfrutado tanto pelas gerações presentes quanto pelas vindouras. Embora o texto constitucional não preveja expressamente a competência legislativa municipal na matéria, vimos que, a partir de uma interpretação sistemática dos artigos 225, 23, 24 e 30 da Constituição da República, é possível concluir que os municípios estão autorizados a legislar sobre a questão, suplementando a legislação estadual e federal pertinente.

Ademais, a maior proximidade entre o bem ambiental a ser tutelado e a população facilita o engajamento das pessoas na defesa do meio ambiente. E tal defesa pressupõe a utilização dos meios necessários para tanto, inclusive a via legislativa.

Portanto, muito há que se explorar em termos de produção legislativa municipal, valendo ressaltar que a democracia encontra um campo propício e fecundo para se disseminar nos municípios, sobretudo a partir da ótica integradora entre as dimensões representativa e participativa do processo democrático. De fato, o município se apresenta como um espaço privilegiado para o debate das questões coletivas, dada a maior proximidade entre governantes e governados e ainda o fato de que os problemas a

serem solucionados são mais bem compreendidos pela população, que sofre diretamente os seus efeitos. Assim, a própria coletividade pode buscar o encaminhamento para a solução desses problemas, formando-se associações de bairro, organizações não-governamentais, associações de donas de casa, etc. Essas demandas, devidamente articuladas por tais entidades, devem então ser levadas aos centros oficiais de poder, as câmaras legislativas, para receberem o devido tratamento legislativo.

Como se vê, o texto constitucional, na sua abstração e generalidade, há de ser confrontado com a realidade empírica, rica de possibilidades e nuances, sobretudo quando estão em pauta conceitos fluidos e vagos, como o de interesse local, o qual adquire variada fisionomia diante da diversidade e dinamismo da vida social, tanto mais em um país de dimensões continentais, como o nosso.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Arthur Antônio Moreira. *A competência do Município para legislar sobre meio ambiente*. 2013. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/bernard/Meus%20documentos/Downloads/ARTHUR_BARBOSA_A_COMPETENCIA_DO_MUNICIPIO_PARA_LEGISLAR SOBRE_MEIO_AMBIENTE_versao_final%20(7).pdf >Acesso em: 17 out. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 out.2017.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

FARIAS, Talden. *Competência legislativa em matéria ambiental*. 2007. Disponível em: <egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26435-26437-1-PB.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 7, p. 16-20, 1994.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Sampaio. *Direito ambiental brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

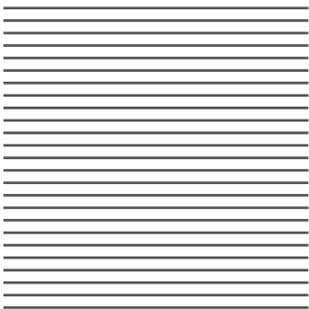
SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.



CONSIDERAÇÕES SOBRE O SUBSÍDIO DOS VEREADORES

Cynthia Vasconcelos Porto França*

*Consultora legislativa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Especialista em Poder Legislativo.



1. INTRODUÇÃO

A sistemática constitucional, no que diz respeito à remuneração dos agentes públicos, foi alterada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que implantou, no ordenamento pátrio, o subsídio como espécie remuneratória. Assim, ao art. 39 da Constituição da República de 1988 (CR/88) foi acrescido o seguinte § 4º:

Art. 39. [...]

§ 4º – O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI (BRASIL, 1988).

Estabeleceu-se, dessa forma, tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os ministros de Estado e os secretários estaduais e municipais, cuja remuneração passou a se dar por meio de subsídio. Isso ocorreu para ensejar

maior visibilidade aos ganhos regulares desses agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada Poder Orgânico da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios¹.

O regime de subsídio, contudo, não é exclusivo dos cargos mencionados. Com efeito, a CR/88, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19, também o elegeu como espécie remuneratória de outras categorias de agentes públicos – membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, inciso I, alínea 'c'), membros da Defensoria Pública e da Advocacia Pública (arts. 135 c/c 131 e 133) e integrantes das carreiras policiais (art. 144, § 9º) –, bem como o facultou aos demais servidores públicos, desde que organizados em carreira, nos termos do § 8º do art. 39.

Por serem detentores de mandato eletivo, os vereadores são remunerados por subsídio fixado em parcela única, conforme dispõe o art. 39, § 4º da CR/88.

Neste capítulo, analisaremos as disposições que devem nortear os legislativos municipais na fixação dos subsídios dos vereadores, tendo em vista os mandamentos constitucionais atinentes à matéria, a legislação pertinente e a jurisprudência atual.

Não há dúvida de que os vereadores são eleitos, entre outras funções, para fiscalizar. Nada mais oportuno que observar as regras que versam sobre sua própria remuneração. É com essa importante questão, que envolve transparência e efetividade, que pretendemos contribuir.

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 3.491. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 27 set. 2006. Publicação: 23 mar. 2007.

2. INSTRUMENTO NORMATIVO ADEQUADO

A prerrogativa da câmara municipal de fixação do subsídio dos vereadores está prevista no art. 29, VI, da CR/88. Nos termos do referido dispositivo, “o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente” (BRASIL, 1988).

Deixando a questão da anterioridade para o momento oportuno, deve-se reconhecer que a CR/88 não determinou expressamente qual é o veículo normativo adequado à fixação do subsídio dos membros do Poder Legislativo municipal.

O Supremo Tribunal Federal (STF), chamado a se manifestar sobre a questão, entendeu que a referida fixação é ato de competência exclusiva da câmara municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo estado, bem como na CR/88².

No âmbito do Estado, diante da necessidade de uniformização do entendimento, questão de ordem foi atuada no Tribunal de Contas (TCEMG), sob o número 850.200, e distribuída à relatoria do conselheiro Cláudio Terrão. Na sessão de 16/11/2011, o conselheiro relator defendeu que, para os vereadores, a fixação e a disciplina do subsídio ocorrerão por resolução, sendo admitida a utilização de lei em sentido formal, quando

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário – 494.253. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 22 fev. 2011. Publicação: 15 mar. 2011.

a Lei Orgânica do município dispuser expressamente nesse sentido.

O acolhimento da tese conciliatória do TCEMG nos parece uma boa solução. Muito embora se possa defender a autonomia do Legislativo, com a consequente competência, por parte da câmara municipal, para, sozinha, fixar o subsídio dos vereadores, o que haveria de ser feito por resolução, nada obsta, a nosso ver, a adoção de processo legislativo mais complexo, voltado à elaboração de lei em sentido formal, se assim dispuser a Lei Orgânica Municipal. Nesse aspecto, é válido lembrar que o sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica, porque se trata de assunto de sua competência, a qual, naturalmente, deve respeitar as prescrições estabelecidas na CR/88 e na Constituição do respectivo Estado. Não é outro o entendimento do STF, cuja jurisprudência firmou-se exatamente nesse sentido³.

3. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE OU REGRA DA LEGISLATURA

Como já salientado, nos termos do inciso VI do art. 29 da CR/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, o subsídio dos vereadores deve ser fixado pelas respectivas câmaras municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe a Lei Maior,

3 Confira-se, por exemplo: Ag. Reg. no Agravo de Instrumento – 417.936. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 22 abr. 2003. Publicação: 23 mai. 2003.

os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do município e os limites bem detalhados no dispositivo.

Hoje, portanto, não há dúvida de que a referida fixação deve atender ao princípio da anterioridade ou regra da legislatura. Contudo, nem sempre foi assim. A questão já suscitou polêmica.

Com efeito, embora a Emenda Constitucional nº 19 não tenha proibido a aplicação desse princípio, ao retirar do texto do art. 29, inciso VI, o comando imperativo, levantou questionamentos a respeito de sua aplicabilidade. A omissão, entretanto, foi suprida com a edição da Emenda Constitucional nº 25, que encerrou a discussão.

A Constituição do Estado tratou da matéria no art. 179, reproduzindo o comando da anterioridade. Por se tratar de dispositivo pouco lembrado, julgamos oportuno transcrevê-lo:

Art. 179. A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e do Vereador será fixada, em cada legislatura, para a subseqüente, pela Câmara Municipal.

Parágrafo único – Na hipótese de a Câmara Municipal deixar de exercer a competência de que trata este artigo, ficarão mantidos, na legislatura subseqüente, os critérios de remuneração vigentes em dezembro do último exercício da legislatura anterior, admitida apenas a atualização dos valores (MINAS GERAIS. 1989).

Partindo, pois, do fato de que a fixação do subsídio dos vereadores para a legislatura subseqüente deve ocorrer na legislatura anterior, uma questão que costuma gerar indagações é a que diz respeito à subordinação ou não do princípio da anterioridade ao marco temporal correspondente à data das eleições municipais.

A esse respeito, já se posicionou o TCEMG. Deveras, na Prestação de Contas Municipal nº 657.899⁴, restou determinado o ressarcimento aos cofres públicos de valores recebidos a título de subsídios, sob a justificativa de que a resolução fixadora da remuneração dos vereadores foi aprovada após o pleito municipal. Em seu voto, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila afirmou que, no exercício em que ocorre o pleito eleitoral, a fixação dos subsídios deve observar também o princípio da moralidade, previsto no art. 37, *caput*, da CR/88. Por certo, na hipótese de todos ou de a maioria dos vereadores serem reeleitos, a fixação após as eleições implicaria em legislar em causa própria. Por outro lado, caso fosse reeleita apenas a minoria, ou nenhum dos vereadores, poderia haver fixação de subsídios em valor baixo, por razões políticas⁵.

No mesmo sentido, orientam-se os recentes posicionamentos da Corte de Contas, em sede de consulta⁶.

O STF também já se manifestou sobre a anterioridade em reiteradas ocasiões. Sua jurisprudência tem sido no sentido de que o desrespeito à regra da legislatura configura ato lesivo não só ao patrimônio material do poder público, mas também à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade⁷.

-
- 4 Conselheiro relator Wanderley Ávila, sessão de 3/8/2006.
 - 5 Em prejulgamento da tese, a Corte de Contas já havia se manifestado no sentido de não serem consideradas, na fixação de subsídios de vereadores, as resoluções fixadoras que fossem votadas após a realização das eleições, conforme se apura das respostas às consultas nº 624.801, sessão de 28/6/2000, e 625.886, sessão de 20/12/2000.
 - 6 Confira-se, por exemplo: Consulta nº 833.223. Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, sessão de 3/11/2010.
 - 7 Confira-se, a respeito: Recurso Extraordinário 206.889. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 25 mar. 1997. Publicação: 13 jun. 1997; Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 494.253. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 22 fev. 2011. Publicação: 15 mar. 2011.

De fato, ao estabelecer a regra da legislatura na fixação do subsídio dos vereadores, o legislador constituinte levou em consideração os princípios da impessoalidade e da moralidade, inscritos no *caput* do art. 37 da CR/88. Em consonância com esses postulados, entendemos que assiste razão ao TCEMG ao estabelecer o pleito municipal como data-limite para a fixação dos subsídios. Qualquer outra interpretação, a nosso ver, vulnera a impessoalidade e a moralidade administrativa, preceitos de caráter ético-jurídico que devem reger as atividades do Estado.

4. FIXAÇÃO EM REAIS

O ato normativo que fixar o subsídio dos vereadores deve fazê-lo em quantia certa, em reais (R\$), preferencialmente em cifra e, também, por extenso. Não se admite a fixação de forma indexada ou condicional.

De fato, como veremos a seguir, ao tratarmos dos tetos aplicáveis à espécie, de acordo com a população do município, o subsídio dos vereadores pode atingir um determinado percentual do subsídio dos deputados estaduais, nos termos do inciso VI do art. 29 da CR/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25. Isso, contudo, não implica nenhum tipo de vinculação ao subsídio dos deputados, como já esclareceu o TCEMG em reiteradas oportunidades⁸.

Nesse sentido, em resposta à Consulta nº 840.508, sessão de 10/8/2011, o relator conselheiro Eduardo Carone explicou:

8 Confira-se, por exemplo: Consulta nº 706.766. Relator: Cons. Simão Pedro Toledo. Sessão de 22/3/2006; Consulta nº 642.401. Relator: Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão de 19/6/2002; Consulta nº 677.256. Relator: Cons. Moura e Castro. Sessão de 3/11/2004.

[...] cabe frisar que o subsídio dos Edis não deve ser fixado em percentual, vinculando-o ao subsídio dos Deputados, porquanto os percentuais incidentes sobre o subsídio dos Deputados Estaduais, previstos no aludido dispositivo constitucional, não constituem critérios de fixação, mas limites máximos para os subsídios dos Vereadores, observado o número de habitantes de cada Município. Tais limites percentuais variam em ordem crescente, considerando os Municípios com até 10.000 habitantes e aqueles com população superior a 500 mil habitantes.

Assim, pode-se afirmar que o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a percentuais do subsídio dos deputados estaduais, escalonados em função do número de habitantes do município, variando entre 20% a 75%.⁹

Dito de outro modo, o subsídio dos vereadores não deve ser fixado em percentual, vinculado ao subsídio dos deputados estaduais, visto que os percentuais incidentes sobre o subsídio desses últimos, previstos no art. 29, inciso VI, da CR/88, não constituem critérios de fixação, mas limites máximos para os subsídios dos edis, observado o número de habitantes de cada município.

Não é outro o entendimento proferido pelo conselheiro Sebastião Helvécio nos autos da Consulta nº 800.655, aprovada por unanimidade na Sessão Plenária do TCEMG de 24/2/2012, que, por sua oportunidade, transcrevemos:

O percentual sobre o subsídio dos Deputados Estaduais é, ao lado de outros critérios, limite para a remuneração dos Vereadores e não forma de fixação pura e simples

9 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 840.508 Relator: Cons. Eduardo Carone. Sessão de 10/8/2011.

do valor devido ao parlamentar municipal em razão do mandato eletivo.¹⁰

No mais, a respeito do “efeito cascata” na recomposição do subsídio, a conselheira Adriene Andrade, na resposta à Consulta nº 734.914, sessão de 19/9/2007, concluiu pela impossibilidade da majoração automática dos subsídios dos vereadores ante a alteração dos subsídios dos deputados federais e estaduais.

Também na Consulta nº 735.595, sessão de 28/10/2009, essa questão foi levantada, pelo que o relator da matéria, conselheiro Eduardo Carone, reforçou:

[...] a legislação não prevê que o subsídio do vereador se equipara, em percentual, com o subsídio do deputado estadual, tendo sido normatizada, tão somente, uma limitação a que o subsídio máximo dos edis corresponderá, dependendo da população do município, a percentual certo e determinado do subsídio do deputado estadual. Assim, não se pode falar em reajuste (termo aqui empregado com significação de ganho real) do subsídio dos edis, na hipótese de ser reajustado o valor do subsídio dos deputados estaduais (à mesma época e no mesmo índice utilizado pela Assembleia Legislativa), já que, nos termos do inciso X do art. 37 da vigente Constituição Republicana, na legislatura em curso, é possível, tão somente, a recomposição anual do valor aquisitivo da moeda, com base em índice oficial e desde que haja permissão legal.¹¹

Vale lembrar, ainda, que a CR/88, no art. 37, inciso XIII, veda expressamente a vinculação ou equiparação

10 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 800.655 Relator: Cons. Sebastião Helvécio. Sessão de 24/2/2012.

11 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 735.595 Relator: Cons. Eduardo Carone. Sessão de 28/10/2009.

de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Nesse sentido, já decidiu o STF no julgamento da ADI nº 2738¹². Com efeito, o relator da matéria, ministro Maurício Corrêa, entendeu que a vinculação entre a remuneração do prefeito e do vice-prefeito, de forma que aumentada a primeira automaticamente a segunda teria idêntico acréscimo, prevista em dispositivo de constituição estadual, viola a regra do art. 37, inciso XIII, da CR/88, o que implica a inconstitucionalidade material da norma.

Demais disso, os membros da Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), no âmbito da ADI nº 1.0000.09.512715-5/000, ajuizada pelo procurador-geral de Justiça do Estado em face da Lei Municipal nº 9.627, de 9/10/2008, que fixou o subsídio dos vereadores do Município de Belo Horizonte para a legislatura 2009/2012, consideraram inconstitucional a vinculação da remuneração dos edis em percentual do subsídio dos deputados estaduais¹³.

Por fim, cumpre ressaltar que a Constituição do Estado, em seu art. 24, § 3º, com a redação dada pela Emenda à Constituição nº 40, de 24/5/2000, reproduz o dispositivo constante na CR/88, determinando que “é vedado vincular ou equiparar espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público”.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 2.738. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 8 mai. 2003. Publicação: 12 dez. 2003.

13 Ação Direta de Inconstitucionalidade – 1.0000.09.512715-5/000. Relator: Desembargador Alexandre Victor de Carvalho. Julgamento: 23 mar. 2011. Publicação da súmula: 29 abr. 2011.

5. TETOS APLICÁVEIS À ESPÉCIE

Nos termos do inciso VI do art. 29 da CR/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas câmaras municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe a Lei Maior, os critérios estabelecidos na respectiva lei orgânica e os seguintes limites máximos:

- a) em municípios de até 10.000 habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 20% do subsídio dos deputados estaduais;
- b) em municípios de 10.001 a 50.000 habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 30% do subsídio dos deputados estaduais;
- c) em municípios de 50.001 a 100.000 habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 40% do subsídio dos deputados estaduais;
- d) em municípios de 100.001 a 300.000 habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 50% do subsídio dos deputados estaduais;
- e) em municípios de 300.001 a 500.000 habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 60% do subsídio dos deputados estaduais;
- f) em municípios de mais de 500.000 habitantes, o subsídio máximo dos vereadores corresponderá a 75% do subsídio dos deputados estaduais.

Em outras palavras, de acordo com a população do município, o subsídio dos vereadores pode atingir um determinado percentual do subsídio dos deputados estaduais, o que não implica vinculação, como já

demonstrado. Além disso, seja qual for a população do município, o subsídio dos edis não pode ultrapassar o do prefeito, conforme determina o inciso XI do art. 37 da CR/88.

De fato, o inciso XI do art. 37, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, além de manter o teto remuneratório dos agentes públicos, instituiu subtetos, aplicando-se como limite, nos municípios, o subsídio do prefeito.

Além disso, o inciso VII do art. 29 da CR/88 estabelece que o total da despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do município.

O § 1º do art. 29-A da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional no 25, de 2000, por sua vez, determina que a câmara municipal não poderá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio dos vereadores. O presidente da câmara municipal que descumprir esse mandamento incorre em crime de responsabilidade, nos termos do § 3º desse dispositivo.

Nessa esteira, a Lei Complementar Federal no 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece, em seu art. 20, inciso III, alínea "a", que a despesa com pessoal da câmara municipal não pode ultrapassar 6% da receita corrente líquida do município.

O total da despesa da câmara municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, também não pode ultrapassar determinados percentuais da receita tributária ampliada do município, fixados de acordo com a população, nos termos do art. 29-A da CR/88. Os patamares são: 7%

(até 100.000 habitantes), 6% (entre 100.000 e 300.000 habitantes), 5% (entre 300.001 e 500.000 habitantes), 4,5% (entre 500.001 e 3.000.000 habitantes), 4% (entre 3.000.001 e 8.000.000 habitantes) e 3,5% (acima de 8.000.001 habitantes).

Como se pode notar, a fixação do subsídio dos vereadores, além de levar em conta a realidade econômica e financeira do município, está sujeita à observância de vários limites, tanto em relação ao subsídio em si quanto em relação aos gastos da câmara, sendo certo que todos são cumulativos.

6. VEDAÇÃO DE FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DIFERENCIADOS

O valor do subsídio fixado para o presidente da câmara municipal e para os vereadores que compõem a Mesa Diretora não pode ser diferente do valor fixado para os demais vereadores, conforme entendimento do TCEMG, ancorado no art. 39, § 4º, da CR/88, que determina que a remuneração deve dar-se exclusivamente por subsídio fixado em parcela única¹⁴. De tal modo, em nosso estado, prevalece o entendimento de que o subsídio fixado deve ser único para todos os vereadores, indistintamente.

A esse respeito, é importante registrar que entendimento diverso consta na jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, segundo a qual, respeitados os tetos mencionados no item anterior,

14 Confira-se, a respeito: Súmula nº 63, publicada no “MG” de 17/5/1989, p. 16; modificada no D.O.C. de 5/11/2011, p. 10; mantida no D.O.C. de 7/4/2014, p. 4; e Consulta nº 747.263. Relator: Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão de 17/6/2009.

o subsídio do presidente da câmara municipal pode ser fixado em valor superior ao dos demais vereadores, por se tratar de atribuição com maior grau de responsabilidade e complexidade, em observância ao inciso I do § 1º do art. 39 da CR/88¹⁵.

7. REVISÃO GERAL ANUAL

Tema polêmico é o que diz respeito à possibilidade de revisão geral anual do subsídio dos vereadores. Nos termos do art. 37, inciso X, da CR/88, “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (BRASIL, 1988).

Os que se posicionam de forma contrária à recomposição anual dos vereadores alegam que ela violaria a regra da legislatura, prevista no art. 29, inciso VI, da CR/88, uma vez que seriam os próprios parlamentares que aprovariam a lei que determina o índice da revisão¹⁶, determinando, assim, o valor do próprio subsídio.

Isso não procede. Em primeiro lugar, é forçoso reconhecer que a CR/88, no art. 37, inciso X, assegurou a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio de que trata o § 4º do art. 39, entre os quais o dos vereadores. Ademais, aumento de

15 Confira-se, por exemplo: Processo TC nº 3343/026/07, Relator: Cons. Sidney Estanislau Beraldo. Sessão de 27/2/2013.

16 Com esse entendimento, o procurador-geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0288961-50.2011.8.26.0000 perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2, de 26 janeiro de 2011, do Município de Rancharia, que dispõe sobre a revisão anual dos subsídios dos vereadores.

remuneração e revisão são coisas distintas. A revisão, ou recomposição anual, não implica majoração da remuneração (ganho real), apenas manutenção do poder aquisitivo da mesma, resguardando, em última análise, a equação remuneração e trabalho. Sendo assim, não há que se falar em violação à regra da legislatura.

Some-se a isso o fato de o art. 37, inciso X, da CR/88 ser um corolário do princípio da isonomia, não havendo justificativa plausível para se excluir os vereadores do âmbito de sua aplicação.

É esse também o entendimento do TCEMG, que reputa admissível a recomposição anual do subsídio dos vereadores, observados os tetos remuneratórios aplicáveis¹⁷. É nesse sentido o enunciado de Súmula nº 73¹⁸:

No curso da legislatura, não está vedada a recomposição dos ganhos, em espécie, devida aos agentes políticos, tendo em vista a perda do valor aquisitivo da moeda, devendo ser observados na fixação do subsídio, a incidência de índice oficial de recomposição do valor da moeda, o período mínimo de um ano para revisão e os critérios e limites impostos na Constituição Federal e legislação infraconstitucional.

8. REMUNERAÇÃO EM PARCELA ÚNICA

A redação do § 4º do art. 39 da CR/88 não deixa dúvida de que o subsídio é espécie remuneratória constituída de parcela única, indivisível, compreendendo a importância

17 Confira-se, a respeito: Consulta nº 772.606. Relator: Cons. Licurgo Mourão. Sessão de 30/11/2011; Consulta nº 696.128. Relator: Cons. Elmo Braz. Sessão de 21/9/2005.

18 Súmula nº 73, revisada no "MG" de 26/11/2008, p. 72; mantida no D.O.C. de 5/5/2011, p. 8; mantida no D.O.C. de 7/4/2014, p. 4.

a ser paga aos vereadores como retribuição pelos serviços prestados no exercício do cargo. É a explicitação do princípio da remunerabilidade adotado pelo texto constitucional, que, com a Emenda n.º 19, realçou o caráter retributivo e alimentar do instituto¹⁹.

Nos termos do dispositivo em enfoque, os vereadores não poderão receber outra remuneração que não o próprio subsídio, considerado assim – repita-se – como a única parcela devida como contraprestação do trabalho por eles desempenhado²⁰.

Com efeito, diversamente do que ocorre com o vencimento, o subsídio é representado por parcela única, sendo inadmissível que haja o acréscimo de vantagens pecuniárias, como adicionais, gratificações, abonos, prêmios, verbas de representação e outras do gênero. Desse modo, o constituinte procurou afastar-se do sistema tradicional, em que frequentemente o governo se socorria dessas vantagens para, de forma oblíqua, elevar a remuneração²¹.

Isso posto, abordaremos algumas questões específicas que costumam suscitar questionamentos.

8.1 Verbas indenizatórias

De fato, o alcance do § 4º do art. 39 da CR/88, no que toca ao recebimento de parcela única, não havia sido analisado pelo STF até pouco tempo atrás. Contudo,

19 BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 834.

20 CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 942.

21 BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 812.

em recente decisão da segunda Turma²², reconheceu-se que são admissíveis verbas de caráter indenizatório, tais como diárias e ajudas de custo, por se limitarem a compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo.

Assim sendo, os valores de natureza indenizatória ficam excluídos dos limites impostos pela aludida norma constitucional, por não ostentarem caráter remuneratório, não estando, inclusive, sujeitos à incidência do teto de retribuição, nos termos do art. 37, § 11, da CR/88.

Vale esclarecer, por oportuno, que o que agente público algum pode ter é a fixação de uma parcela de verba de representação, ou qualquer outra, definida para compor a sua remuneração, em caráter permanente e fixo, além do subsídio. As indenizações, não obstante, são uma recomposição de valor gasto em razão do próprio serviço, pelo que são situações precárias, com motivação específica e previstas em lei²³.

Em consonância com esse entendimento, o TCEMG já assinalou, em sede de consulta, que são admitidas, não sem condicionantes, o ressarcimento das despesas que, excepcionalmente, o vereador realizar em decorrência das atividades contingenciais ínsitas ao exercício do cargo, em parcela destacada do subsídio, mediante comprovação dos gastos em regular processo de prestação de contas²⁴.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança – 30.922. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 5 mai. 2015. Publicação: 29 mai. 2015.

23 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 312.

24 Consulta nº 811.504. Relator: Cons. José Alves Viana. Publicada no D.O.C em 9/12/2013.

8.2 Convocação extraordinária

O § 7º do art. 57 da CR/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006, veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Nos termos desse dispositivo, “na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação”.

A CR/88, portanto, veda expressamente o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares durante o período de sessão extraordinária, norma de observância obrigatória pelos estados e municípios.

Disso decorre que também não se admite o pagamento de “hora extra” aos parlamentares no período das sessões ordinárias. Assim decidiu o STF, no julgamento da ADI nº 4587²⁵. De forma muito clara, o ministro Ricardo Lewandowski, relator da matéria, esclareceu que “se é vedado o pagamento de tais verbas durante o período de sessão extraordinária, não há qualquer fundamento para a indenização pela atividade dos deputados em horários extraordinários ao longo da legislatura ordinária”. Nesse sentido, também já se posicionou o TCEMG²⁶.

8.3 Terço de férias e 13º salário

Sobre essa matéria, o STF, em 1º/2/2017, apreciando o tema 484 da repercussão geral, fixou, por unanimidade, a

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 4.587. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 22 mai. 2014.

26 Confira-se, a respeito: Consulta nº 772.606. Relator: Cons. Licurgo Mourão. Sessão de 30/11/2011; Consulta nº 811.262. Relatora: Cons. Adriene Andrade. Sessão de 24/2/2010.

tese de que o art. 39, § 4º, da CR/88, não é incompatível com o pagamento de terço de férias e 13º salário.

Com efeito, por maioria, o STF deu parcial provimento ao RE 650.898²⁷, sustentando a necessidade de se harmonizar a regra do § 4º do art. 39 com o preconizado no § 3º do mesmo dispositivo, que estende aos servidores ocupantes de cargo público os direitos previstos no art. 7º, incisos VIII e XVII, do Diploma Maior, pelo que o pagamento do adicional de férias e da gratificação natalina seria plenamente compatível com o modelo de subsídio.

Durante o julgamento do referido recurso, a discussão girou em torno do enquadramento ou não dos agentes políticos detentores de mandato eletivo ao rol dos beneficiários da exceção criada pelo § 3º do art. 39.

Prevaleceu o entendimento de que inexistia vedação constitucional expressa para obstar o pagamento aos referidos agentes políticos das verbas previstas no art. 39, § 3º, cujos direitos sociais insertos reclamam interpretação que lhes confira máxima efetividade, em virtude de sua natureza jusfundamental.

De fato, o STF privilegiou uma interpretação sistemática e teleológica, que vai ao encontro de uma leitura apta a conferir máxima efetividade aos preceitos constitucionais, sobretudo ao se tratar de direitos fundamentais²⁸.

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário – 650.898. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 1º fev. 2017. Publicação: 24 ago. 2017.

28 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 13ª reimpressão. São Paulo: Almedina, p. 1224.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema remuneratório por subsídios aos agentes políticos foi inaugurado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com a finalidade de dar mais transparência à remuneração de certos cargos públicos de alta hierarquia e, conseqüentemente, propiciar maior controle sobre os pagamentos realizados no âmbito da atividade administrativa estatal.

Com isso, o subsídio passou a reunir, sob um único título remuneratório, todos os valores pagos a esses agentes como contraprestação pelo trabalho executado no desempenho normal de suas atribuições. O objetivo, repita-se, era criar um padrão confiável de correspondência entre o que é atribuído e o que é realmente pago pelo exercício do cargo público.

Nesse cenário, os critérios de fixação do subsídio dos vereadores estão disciplinados por um regime restritivo, rigoroso e complexo. Além das regras previstas no texto da CR/88, com as diversas alterações introduzidas por meio de emendas constitucionais, devem ser observados os regramentos estabelecidos na Constituição do Estado e nas Leis Orgânicas. No mais, é fundamental estar a par das decisões mais recentes dos tribunais judiciários e de contas, que dão os delineamentos interpretativos da matéria.

A questão da remuneração do parlamentar, como um todo, e do vereador, no caso específico, tem uma importância crucial para a democracia representativa. Se, por um lado, há necessidade de que recebam justa remuneração, por outro, não se pode permitir que os cofres públicos suportem despesas superiores às que seriam razoáveis.

Assim, o presente trabalho buscou elencar uma série de preceitos/desdobramentos que devem ser observados pelas câmaras municipais ao exercerem sua competência de fixação do subsídio dos vereadores, com o intuito de contribuir para a efetividade e transparência desse regramento, que se reveste de interesse público. Esperamos que as informações aqui compartilhadas colaborem para o esclarecimento e a conscientização de todos os que se interessam pelo tema, notadamente os responsáveis pela fixação da remuneração.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n° 19*, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n° 25*, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 41*, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 50*, de 14 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc50.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 2.738. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 8 mai. 2003. Publicação: 12 dez. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266909>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 3.491. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 27 set. 2006. Publicação: 23 mar. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=412466>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade–4.587. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 22 mai. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6202754>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Agravo de Instrumento – 417.936. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 22 abr. 2003. Publicação: 23 mai. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=311463>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário – 494.253. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 22 fev. 2011. Publicação: 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=620562>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança – 30.922. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 5 mai. 2015. Publicação: 29 mai. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8591193>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário – 206.889. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 25 mar. 1997. Publicação: 13 jun. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=240778>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário – 650.898. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 1º fev. 2017. Publicação: 24 ago. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 13ª reimpressão. São Paulo: Almedina.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<https://www.almgov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Emenda à Constituição nº 40, de 24 de maio de 2000*. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. *Cartilha de orientações gerais para fixação dos subsídios dos vereadores*. Legislatura 2013/2016 (em 14 preceitos). 2012. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 642.401. Relator: Cons. Eduardo Carone. Sessão de 19/6/2002. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1426.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 677.256. Relator: Cons. Moura e Castro. Sessão de 3/11/2004. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1426.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 696.128. Relator: Cons. Elmo Braz. Sessão de 21/9/2005. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 706.766. Relator: Cons. Simão Pedro Toledo. Sessão de 22/3/2006. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1426.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 734.914. Relatora: Cons. Adriene Andrade. Sessão de 19/9/2007. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 735.595. Relator: Cons. Eduardo Carone. Sessão de 28/10/2009. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1426.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 747.263. Relator: Cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão de 17/6/2009. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 772.606. Relator: Cons. Licurgo Mourão. Sessão de 30/11/2011. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 800.655. Relator: Cons. Sebastião Helvécio. Sessão de 24/2/2010. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta nº 811.262. Relatora: Cons. Adriene Andrade. Sessão de 24/2/2010. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 811.504. Relator: Cons. José Alves Viana. Publicada no D.O.C de 9/12/2013. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/Informativo-de-Jurisprudencia-Edicao-Especial-Vol-1-.html/Noticia/1111620690>> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 833.223. Relator: Cons. Sebastião Helvécio. Sessão de 3/11/2010. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 840.508. Relator: Cons. Eduardo Carone. Sessão de 10/8/2011. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta – 850.200. Relator: Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 16/11/2011. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Prestação de Contas Municipal – 657.899. Relator: Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 3/8/2006. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Súmula nº 63. O subsídio dos Vereadores, incluído o dos membros da mesa diretora, será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Súmula nº 73. No curso da legislatura, não está vedada a recomposição dos ganhos, em espécie, devida aos agentes políticos, tendo em vista a perda do valor aquisitivo da moeda, devendo ser observados na fixação do subsídio, a incidência de índice oficial de recomposição do valor da moeda, o período mínimo de um ano para revisão e os critérios e limites impostos na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/cartilha_subsidios_vereadores.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.0000.09.512715-5/000. Relator: Des. Alexandre Victor de Carvalho. Julgamento: 23 mar. 2011. Publicação da súmula: 29 abr. 2011. Disponível em: <<http://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/1265902>> Acesso em: 13 nov. 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Processo – 3343/026/07. Relator: Cons. Sidney Estanislau Beraldo. Sessão de 27/2/2013. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/214965.pdf> Acesso em: 13 nov. 2017.

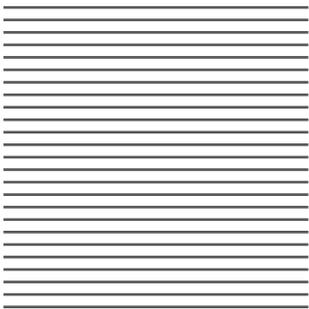
SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade – 0288961-50.2011.8.26.0000. Relator: Des. José Reynaldo. Julgamento: 30 mai. 2012. Publicação: 5 jun. 2012. Disponível em: <><https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=7&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=0288961-50.2011&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=028-8961-50.2011.8.26.0000&dePesquisa=&uuidCaptcha=&pbEnviar=Pesquisar> Acesso em: 13 nov. 2017.



COMUNICAÇÃO PÚBLICA E OS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS: INFORMAÇÃO, DIÁLOGO E RELACIONAMENTO

Frederico Vieira*

*Doutorando e mestre em Comunicação Social pela UFMG. Relações-públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo municipal caracteriza-se pela proximidade que guarda com as demandas cotidianas da cidade e com aqueles que nela vivem. A representação democrática que vereadores exercem por meio de seus mandatos, auxiliados pelos servidores das casas legislativas que amparam as atividades institucionais, está atrelada aos interesses públicos de comunidades, bairros e regiões compostos por cidadãos que constroem, bem ou mal, uma relação com a política municipal.

Contudo, não é raro que o protagonismo do Executivo municipal, liderado pela figura do prefeito, ofusque o importante papel que os vereadores detêm na construção do debate de leis, as quais interferem de forma imediata na vida cotidiana da cidade. A supervalorização das entregas de obras, serviços, projetos e programas de governo leva naturalmente a opinião pública dos munícipes à figura do mandatário municipal. Por isso, não somente é desejável a autonomia dos Poderes, mas também a visibilidade das ações do Poder Legislativo, nesse caso, da câmara, sem estar a reboque do Executivo municipal. É essa autonomia, aliada à publicização, que torna o caminho entre vereadores e cidadãos mais direto e próximo.

Nesse cenário, compreender o conceito de comunicação pública é fundamental. Por meio dela, valoriza-se a

divulgação de informações e o acesso a elas, bem como fomenta-se o relacionamento dos cidadãos com as câmaras, reforçando os vínculos democráticos que ampliam o repertório de práticas institucionais baseadas nos princípios constitucionais da administração pública. De acordo com Brandão (2009), a comunicação pública integra a vida política em sociedade, não constituindo um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando este se organiza. Dinâmica e complexa, ela é constituída como sociedade civil, composta pela diversidade de seus atores sociais. Além disso, a comunicação pública – feita pelos governos, pela sociedade civil organizada ou pela iniciativa privada – deve prezar para que a voz do cidadão seja ouvida. Muitas vezes, quando pensamos as realidades nos municípios, estamos diante de alteridades historicamente alijadas dos direitos civis, políticos e sociais, fragilizadas e sem recursos mínimos para estabelecer relações consistentes com as instituições que, do ponto de vista do interesse público, deveriam se preocupar com questões relacionadas à cidadania.

Daí a necessidade de enquadrar os conceitos e práticas de comunicação pública a partir de uma perspectiva complexa, que aponta para caminhos mais criativos. O desafio não é apenas o de prestar conta dos serviços públicos, fiscalizar o Executivo e formular e publicizar leis. Não é tão somente dar visibilidade a números de feitos, mas também atentar para seus aspectos qualitativos e relacionais, sobretudo naquilo que concerne diretamente a minorias e públicos específicos. Como assevera Zémor,

[...] a tarefa da comunicação de utilidade pública, política ou institucional é mais do que nunca acompanhar intimamente a ação dos poderes públicos e serviços públicos. Ela pode dar sinais de compreensão e de solidariedade

em resposta às demandas irracionais que se apoiam nos temores ou na emoção. **Mas é necessário afastar dela os registros de uma comunicação que atrofia o sentido e reduz a capacidade de tratamento de nossa cota de complexidade.** Ela deve ter outra criatividade, diferente da que se restringe aos registros da promoção ou da injunção (ZÉMOR, 2009, p. 191, grifo nosso).

Para Liedtke e Curtinovi (2016, p. 11), no campo de estudos sobre a comunicação pública no Brasil, é preciso que “se saia o mais rapidamente da retórica do diagnóstico para uma perspectiva de tarefa, algo que só parece possível a partir de estudos empíricos”. Assim, as boas práticas de comunicação das câmaras e como elas são percebidas pelos cidadãos em seu cotidiano são fundamentais para a abertura ao diálogo e à participação. Matos (2012) aponta em sentido congruente a esse:

[...] o reconhecimento da esfera pública como diversidade de locais de expressão exige, por antecipação, a interiorização dos direitos do cidadão – entendida sob prismas diferentes. Por exemplo: como a capacidade do agente de reconhecer-se como participante social, de elaborar uma posição própria e expressar-se de forma a valorizar a sua posição (e a de seu grupo de referência). **Um cidadão que não acredita ter direito a se expressar, que não valoriza o que tem a dizer e que se sente incapaz de comunicar isso adequadamente aos outros dificilmente terá condições de integrar a rede social de comunicação pública** (MATOS, 2012, p. 53, grifo nosso).

Assim, o direito de dizer e de ser ouvido talvez seja uma pré-condição para o desenvolvimento da comunicação pública. Vereadores e servidores das câmaras devem se preparar para ouvir e acolher as demandas alicerçadas no interesse público. O espaço do Parlamento, para além da palavra do representante que discursa, é a

arena institucional que deve escutar os representados. Sobretudo por ser tão próxima da realidade local, como é o caso do Legislativo municipal.

2. MUITO ALÉM DO *MANAGEMENT*

“Ouvir o cidadão” é uma expressão largamente conhecida no meio político e, em grande medida, revela que os cidadãos e usuários, ou seja, pessoas das mais diversas identidades e origens sociais, apresentam demandas, mais ou menos complexas, às instituições – questões que devem ser consideradas, analisadas, compreendidas e solucionadas, considerando-se, nesse processo, os limites da própria instituição democrática. As demandas por comunicação constituem, portanto, a matéria-prima do Legislativo municipal e não podem ser consideradas, *a priori*, como “empecilhos” ou “obstáculos” pelos vereadores e suas assessorias, e sim como ponto de ancoragem em torno do qual os sujeitos, em interação, estabelecem um diálogo motivado por uma questão concreta, na maioria dos casos.

Por outro lado, nas últimas décadas, o desenvolvimento do *management*¹ chega, nesse movimento, a ocupar os serviços ditos públicos, prestados pelo Estado, nas mais variadas esferas, o que contribui para que os cidadãos o compreendam como o ente máximo da prestação de serviços. Também organizações não governamentais e associações, seguindo a toada encabeçada pela iniciativa privada, têm cada vez mais planejado estrategicamente suas ações institucionais de comunicação, com foco

1 Entendemos o termo como o conjunto de técnicas de organização e gestão de uma empresa ou instituição destinadas a torná-la mais eficaz.

especial sobre os pontos de contato entre a instituição e seus “atendidos”, que abrangem desde o morador do bairro até apoiadores e parceiros internacionais.

Todavia, se, por um lado, a qualificação dos profissionais e dos sistemas de comunicação contribuem para a racionalização de processos, otimização de custos e cumprimento de metas e prazos, por outro, há sempre o risco da cultura *management* desconsiderar – ou mesmo sufocar – dimensões cruciais do diálogo com a população, como é o caso da interação entre os sujeitos envolvidos pela situação-problema que um vereador pode, por exemplo, identificar para mediar ou combater politicamente. Esse processo se constrói por meio da efetiva interação entre as partes, um dos elementos cruciais para se evitar o mandato “de gabinete”, distante das realidades locais.

Pensando-se nas estruturas administrativas das câmaras, é possível, por exemplo, que, ao se falar em comunicação com o público, recorramos a imagens mentais de um balcão ou guichê, de um telefone ou de dispositivos *on-line* similares, instrumentos que revelam, mesmo que implicitamente, uma cisão entre dois universos: o de quem demanda e o de quem responde. Essas imagens mentais reproduzem um modelo de comunicação assimétrico e já ultrapassado, em que emissor e receptor, matematicamente, estabelecem papéis que se distinguem por uma “linha divisória” entre um “nós” de referência – a instituição – e um “ele” situado fora dela – aquele que traz o “problema”.

Ainda no bojo da cultura *management*, devem-se considerar importantes variáveis que produzem impacto na construção das relações entre públicos. Todorov (2012) constata que: a fragmentação das tarefas na contemporaneidade soma-se à sua desmaterialização

e à tenaz disciplina de certificações que se desdobram em prazos e objetivos aos quais os empregados devem atender, compulsoriamente²; as fronteiras entre a vida profissional e a pessoal tendem a se diluir, o que é potencializado pelos novos espaços de sociabilidade das plataformas *on-line*, a exemplo do Facebook; há uma dissimulação das hierarquias, onde as relações horizontais entre as pessoas da instituição servem para escamotear ações gerenciais extremamente “normatizadas”, em que “a explicitação e a codificação de seus gestos privam-no (o cidadão) de sua autonomia e o reduzem ao papel de um elemento num circuito. O jargão utilizado tem por efeito global mascarar a realidade em vez de revelá-la” (TODOROV, 2012, p. 136).

A “normatização” da comunicação entre representantes e representados pode ser também uma desumanização. O processo de “coisificação” dos sujeitos reforça um modelo em que há o esquecimento dos fins pela “sacralização” dos meios. Da normatização dos atos à normatização das pessoas, nos distanciamos mais das competências comunicativas inerentes ao homem.

Fundamental, portanto, é que vereadores e servidores repensem as subjetividades presentes nos contextos institucionais que constroem o cotidiano das câmaras; principalmente em termos das possibilidades e condições das formas de subjetividade que se apresentam nas interações mais próximas, em que os públicos e o Legislativo municipal efetivamente conversam sobre questões de interesse coletivo de grupos ou de segmentos.

2 Com empresários celebrizados, telas finas e cores vivas, a economia digital evoca a imaterialidade, a horizontalidade e a criatividade. Porém, uma investigação sobre a gigante do comércio eletrônico Amazon revela o outro lado da moeda: fábricas gigantes em que humanos pilotados por computadores trabalham até a exaustão (MALLET, 2013).

Já aos profissionais responsáveis pela gestão da comunicação torna-se necessário reconhecer, primeiramente, que as formas e os processos resultantes do cenário contemporâneo de sociabilidade, afetado sobremaneira pelas redes sociais da internet, pelos avanços tecnológicos e também pela garantia de direitos e pela emancipação da sociedade civil em contextos democráticos, são construtores da presentificação de “nós mesmos” com “outros nós”.

A linha divisória do plenário, da mesa de honra ou do balcão de atendimento é rompida, e as câmaras passam a ter de se deslocar, efetivamente, na busca pelo diálogo genuíno com os seus públicos. Por isso, o trabalho das comissões parlamentares e as audiências públicas em distritos – também conhecidas como “câmara itinerante” – são atividades que fortalecem o valor da proximidade entre representantes e representados. O plenário, assim, deixa de ser o centro da vida política do vereador para que o bairro e a comunidade assumam certo protagonismo na cena do mandato. De igual modo, reuniões na sede da câmara também devem acolher a participação popular como regra, a não ser nas exceções previstas em regimento. Essa via de mão dupla – vereador-comunidades e comunidades-vereador – é fundamental para o fortalecimento da democracia no âmbito da política local.

Não se ignoram, contudo, os desafios e as possibilidades de conflitos das iniciativas que deslocam o centro de poder do plenário para as comunidades. E sabe-se que a racionalização deve ser uma meta para qualquer gestor público; mas também não é desejável que a administração das coisas sobreponha-se ao governo dos homens, para evocar aqui Saint-Simon.

O espaço da incerteza faz parte da condição comunicativa de qualquer interação humana, e é muitas vezes sobre ela que se forja a autonomia dos sujeitos. Se, para alguns modelos administrativos, tal ideia pode soar como um desvio, uma lacuna ou uma “não conformidade”, para o vereador e seus assessores trata-se de matéria-prima essencial na construção da percepção positiva do mandato e da instituição perante seus públicos e mesmo da influência positiva sobre a opinião pública.

O diálogo é, ainda, uma excelente fonte de pesquisa qualitativa cotidiana, em que o ato de escutar, que nos remete à clássica figura do *ombudsman* e do ouvidor, renova-se pela disseminação da prática descentralizada.

Além disso, é preciso que o *star system social* (KEEN, 2012), que promove sujeitos como celebridades uns para (dos) outros, não colonize os modelos de comunicação adotados pelas instituições no contato com seus públicos; não estrangule a capacidade de ouvir, e ouvir bem, o que os sujeitos precisam expor, já que, por exemplo, muitas câmaras estão “roucas” de tanto falar, especialmente sobre si, e pouco sabem sobre as reais necessidades, sobre as percepções e críticas de quem lhes solicita escuta qualificada das demandas.

Transitar especialmente no campo das identidades compartilhadas e das subjetividades é ir além do foco comunicacional que enquadra e limita a interação a partir de um perfil socioeconômico e de um comportamento eleitoral. Um perfil no Facebook pode ajudar a promover a imagem pessoal de um político ou de uma instituição, é certo; o problema é que somente o “fluxo de imagens”, sem alicerces em pontos de prova concretos, são como “espuma que se

dissolve no ar”: fazem vista por um tempo, mas não duram. Assim, é preciso que, contra os meandros da celebração política, não sejamos vistos (e usados) como mercadorias eleitorais uns dos outros. Não se diz, com isso, que há malefícios na utilização das redes sociais em si, ao contrário. Elas servem para construir pontes de interlocução, sobretudo quando são um espaço de real interatividade com os públicos e não somente um canal de exposição da figura política institucional asséptica, sem abertura para o outro.

3. DIMENSÃO CRIATIVA DA COMUNICAÇÃO

O pensador G. H. Mead foi um dos pioneiros na investigação criativa, em particular no âmbito da comunicação e das relações sociais. Ele inaugura, a partir de sua perspectiva interacional, uma dupla ruptura com modelos teóricos de natureza positivista e idealista, demonstrando que há uma mútua afetação entre os sujeitos, especialmente no campo da linguagem, através da interlocução vivenciada nas relações sociais.

Para Mead, a subjetividade, portanto, é construída no bojo do ato social, mas também afeta a conformação do próprio ato social, numa espécie de anel recursivo. Nesse espaço, as mensagens são produzidas e transacionadas, produzindo “quadros de sentido” que, por sua vez, impactam as próprias relações intersubjetivas e o exercício do papel social que assumem uns perante (e com) os outros, em múltiplos contextos. Eis aqui o pensamento que serve de esteio ao paradigma da complexidade, este mais atual, na abordagem dos ambientes comunicativos, dos seus sujeitos e de tudo o que neles, com eles e entre eles se constrói socialmente.

Muitas correntes de pensamento que tratam da comunicação elegem dois aspectos como fundamentais ao se analisarem os processos de interação: primeiro, o do conteúdo das mensagens, e, segundo, o da relação entre os sujeitos interlocutores. Interessa-nos, a esse respeito, a visão de G. Bateson, para quem o segundo engloba o primeiro, o que resultaria numa metacomunicação. “Toda mensagem metacomunicativa ou metalinguística define, explícita ou implicitamente, o conjunto de mensagens sobre o qual está comunicando [...]” (BATESON, 2002, p. 99).

Hoje estamos diante de um contexto social em que a articulação em rede passa a protagonizar os processos de interação que ocorrem, senão num novo, ao menos num *locus social* ampliado. Mesmo que essa interação esteja limitada a um ambiente presencial, *off-line*, face a face entre dois sujeitos: de um lado, aquele que exerce o papel de representante ou de sua assessoria e, do outro, o usuário ou cidadão.

Se, em muitas interações sociais, nossas frases contêm palavras ou são acompanhadas por sinais que fazem melhor interpretar o enunciado, trazendo explícita ou implicitamente as relações nas quais os sujeitos em comunicação se inscrevem, o ambiente também se constitui das e nas possibilidades e condições em que os sujeitos se tornam comunicadores.

Assim, se na comunicação a relação antecede ao conteúdo das mensagens, o ambiente abrange a ambos, os possibilita interagir. Se existimos como sujeitos, inevitavelmente nos vinculamos uns aos outros. Se nos comunicamos, inevitavelmente estamos em relação, estabelecendo vínculos a partir das interações e do espaço que as acolhem. Nesse sentido, interagir

significa existir em um sistema de relações comunicativas intimamente ligado ao ambiente.

Goffman (1995) atenta para a questão do enquadramento que opera e organiza a comunicação entre os sujeitos que interagem em diferentes situações. Enquadrar significa acionar “quadros de sentido”, “um sistema de referências e coordenadas que nos permite dotar de sentido, identificar, classificar e dar coerência a uma situação ou acontecimento – orientando, em decorrência, suas atitudes e comportamentos naquela situação” (FRANÇA; TRINDADE, 2009, p. 76).

Cada sociedade possui múltiplos quadros disponíveis; para os seus membros, promover uma boa “definição da situação” é essencial para garantir a segurança e o acerto no desempenho dos papéis. Por isso, não é possível desconectar vereadores e servidores dos cidadãos, sobretudo em contextos microssociais, ligados às suas rotinas, crenças e valores pessoais. As câmaras operam e (re)criam os quadros de sentido ao fazerem comunicação para/com os públicos.

4. BOAS PRÁTICAS DE COMUNICAÇÃO

Refletamos, pois, sobre algumas tensões que se impõem às práticas de comunicação, sobretudo nos espaços destinados à interlocução com cidadãos e públicos e pelos profissionais responsáveis pela construção desses espaços. Optamos por focar três vetores recorrentemente utilizados pelas câmaras, a partir das observações feitas cotidianamente em sites das câmaras municipais mineiras na internet e também pela experiência acumulada pelo autor junto ao Centro de

Apoio às Câmaras³, entre os anos de 2009 e 2016. São eles: (1) o acesso à informação; (2) o diálogo aberto; (3) o relacionamento contínuo.

Quanto ao primeiro vetor, embora o estabelecimento de padrões de acesso à informação possa solucionar satisfatoriamente demandas simples, substituindo a cultura do segredo pela da transparência, eles não são suficientes, por si, já que vimos como o contexto é fundamental para a relação estabelecida entre as partes que interagem.

Criar padrões para canais de atendimento presenciais, telefônicos ou *on-line* é um desafio para as câmaras, que são compostas por uma diversidade de vereadores, gabinetes e servidores. Ao se padronizar o acesso à informação de caráter público, é fundamental garantir que o cidadão conheça o prazo de atendimento, a fonte da qual a informação é oriunda, a data de publicação/acesso e sua autoria, entre outros dados contextuais básicos. Contudo, o padrão não pode ignorar a diversidade de públicos e, com isso, tem-se a necessidade de tradução dos dados em informação qualificada, considerando-se aspectos do sujeito demandante, como escolaridade, faixa etária, renda, origem social, entre outros. Apenas oferecer o dado não é fazer-se compreender como instituição.

O padrão, portanto, não pode diminuir a relevância da singularidade da situação de interação; os aspectos subjetivos que se revelam pelo uso da linguagem acionada pelos sujeitos que necessitam atendimento podem se tornar

3 O Centro de Apoio às Câmaras (Ceac) é um órgão da Assembleia de Minas que oferece a vereadores e servidores diversos serviços, como esclarecimento de dúvidas sobre o processo legislativo e o exercício do mandato parlamentar; informações sobre legislação e decisões judiciais de interesse das câmaras; troca de experiências positivas; consulta a publicações e contatos das câmaras dos 853 municípios mineiros. O Ceac oferece, ainda, cursos de capacitação (presencial ou a distância), em parceria com a Escola do Legislativo.

menos visíveis, e mesmo seus valores, memórias e outros aspectos identitários, não reconhecidos. A simplificação “desse outro” faz com que “o nós da instituição”, o lado de cá do balcão, confunda o “problema” com o sujeito que o reclama, levando a solucioná-lo, atingi-lo, eliminá-lo (e, com ele, o próprio demandante).

A comunicação democrática não prescinde dessa capacidade de tradução de vereadores e servidores. Dar acesso, além de informar, significa traduzir. Embora se multipliquem os canais disponíveis (0800, ouvidorias *on-line*, SACs, entre outros) nas câmaras, sem a necessária tradução que leve em consideração as singularidades, o sentido dessa relação é bastante predatório e pulsa no distanciamento. O fato de dar acesso nem sempre garante, simplesmente por existirem canais, o efetivo entendimento entre os lados do balcão. Por isso, os representantes e seus assessores devem investir nessa seara comunicativa.

O segundo vetor, sobre o qual já vimos dissertando, trata do diálogo. Há câmaras que se dizem abertas à comunicação, atuando numa perspectiva dialógica quando disponibilizam espaço para escuta de demandas da população. Tal esforço é louvável, mas é preciso avaliar se não se está tão somente produzindo monólogos institucionais ou pessoais, em paralelo.

Muitas instituições públicas abrem espaços para que os cidadãos falem sobre suas demandas; mas, por vezes, esse falar não resulta em se fazer ouvido; **nesse sentido, ouvir efetivamente o cidadão é respondê-lo publicamente.** Esse desafio torna-se maior, por exemplo, quando pensamos nos comentários que circulam pelos posts das redes sociais na web (e na agilidade necessária para dar respostas em tempo real). A celeridade da

transitividade das informações deve ser considerada sem se comprometer a qualidade da resposta.

Por isso, nos casos mais críticos, e após algumas interações no próprio ambiente da plataforma on-line, recomenda-se que a resposta da instituição remeta ao canal institucional de atendimento para sanar outras dúvidas (SAC, Fale Conosco, entre outros). São as típicas demandas que exigem maior capacidade de tradução e profundidade do conteúdo.

Nesses esforços de comunicação aproximativa por meio das redes, há uma ideia subjacente de se customizar o diálogo, ao mesmo tempo em que ele permanece público e serve como referência para outros cidadãos, que podem ser “marcados” para acompanharem e interferirem nos fluxos de comunicação dos comentários. Quanto melhor são conhecidos os interlocutores, maior a possibilidade de ampliação do diálogo. O diálogo, portanto, pressupõe não uma comunicação de massa, mas uma comunicação dirigida, pautada por pesquisas das necessidades mais específicas dos cidadãos. A noção de público passa a ser segmentada, ganhando novos contornos. Aparece a necessidade de identificação de perfis para os quais mensagens são preparadas, muitas vezes previamente, antecipando-se às questões. Com isso se quer maior legibilidade, bem como mais acesso e satisfação com a informação.

E, no caso das redes sociais, é preciso estar atento aos influenciadores digitais, ou seja, pessoas cujos perfis das redes contam com número considerável de seguidores e amplo acesso e repercussão no ambiente *on-line* e, por derivação, no presencial. Não é mais somente a imprensa que influencia a formação da opinião pública com intensidade, mas também essas lideranças de cidadãos

nas redes, os quais emitem julgamentos e dialogam sobre temas de relevância para os públicos afetados por governos e políticos.

São aspectos caros à singularidade as pautas do debate nas redes; por isso, é preciso qualificar um *staff* de servidores que saibam lidar com a pluralidade, com pessoas com necessidades especiais, com questões políticas de gênero e com a diversidade sexual, com as garantias mínimas do respeito ao outro, à sua estima, etc.

Entretanto, customizar significa também, em certa medida, estabelecer padrões que, embora mais refinados, não deixam de ser padrões. A normalização é necessária e, portanto, justa. Contudo, nesse processo, deve-se considerar que nem todo surdo-mudo, cadeirante, indígena, cigano, negro ou árabe é sempre o mesmo. Parece óbvio, mas, nos espaços de comunicação, essa problemática pode fortalecer estereótipos, conduzidos por uma leitura prévia que se antecipa. As instituições, no afã de ofertar comunicação customizada, podem contribuir para “engessar” perfis, sobretudo quando a prática recai na adoção de *scripts* de diálogo que inibem a flexibilização do serviço de interlocução. Por isso, é tão importante inovar, do ponto de vista institucional, valendo-se de modelos de discussão mais participativos e que privilegiam o “fazer-se ouvido”, seguido da efetiva resposta.

O terceiro vetor, talvez o mais desafiador, é o do relacionamento construído a cada experiência de diálogo, em que aspectos de personalização e atenção começam a se desenhar a partir de uma prática de idas e vindas entre os sujeitos e os seus representantes. Quando a comunicação pública visa estabelecer relacionamentos de longo prazo, cria-se um elo de confiança na instituição

e constroem-se pontes sólidas para idas e vindas que reforçam a simetria informacional e o *empowerment* dos cidadãos, zelando pela reciprocidade entre os envolvidos.

Contudo, sabe-se que o relacionamento baseado em vínculos de dependência, em que um dos interlocutores concentra poder e faz disso sua finalidade na relação, leva ao esvaziamento das possibilidades de construção de novos vínculos. Cabe ressaltar, ainda, os possíveis desdobramentos que, por vezes, a personalização pode render à apropriação do público pelo privado, contribuindo para práticas de corrupção, já que o ato de personalizar traz consigo a forte referência histórica, sobretudo no Brasil, das relações de compadrio e do binômio exclusivismo-exclusão.

Por isso, o viés do relacionamento institucional que advogamos é justamente o que encampa os dois aspectos anteriores, o do acesso e o do diálogo.

O primeiro passo para que as câmaras possam incrementar o relacionamento com os públicos é a sistematização e a consolidação de uma base de dados que forneça contatos dos cidadãos que se relacionam com a instituição por meio de seus diferentes canais. A partir daí, a série histórica das interações pode fornecer a vereadores e servidores um mapa do campo de expectativas que os públicos apresentam e quais interesses mais específicos são relevantes para eles. Em seguida, as ações de relacionamento podem ser estrategicamente articuladas para gerar maior aproximação entre as partes. Um exemplo de iniciativa que favorece essa comunicação relacional é o oferecimento de exposições itinerantes temáticas sobre assuntos de interesse das comunidades (ex.: o papel do vereador e formação política). As experiências

do Ceac e da Escola do Legislativo da ALMG têm mostrado que câmaras municipais se tornam mais próximas dos segmentos de público como o de estudantes, oportunizando um aprendizado para crianças e jovens sobre importantes temas políticos. Se a câmara dispõe de um espaço para expor painéis, pode-se articular uma agenda de visitas guiadas pelo espaço expositivo, seguidas de palestra ou curso. Em geral, esses momentos de comunicação são ricos e favorecem a abertura para o diálogo. A mediação pode ser desenvolvida por servidores, com a presença de vereadores no momento da recepção do público e do encerramento da visita.

5. POROSIDADE INSTITUCIONAL

É preciso considerar que a criação cotidiana de quadros de sentido nos espaços de comunicação das casas legislativas oportuniza diversas possibilidades de diálogo, promovendo a qualidade das interações. Vereadores e servidores exercem o papel ampliado de comunicadores – para além da função de jornalistas, publicitários ou relações-públicas – e são fundamentais à consolidação da boa reputação e da experiência positiva dos públicos com a instituição.

Nesse ponto, entendemos que o exercício de responsabilização (LIPOVETSKY, 2004) das instituições perante seus públicos ultrapassa o que a lei prevê, mas estabelece um contrato implícito de respeito a valores que, a cada experiência, serão observados. Seja por uma necessária apropriação mercadológica (no caso das empresas), seja pelo interesse público (no caso do Estado e de entidades da sociedade civil).

Refletir sobre os contornos éticos das relações nas múltiplas situações comunicativas (acesso, diálogo e relacionamento) é mais que uma exigência, é uma pré-condição para o estabelecimento de políticas de comunicação que perdurem, vencendo modismos do *marketing* descompromissado com questões fundamentais das relações humanas, norteadas pelas pessoas.

Já encerrando a breve discussão, seguem alguns elementos a nosso ver fundamentais à ampliação do exercício ético pelas câmaras e do fortalecimento de senso de responsabilidade delas perante e nas relações estabelecidas com seus públicos. Elementos que podem servir como balizadores das práticas institucionais de comunicação, que contribuem não apenas para a formação de uma imagem positiva da organização diante da sociedade, como também são catalisadores do exercício da autorreflexão do Legislativo municipal, essencial à consolidação da ética no cotidiano, presentificada nas pessoas em diálogo e no ambiente favorável a isso.

Em princípio, é fundamental estimular mecanismos e práticas que ampliem a porosidade institucional. Manter vitrine é fácil, embora seja dispendioso muitas vezes. Difícil é ser transparente em profundidade, permitindo que os públicos conheçam, de fora, os processos de dentro. O fetiche do discurso contido na frase “somos transparentes”, quase um mantra, sustentado por tantas instituições, não basta.

É necessário não apenas dar a ver, mas convidar para entrar. Fazer e assumir; permitir ser conhecido de outras formas que não somente por meio de programas de visitas; publicar as despesas na internet e divulgar a

devolução de dinheiro aos cofres públicos ao fim do ano, por contenção de despesas nas casas legislativas.

Uma câmara publicamente responsável pensa seus pontos de contato e de interlocução com pessoas e públicos de forma sistêmica. A comunicação pode ser estratégica, dirigida para interesses que visam embalar positivamente a visão dos públicos a respeito da casa legislativa, mas o posicionamento ético, em qualquer ato de comunicação, é o de abertura e não apenas o da visibilidade por si. Não há outro modo dessa interlocução acontecer que não seja de forma programática, dia a dia, presente no *approach* entre as pessoas que interagem nos espaços da organização. Essa porosidade também depende da construção de mecanismos de participação em processos decisórios, sempre que possível.

6. CONCLUSÃO

Quanto mais amplos os efeitos públicos de um processo institucional e político, maior deve ser o envolvimento dos públicos na formulação da decisão política. “Os indivíduos buscam a consistência e, se as percepções sobre a corporação não condizem com a realidade, o público desvia seu interesse para outro lugar” (ARGENTI, 2006, p. 120).

Ousamos ir além e aduzir: ou o público pode concentrar seu olhar sobre a corporação para desconstruir o *fake* inconsistente. O mesmo se aplica às instituições públicas, como o acento grave sobre a noção de interesse público que deve sempre prevalecer.

Ora, isso é o que vemos nos casos em que ativistas, associações da sociedade civil ou mesmo o cidadão comum, conectado ao seu perfil nas redes sociais, passam a advogar um protesto para si e para os públicos contra um produto mal acabado, um serviço mal prestado, uma lei sem eficácia, um escândalo parlamentar. Nessa cadeia de públicos, sujeitos passam a discutir, com maior ou menor grau de agressividade no uso de reclamações, vitupérios ou expressões de indignação e ódio – uma violência contra a imagem e a marca institucional. Um modo de devolver a lesão sofrida a quem a causou.

À primeira vista, o escárnio e o desdém públicos podem parecer cancerosos à construção de uma reputação pública respeitável. Nesses momentos, entretanto, a capacidade responsiva da instituição é posta à prova. É nas crises que se reconhece, com clareza, a capacidade de diálogo, sendo essenciais profissionais qualificados para lidar com negociações de aspectos imateriais, e não de mercadorias.

Não se quer, com isso, formar uma opinião pública isenta de percepções negativas; ou diluir as possibilidades de discussão entre a instituição e seus públicos, valendo-se dos populares “panos quentes” e “cala-bocas”, ao modo do que as empresas fazem⁴. Ao contrário, a capacidade de responder a controvérsias e de prestar contas, trilhando caminhos mais abertos para a ética ou, de outro modo, a capacidade de fortalecer a *accountability* institucional é uma necessidade.

E uma sociedade emancipada, ampliando a aplicação do conceito de Jacques Rancière (2012), é aquela composta de usuários, cidadãos e clientes que exercem o papel de

4 Brindes, superdescontos e sistemas de bônus são muito utilizados pelas organizações com esses objetivos poucos “republicanos”.

“intérpretes ativos”, que elaboram sua própria tradução da organização para se apropriarem da “história” e fazer dela sua “própria história”. O autor se vale das figuras do narrador e do tradutor para explicitar fortemente a condição comunicativa dessa relação.

Ao lado de Rancière, encerramos com a seguinte provocação: no cenário das câmaras, não seria possível que representantes e representados, balizados por princípios éticos, se transformassem em narradores e tradutores das histórias (e históricos) de relacionamento construídas em comum?

REFERÊNCIAS

ARGENTI, Paul. *Comunicação empresarial*. 4. ed. Tradução Adriana Rieche. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BATESON, G. *Uma teoria sobre brincadeira e fantasia*. In: RIBEIRO, B. T.;

GARCEZ, P. M. (Orgs.). *Sociolinguística interacional*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002. p. 85-105.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública in: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 1-33

FRANÇA, Vera; TRINDADE, Vanessa Costa. *Televisão e quadros de sentido: o trabalho de enquadramento em programas de entrevista*. Revista FAMECOS, Porto Alegre, n. 38, p. 69-78, abr. 2009.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1995.

GRUNIG, James E.; FERRARI, Maria Aparecida; FRANÇA, Fábio. *Relações públicas: teoria, contexto e relacionamentos*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2009.

KEEN, Andrew. *Vertigem digital: por que as redes sociais estão dividindo, diminuindo e desorientando*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

LIEDTKE, Paulo; CURTINOVI, Jéfferson. Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. *Comunicação Pública*, Portugal, v. 11, n. 20, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://cp.revues.org/1171>>. Acesso em: 23 set. 2016.

LIPOVETSKY, Gilles. *Metamorfoses da cultural liberal: ética, mídia e empresa*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

MALLET, Jean-Baptiste. Amazon, do outro lado do computador. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, v. 76, 1 nov. 2013.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 47-58.

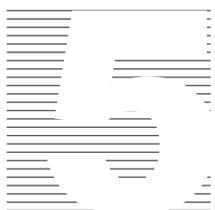
MEAD, George Herbert. *Mind, Self, and Society : From the Standpoint of a Social Behaviorist*. Record Label: The University of Chicago Press, 1967

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

RANCIÈRE, Jacques. *O espectador emancipado*. Martins Fontes: São Paulo, 2012.

TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

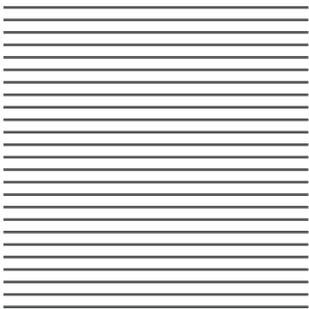
ZÉMOR, Pierre. Como anda a comunicação pública? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 60, n. 2, p. 189-195, abr./jun. 2009.



O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NA ATUAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Alexandre Bossi Queiroz*

*Bacharel em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas, mestre e doutor em Contabilidade e Finanças, membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis, consultor e professor da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



1. INTRODUÇÃO

As últimas três décadas foram marcadas por um grande desenvolvimento nas tecnologias de informação e de comunicação (TICs). Os avanços na informática e na internet produziram e continuam a produzir grande evolução nas práticas aplicadas a todas as áreas do conhecimento humano. Com a gestão pública não é diferente. A informática proporciona racionalização de procedimentos com ganhos de qualidade e de tempo. Já a rede mundial de computadores facilita a comunicação interna e externa entre os mais diversos agentes da atividade estatal.

Nesse ambiente virtual da sociedade em rede em que vivemos, as entidades governamentais devem utilizar todas as potencialidades das TICs para permitir maior visibilidade de sua atuação. As câmaras municipais, no âmbito de suas competências, devem buscar a aproximação com os cidadãos, colocando à disposição da população informações e serviços derivados de suas prerrogativas constitucionais e dando transparência a todos os seus atos.

No que tange à gestão administrativa, é necessário que os parlamentos municipais prestem contas de todos os recursos que recebem para o desenvolvimento de suas atividades. No momento atual, em que as práticas de

corrupção constituem uma constante em nosso país e a má gestão na administração pública é objeto de críticas frequentes, torna-se fundamental que a transparência total na gestão de recursos públicos seja um fator motivacional para que os gestores públicos trabalhem com retidão e obedecendo aos princípios da economia, eficiência e eficácia.

O objetivo deste estudo é refletir sobre o nível de transparência das contas das câmaras municipais, passando pelo arcabouço legal que determina a gestão aberta de contas públicas, os mecanismos de fiscalização, as consequências pelo cumprimento, ou não, da lei, e a importância da participação cidadã.

2. UMA LEGISLAÇÃO QUE DÁ SUPORTE

As normas jurídicas são regras de conduta editadas por um poder legítimo para regular a conduta humana. As normas orientam, proíbem, autorizam ou determinam determinada conduta individual ou coletiva.

Quando se trata da transparência das contas públicas, a legislação brasileira apresentou um grande avanço nos últimos anos. Tendo como referência a Constituição Federal de 1988, ganham destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Lei da Transparência (2009) e a Lei de Acesso à Informação (2011).

A Carta Magna de 1988 é um importante marco no processo construtivo brasileiro. Ampliando o conceito de público para além das fronteiras do Estado, a Constituição apresenta um novo significado de interesse coletivo. Nesse contexto, a transparência e a publicidade configuram valores muito relevantes, que contribuem para o melhor

funcionamento da máquina estatal, seja em termos de eficiência (melhores processos), economicidade (menores custos) ou eficácia (consecução de suas finalidades).

Além de explicitar o princípio da publicidade, no *caput* do art. 37, nossa Constituição ainda destaca:

Art. 5º - [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37 - [...]

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II – O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216 - [...]

§ 2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Uma década após a promulgação da Constituição, foi promulgada a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que define procedimentos para uma gestão fiscal responsável amparada em quatro

pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilização. No pilar da transparência, a LRF foi aperfeiçoada posteriormente pela Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da Transparência – e pela Lei Complementar nº 156/2016, destacando:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º – A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

[...]

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2000).

Mais recentemente, um diploma legal reforçou o caminho da transparência: a Lei nº 12.257, de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI). Tendo como objetivo principal garantir o direito fundamental de acesso à informação, a LAI tem como diretrizes a publicidade como princípio geral, o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público, a utilização de meios de comunicação com o uso das tecnologias de informação, o estímulo ao desenvolvimento da cultura da transparência e o desenvolvimento do controle social.

Além de dispor sobre práticas para a transparência ativa, a LAI também estabelece procedimentos para possibilitar a “transparência passiva”, na qual o interessado requisita a informação desejada:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo,

devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º – Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º – Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º – São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

[...]

§ 2º – O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente (BRASIL, 2011).

Considerando todo esse arcabouço legal, verifica-se que boa parte das entidades públicas tem envidado esforços para o cumprimento das leis. Nas esferas federal e estadual, verifica-se um maior grau de evolução no desenvolvimento dos portais de transparência. Não obstante, na esfera municipal, a velocidade de implantação dos ditames da lei ainda carece de melhoras.

Enfim, temos um suporte legal que exige e oferece todas as condições para que as entidades públicas disponibilizem dados e informações sobre sua gestão administrativa. Cabe ao gestor e ao agente político fazer valer a lei.

3. TRANSPARÊNCIA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

O Poder Legislativo municipal é representado pela câmara municipal, composta por vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos. Consideradas as funções tradicionais do parlamento de legislar, fiscalizar o executivo e representar a população, a câmara municipal funciona em sessões legislativas anuais ordinárias que compõem a legislatura.

Para desenvolver suas atividades, as câmaras municipais contam com recursos oriundos do orçamento municipal. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 58, de 2009, houve a modificação do percentual referente à receita do município a ser repassada para a câmara municipal, passando a ocorrer de acordo com o número de habitantes. Dessa forma, para 5.261 municípios brasileiros cuja população é inferior a 100 mil habitantes (IBGE, 2016), o valor que se recebe anualmente corresponde a até 7% (sete por cento) do somatório da receita tributária do município e das transferências recebidas dos estados e da União, conforme disposto no § 5º do art. 153 e nos art. 158 e 159 da Constituição Federal, tendo como referência os valores efetivamente realizados no exercício anterior.

Esse recurso deve ser suficiente para que as câmaras realizem os gastos necessários para bem exercer suas

funções e que são inerentes à atividade legislativa: despesas com pessoal, subsídio dos vereadores, material administrativo, comunicação e publicidade, entre outros. E, para muitas câmaras, esses recursos são significativos.

A Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)¹ realizou estudo para avaliar os gastos realizados pelas Câmaras Legislativas Municipais em 2016, a partir de dados levantados no portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (<http://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>) e no portal Compara Brasil, da Frente Nacional de Prefeitos (www.comparabrasil.com). Analisando os gastos de 5.569 câmaras municipais, verificou-se que:

- a despesa legislativa anual total das câmaras municipais foi de R\$ 11,574 bilhões de reais (em média 2 milhões de reais por câmara);
- a rubrica mais representativa das despesas legislativas municipais é referente ao pagamento dos vereadores. Os gastos com vereadores representam em média 38,7%, considerando-se todos os portes dos municípios, mas ultrapassam 59% nos municípios com até 50.000 habitantes;
- aproximadamente um terço das câmaras municipais (1.807 entidades) apresentaram dados incompletos ou inconsistentes quanto a suas receitas ou os valores das despesas legislativas de 2016, desrespeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- nas três últimas eleições, o número de vereadores eleitos teve um aumento de 11,8%, passando de 51.802 para 57.942 vereadores.

1 Disponível em: <<http://cacb.org.br/gastos-com-legislativos-municipais-ultrapassam-limite-legal-e-deixam-de-ir-para-servicos-basicos/>>. Acesso em: 7 outubro 2017

Assim, para que não haja desvios ou má gestão dos recursos públicos, são necessários mecanismos de controle. Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 384) “o controle da gestão pública se realiza mediante adoção de um amplo conjunto de mecanismos, jurídicos e administrativos, por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade de todos os agentes públicos, em qualquer das esferas de governo e em todos os Poderes da República, sempre tendo como fundamento o princípio da legalidade”.

O controle pode ser classificado, quanto à sua posição, em interno, externo ou social. O primeiro é praticado dentro da própria estrutura em que está inserido o órgão controlado. O segundo é exercido de um Poder sobre o outro, por órgão que não é componente da estrutura administrativa controlada. O controle social é realizado pela sociedade, e quanto mais transparente a gestão, maior será a possibilidade de sua eficácia. É nessa seara que os portais de transparência ganham relevância, pois só se pode controlar aquilo que se conhece.

4. A QUALIDADE DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DAS CÂMARAS

Um portal significa a entrada principal. Na linguagem cibernética, um portal eletrônico é o local na internet projetado para aglomerar conteúdos diversificados de maneira organizada, sendo um ponto de acesso para uma série de outras janelas que, interna ou externamente, levam a outros locais de interesse.

Poucas são as pesquisas destinadas a avaliar os portais de câmaras municipais. Se considerarmos que, desde o início

do século, a Lei de Responsabilidade Fiscal já indicava a necessidade de divulgação eletrônica de dados públicos, percebe-se que essa temática, na esfera legislativa, ainda não ganhou corpo no Brasil. Sem embargo, verifica-se que no âmbito do Poder Executivo existem mais iniciativas para mapear o nível da transparência pública em *sites* governamentais.

Uma ação bem-sucedida é a divulgação do *ranking* de transparência de sites de governos estaduais e prefeituras pelo Ministério Público Federal (MPF)². O Ranking é resultado de metodologia de avaliação desenvolvida no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Emccla), e afere o grau de adesão dos portais de estados e municípios à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. Em 2015, o Índice Nacional de Transparência (média das notas alcançadas pelos municípios e estados) foi de 3,92. Em 2016, a média foi de 5,21. Foram avaliados 5.567 municípios brasileiros, assim como os 26 estados e o Distrito Federal. Numa escala de 0 a 10, o resultado, apesar de ainda baixo, mostra uma evolução.

Vale ressaltar que, em 2015, o MPF expediu 3 mil recomendações como consequência da avaliação e, em 2016, está ajuizando ações civis públicas contra os estados e municípios que, por não cumprirem aquelas recomendações, continuem a desrespeitar a legislação.

No âmbito do Legislativo, existem algumas iniciativas pioneiras. Raupp e Pinho (2013, p. 770) estudaram o nível de transparência das câmaras municipais de Santa Catarina. Partiram do pressuposto de que os portais eletrônicos das câmaras são, atualmente, instrumentos

2 Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20 set. de 2017.

com baixa capacidade no sentido de promover a construção de *accountability*³, constituindo-se, em sua maioria, como murais eletrônicos. Os resultados obtidos demonstraram a hipótese levantada. Dos 93 portais analisados, 85 apresentaram capacidade nula ou baixa em possibilitar a construção de prestação de contas. Os dados demonstram a quase inexistência de utilização dos portais para prestar contas dos gastos realizados pelos vereadores. Nem mesmo a exigência da legislação é cumprida, visto que muitas das câmaras pesquisadas estão enquadradas na Lei de Transparência que exige dos entes da Federação, incluindo o legislativo local, a disponibilização a qualquer pessoa física ou jurídica de informações referentes às despesas incorridas e às receitas auferidas. Percebe-se que o legislativo local não está reconhecendo a importância da dimensão de *accountability*.

Numa outra pesquisa, Teixeira *et al.* (2015, p. 36) investigaram a capacidade dos portais eletrônicos do Legislativo municipal do Estado de Alagoas para a construção de *accountability*. Analisaram os 21 portais eletrônicos existentes no estado. Os dados da pesquisa foram coletados por meio de um protocolo de observação cujos itens nortearam as visitas aos portais eletrônicos. A partir dos dados coletados, concluiu-se que o conjunto de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios alagoanos apresenta restrita capacidade de viabilizar a construção das dimensões de *accountability*.

Destaque também para a iniciativa do Ministério Público do Estado de São Paulo (2013), que avaliou as

3 *Accountability* é definido como o processo de contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 76). É um conceito que envolve tanto a responsabilidade dos representantes eleitos de prestarem contas à comunidade quanto a capacidade de punição por parte da população.

câmaras municipais paulistas em relação à transparência de informações em seus respectivos portais. Também atendendo a métrica da transparência da Enccla, a pesquisa atribuiu notas em uma escala de zero a 10, com o objetivo de verificar se as câmaras municipais oferecem ferramenta *online* que possibilite a fiscalização de contratos e dos gastos públicos pelos cidadãos. O levantamento levou em conta informações das câmaras municipais de 636 cidades do estado e concluiu que apenas 62 câmaras apresentaram Portal com uma nota superior a 7,0, sendo que mais de um terço do total (230 municípios) apresentaram nota inferior a 3,0, indicando a má qualidade ou inexistência do portal da transparência.

Como se percebe, de um modo geral, os *sites* das câmaras municipais ainda carecem de melhorias para que possam atender de forma suficiente a Lei de Acesso à Informação. Isso confirma o apresentado por Raupp e Pinho (2013, p.778), quando ressaltam que “os portais eletrônicos funcionam como murais eletrônicos; eles existem porque devem existir, sem promover incentivos ao exercício da democracia local. É necessário lembrar que esse movimento depende também da organização e da pressão da sociedade civil”.

Os autores ainda destacam que essa falta de preocupação com os portais de transparência são indicativos de que “o exercício da vereança acaba ficando confinado ao papel de atendente das necessidades individuais privadas, assentado em uma relação de clientela que desemboca em uma relação público-privada que circunscreve a forma como se estabelece o controle sobre os recursos políticos. O exercício da vereança, nesse estado da arte, acaba por criar vínculos, obrigações que lhe facilitam a prática do favor” (RAUPP; PINHO, 2013, p. 772).

4.1 – Interlegis: diagnóstico e modelo

O Interlegis é um programa do Senado Federal, executado pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), que tem por objetivo fortalecer institucionalmente o Poder Legislativo brasileiro, por meio do estímulo à modernização, integração e cooperação entre as casas legislativas nas esferas federal, estadual, municipal e distrital (INTERLEGIS, 2017).

Assim, considerando as dificuldades enfrentadas pelos legislativos municipais e atentos à necessidade de melhorar a qualidade dos portais de transparência, o Interlegis desenvolveu, em 2015, um índice de transparência, voltado especificamente para o Poder Legislativo, cujo principal objetivo é servir de guia para a implementação e o aperfeiçoamento da transparência legislativa.

O índice avalia quatro temas relativos à transparência, chamados de Dimensões da Transparência: (1) Transparência Legislativa, (2) Transparência Administrativa, (3) Participação e Controle Social e (4) Aderência à LAI. Cada dimensão é analisada segundo quatro critérios de avaliação: Totalidade, Prontidão, Atualidade e Série Histórica. O resultado da avaliação é um Índice Geral de Transparência que, avaliando todas as dimensões, atribui uma classificação geral na qual a transparência municipal é classificada por nível, sendo que o nível “A” indica a melhor situação enquanto o nível “E” indica pouca transparência.

A dimensão Transparência Administrativa mensura o nível de transparência do órgão legislativo no que diz respeito a questões orçamentárias e de administração dos recursos públicos, tais como licitações e contratos. Trata ainda de assuntos ligados aos recursos humanos do órgão, tanto de parlamentares como de servidores e demais

colaboradores. Ao procurar abranger tais questões, surgem automaticamente pontos também tratados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação.

Na vertente Recursos Humanos, é avaliado se a entidade divulga: a) a lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, lotação, cargo e função; b) a lista completa de terceirizados e estagiários; c) quantitativo e a remuneração de cargos efetivos e comissionados, bem como dos servidores aposentados e de pensionistas; d) informações sobre horas extras; e) informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores; e f) informações sobre concursos públicos. Na vertente Licitações e Contratos, é avaliado se a câmara divulga informações completas sobre: a) licitações realizadas; b) contratos firmados; e c) regulamentação interna relacionada a contratos e licitações. Na vertente Estrutura Administrativa, é avaliado se a casa legislativa divulga sua estrutura organizacional com as atribuições e contatos dos órgãos/áreas da câmara. Na vertente Orçamento e Finanças, é avaliado se a instituição divulga: a) o registro das receitas e despesas executadas; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) a regulamentação interna relacionada a orçamentos e finanças; d) informações sobre cotas para exercício da atividade parlamentar/verba indenizatória; e) os subsídios dos parlamentares; f) a regulamentação interna relacionada a gastos com parlamentares; e g) Relatório de Gestão Fiscal.

Um outro produto que o Interlegis facilita às câmaras municipais é o Portal Modelo. Pronto para uso, ele permite que a casa legislativa crie e publique o seu próprio *site* na internet de forma autônoma e sem a necessidade de contratar serviços especializados. O

portal é moldado numa estrutura para o atendimento às funcionalidades das casas legislativas e orientado para a publicação na *web* de informações relevantes sobre a sua atuação legislativa e administrativa de interesse público. Além disso, possibilita a criação de diversos canais de comunicação com a sociedade, por meio da distribuição de boletins eletrônicos diretamente aos cidadãos via *e-mails*, serviço de ouvidoria, de transparência das ações dos parlamentares e outros serviços.

Algumas vantagens apresentadas pelo Interlegis para a utilização do portal modelo: é gratuito e fácil de usar; já é criado com o domínio .leg; vem pronto para uso; tem hospedagem gratuita na plataforma Interlegis; não é necessário fazer licitação (é feito um convênio entre a casa e o Interlegis); o Interlegis oferece treinamento para utilização do portal; a casa legislativa tem total liberdade e autonomia para decidir e gerenciar a estrutura e o conteúdo do Portal; está de acordo com a Lei da Transparência e da Informação; não tem custo de licença, pois foi desenvolvido por *software* livre; e sua implantação é rápida, poucos dias após a solicitação (<http://pm3demo.interlegis.leg.br>).

Enfim, essas recentes iniciativas do Interlegis objetivam auxiliar as câmaras municipais na medição de seu grau de transparência, buscando corrigir as fragilidades encontradas e, também, oferecer uma plataforma gratuita e qualificada às casas legislativas que não tenham um portal adequado para se comunicarem com a sociedade.

4.2 – Obstáculos a serem superados

Não obstante todas as tentativas de adequação dos *sites* legislativos à ótica da transparência pública, alguns obstáculos ainda são encontrados. Dois merecem maior

reflexão: a linguagem técnica sobre as contas públicas e a falta de vontade política dos vereadores para dar publicidade de todos os atos da câmara.

Quanto à clareza das informações apresentadas, é importante que a linguagem utilizada para a apresentação das informações ao público seja acessível. Uma das razões pelas quais os governos não são percebidos como transparentes reside no fato de que os seus relatórios de gestão, principalmente os financeiros e orçamentários, não são considerados, em geral, de fácil compreensão (BOSSI, 2015, p. 240). Deve-se evitar ao máximo o chamado “orçamentês” ou “contabilês”.

De acordo com Cardoso, Bemfica e Reis (2000, p. 75), a opacidade informativa se apresenta como uma estratégia de poder relacionada com a forma com que são ativados os dispositivos técnico-burocráticos de gestão das informações. A transparência informativa vigente resulta de um sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo, que formam estruturas de informação dependentes de agentes políticos e administrativos, permitindo maior acesso à informação por parte de grupos sociais privilegiados. Assim, a opacidade informativa e a transparência informativa caracterizam uma situação estratégica que pode potencializar ações discriminatórias e políticas de favores.

Soluções criativas como infográficos, aplicativos para *tablet* e celulares, gráficos de *pizza*, análise evolutiva, comparação com números de cidades similares, construção de mapas mentais, comparativos de custos e análise de cumprimento de metas, entre outros, ainda são raridades quando se trata de números da administração pública. É paradoxal que as instituições que mais deveriam

prezar pela transparência fluida são as mais burocráticas, dificultando toda sorte de entendimento.

Outro dificultador é a falta de vontade política dos agentes públicos para levar a cabo a implantação da transparência ativa. A cultura patrimonialista do sigilo ainda impera em muitas casas legislativas de tal forma que os vereadores, em especial a Mesa Diretora da casa, não investem tempo nem recursos em prol da transparência, muitas vezes em claro descumprimento à legislação.

Não obstante, essa resistência tem sido quebrada por algumas circunstâncias. A primeira é o crescimento de organizações dedicadas ao controle social. Com as facilidades da internet e da informática, vai se tornando comum o surgimento de entidades, ou mesmo ações individuais de cidadãos, que acompanham as contas públicas e que cobram por informações claras e tempestivas. Um exemplo é a Rede de Observatórios Sociais do Brasil (OSB), constituída em 2008, e que conta atualmente com 118 associações em 16 estados da Federação, incumbidos na fiscalização de recursos públicos. A missão dos observatórios é “despertar o espírito de cidadania fiscal pró-ativa, via sociedade organizada, em cada cidadão, tornando-o atuante na vigilância social em sua comunidade” com a visão de que “toda a sociedade brasileira consciente de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social, assegurando a justiça social” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2017).

Outro ponto é a obrigatoriedade que cai sobre a administração pública de informar aos órgãos de controle externo, seja do governo federal ou estadual, dados detalhados de sua execução orçamentária, com discriminação de todos os pagamentos e recebimentos.

Assim, mesmo que a câmara imponha dificuldades ao apresentar os dados em seus portais, os mesmos estarão disponíveis em portais do governo estadual ou federal. Ou seja, não adianta tentar omitir pois, através do cruzamento de dados, os interessados podem conseguir dados e informações.

O portal *Minas Transparente*, por exemplo, resultado de uma parceria entre o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e o Tribunal de Contas do Estado (TCEMG) é uma ferramenta que reproduz informações oficiais das cidades mineiras, com base nas declarações transmitidas, periodicamente, pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) do TCEMG. No portal, o usuário da internet encontra dados dos 853 municípios mineiros com informações sobre educação, saúde e transporte, declaradas ao Sicom, bem como o detalhamento da execução orçamentária de cada prefeitura ou câmara municipal⁴. Todos os pagamentos da entidade, por exemplo, são discriminados de forma detalhada, inclusive com a indicação do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) das pessoas que transacionam com aquele órgão (MINAS GERAIS, 2017).

E, finalmente, nos últimos anos, o Ministério Público tem redobrado esforços para cobrar dos gestores públicos o cumprimento da legislação da transparência. Várias são as iniciativas, em todo o Brasil, no sentido de exigir do chefe do Executivo e do presidente da câmara municipal publiquem nos *sites* governamentais informações úteis e

4 O *site* <http://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br> foi desenvolvido para servir o cidadão com vários relatórios, englobando temas como Instrumentos de Planejamento, Processos de Aquisição, Execução Orçamentária, Controles e Demonstrativos. No entanto, não tem ocorrido uma uniformidade quanto à tempestividade dos dados apresentados. Alguns municípios apresentam informações atualizadas enquanto outros não.

tempestivas sobre sua gestão. Seja através da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou com o ingresso de ações civis públicas, os responsáveis têm sido convencidos da importância de uma gestão transparente⁵.

O TAC celebrado, em 2010, para a efetivação do princípio da publicidade no Município de Ortigueira, no Paraná, é um bom exemplo da atuação do Ministério Público. Considerando que “a publicidade foi erigida à categoria de princípio norteador da Administração Pública direta e indireta, consoante redação do artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, o promotor de justiça estabelece prazo máximo de 60 dias para o município inserir no sítio virtual da prefeitura municipal um rol de informações visando atender à legislação. O promotor define ainda que “o não cumprimento parcial ou integral das obrigações assumidas, dentro dos prazos estabelecidos, sujeitará o Compromissário ao pagamento de multa diária, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), por dia de atraso, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347, de 1985, além das demais responsabilidades legais cabíveis”⁶.

5 Em Minas Gerais, em decorrência da ação coordenada do Ministério Público Federal (MPF) no âmbito do Projeto “*Ranking da Transparência*”, foram celebrados TACs com os Municípios de Japaraíba, Leandro Ferreira, Luz, Medeiros, Moema, Oliveira, Onça do Pitangui, Pains, Pará de Minas, Passa Tempo, Pedro do Indaiá, Perdígão, Pimenta, Quartel Geral, Santo Antônio do Monte, São Francisco de Paula, São Gonçalo do Pará, São Sebastião do Oeste, Serra da Saudade e Tapiraí. Paralelamente, o MPF ingressou com três ações civis públicas contra municípios mineiros de Lagoa da Prata, Nova Serrana e Pitangui, que vêm descumprindo reiteradamente a legislação que rege o acesso à informação, além de se recusarem a assinar o TAC. As ações pedem que a Justiça Federal obrigue os municípios a promoverem, em até 60 dias, a correta implantação do Portal da Transparência, regularizando todas as pendências atualmente existentes nos respectivos sítios eletrônicos, sob pena de pagamento de multa diária no valor de dez mil reais. Notícia disponível em <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-mg-processa-tres-municipios-mineiros-por-descumprimento-da-lei-de-transparencia>>. Acesso em: 07 outubro 2017.

6 Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/OrtigueiraTACTransparencia2807.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

Mais recentemente, o Ministério Público Estadual de Roraima⁷, por meio da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, expediu notificação recomendatória ao presidente da Câmara de Vereadores de Boa Vista para que, dentro de 30 dias, regularizasse a alimentação do Portal da Transparência da Casa Legislativa, que não estava sendo feita de acordo com o previsto na Lei de Acesso à Informação e na Lei da Transparência. Além de elencar todas as medidas necessárias para que a câmara cumprisse a legislação, o promotor alertou que “a resistência do gestor público em atender aos preceitos da Lei Complementar nº 101/2000 e da lei nº 12.527/2011, permanecendo inerte ou optando por sites vazios de conteúdo, mesmo após recomendação do Ministério Público, configura o elemento volitivo do dolo para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa”.

Enfim, uma efetiva participação cidadã no exercício do controle social, aliada a uma cobrança mais efetiva dos órgãos de controle externo no cumprimento das leis de transparência, inclusive com punição aos gestores públicos que não a cumprirem, podem ser o melhor estímulo para a superação dos obstáculos.

5. CONCLUSÃO

A atual conjuntura de crise econômica que vivenciamos no Brasil, os contínuos casos de corrupção em todas as esferas de governo e a crescente perda de confiança nas instituições têm provocado a necessidade de aumentar a

7 Disponível em <<http://folhabv.com.br/noticia/MP-notifica-Camara-de-Vereadores-para-regularizar-Portal-da-Transparencia/16263>>. Acesso em: 07 outubro 2017.

transparência em todas as áreas da administração pública. A transparência é uma necessidade para o exercício da cidadania que, cada vez mais, reclama dos gestores públicos uma maior divulgação de dados e informações que permitam à sociedade desempenhar seu papel no controle social. Uma cultura de acesso à informação deve configurar-se como uma ferramenta imprescindível e um pilar de sustentação de nossa sociedade.

Ao mesmo tempo, a utilização de novas tecnologias como instrumento de melhora dos serviços públicos, bem como das relações com os cidadãos, tem vindo numa crescente nos últimos anos. A internet – e todas as possibilidades que proporciona – abre um leque de alternativas para que a interação entre o setor público e a sociedade seja uma constante em permanente crescimento.

Quanto ao respaldo legal, nosso país deu um grande salto, nos últimos anos, no aperfeiçoamento da legislação de transparência, garantindo o acesso à informação pública e estabelecendo as obrigações que um bom governo deve seguir.

Ainda assim, vemos que existe uma grande resistência por parte da classe política em adotar plenamente a cultura da transparência ativa. O Estado brasileiro, desde o período colonial, tem-se caracterizado por um modelo centralizador e patrimonialista. E essa condição ainda persiste, na figura de agentes autoritários que desprezam a soberania popular e buscam manter a sociedade numa situação de tutela e subordinação. No âmbito das casas legislativas municipais, a cultura patrimonialista do sigilo ainda impera, e muitos vereadores, em especial os membros da Mesa Diretora da casa, se valem de chorumelas, como falta de recursos e de capacidade, para justificar o não investimento em prol da transparência,

muitas vezes em claro descumprimento à legislação. Por isso, não se observa toda a potencialidade do legislativo eletrônico. Muitos portais da transparência existem de forma precária apenas para cumprir um requisito, mas sem proporcionar uma verdadeira interação com a sociedade.

No entanto, a partir da mobilização popular com a formação, por exemplo, de observatórios sociais de contas públicas, a sociedade inicia movimentos de pressão para que possa acompanhar, fiscalizar, denunciar, propor e opinar nas áreas relacionadas ao planejamento estatal e à execução orçamentária dos recursos públicos. Esse aumento da consciência cidadã, cada vez mais desiludida com os desmandos de políticos e gestores públicos, e, por outro lado, revigorada com os desdobramentos de operações judiciais como a Lava Jato, pode servir de motivação para um maior controle social.

Paralelamente, a atuação diligente do Ministério Público, tanto no âmbito federal quanto estadual, tem dado mostras de que a Justiça começa a cobrar que a aplicação da legislação que trata da transparência pública seja uma realidade em todos os municípios brasileiros, dos menores às grandes cidades.

Enfim, nossos vereadores e presidentes das câmaras devem ter consciência de que o dinheiro público é público e de que eles são apenas agentes representantes da população que devem ter a coragem e a iniciativa de expor aos interessados todos os seus atos de gestão. Devem, também, atentar para o fato de que corrupção e má gestão se combatem com uma boa administração, aliada a mecanismos de controle eficientes, e de que a sociedade não pode prescindir desse controle.

Um dito popular enfatiza que “quem não deve não teme”. Muitas vezes, a falta de vontade política para não aproveitar a tecnologia em prol da transparência pode ser um indicador de culpabilidade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 75 a 101.

BOSSI, A. Transparência pública como instrumento de fortalecimento da cidadania. In: RESENDE, A. J. C. de (Org.). *Poder legislativo e cidadania*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. p. 225-253.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a

responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 156*, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

CARDOSO, A. M.; BEMFICA, Jo; REIS, A. **Entre a imagem e a ação**: a produção de informação governamental para gestão de políticas de assistência social. *Revista IP*, v. 2, n. 1, p. 67-79, maio 2000. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N1_PDF/ip0201coutobemfica.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB. Gastos com legislativos municipais ultrapassam limite legal e deixam de ir para serviços básicos. Disponível em: <<http://cacb.org.br/gastos-com-legislativos-municipais-ultrapassam-limite-legal-e-deixam-de-ir-para-servicos-basicos/>> Acesso em 25 set. 2017.

IBGE. Brasil em Síntese. Censo: 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em 01 out. 2017.

INTERLEGIS – Comunidade Virtual do Poder Legislativo. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/tecnologia/produtos/portal-modelo>. Acesso em: 04 out. 2017.

MINAS GERAIS. Ministério Público. *Transparência dos municípios*. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/aceso-a-informacao/transparencia-dos-municipios/>>. Acesso em: 04 out. 2017.

MP notifica Câmara de Vereadores para regularizar Portal da Transparência. *FolhaWeb*, Boa Vista, 09 maio 2016. Disponível em: <<http://folhabv.com.br/noticia/MP-notifica-Camara-de-Vereadores-para-regularizar-Portal-da-Transparencia/16263>>. Acesso em: 07 out. 2017.

MPF/MG processa três municípios mineiros por descumprimento da Lei da Transparência. Belo Horizonte: Procuradoria da República em Minas Gerais, 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-mg-processa-tres-municipios-mineiros-por-descumprimento-da-lei-de-transparencia>>. Acesso em: 07 out. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *O que é o Observatório Social do Brasil (OSB)?*. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 01 out. 2017.

PARANÁ. Ministério Público. Promotoria de Justiça da Comarca de Ortigueira. *Termo de ajustamento de conduta para a efetivação do princípio da publicidade no município e comarca de Ortigueira/PR*. Ortigueira/PR, 2010. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/OrtigueiraTACTransparencia2807.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

RANKING Nacional da Transparência. Brasília: Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

RAUPP, F.; PINHO, J. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, out./dez. 2013.

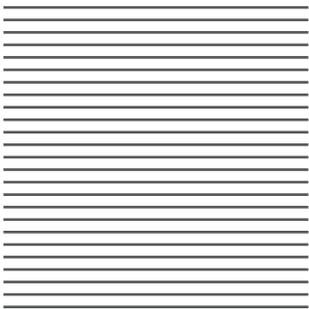
TEIXEIRA, D. C. et al. Avaliação de portais eletrônicos públicos: análise da accountability no Legislativo municipal de Alagoas. *Revista de Administração e Contabilidade*, Feira de Santana, v. 7, p. 22-40, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.fat.edu.br/reactfat.com.br/index.php/react/article/view/272>>. Acesso em 05 out. 2017.



A INICIATIVA LEGISLATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Bernardo Motta Moreira*

* Consultor em Direito Tributário na ALMG. Mestre em Direito Tributário e doutorando em Direito Tributário pela UFMG.



1. INTRODUÇÃO

O processo legislativo é uma espécie do gênero amplo do direito processual¹, mediante o qual “o direito regula a sua própria criação, estabelecendo as normas que presidem à produção de outras normas, sejam normas gerais ou individualizadas”².

Entre as fases do processo legislativo comumente perfilhadas pela literatura especializada, estão a iniciativa, a discussão, a votação da proposição, a sanção, a promulgação e a publicação da lei. A iniciativa, ato que nos interessa nesse momento, consiste na apresentação

1 A doutrina moderna afirma que “processo” é um conceito que transcende o direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo e judicial) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, etc.) (GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. *Teoria geral do processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 280). José Alcione Bernardes Júnior leciona que a processualidade apresenta-se como um traço conspícuo do Estado Democrático de Direito, projetando-se em qualquer atuação estatal, seja no nível judicial, legislativo ou executivo. Toda atuação estatal, no exercício de suas competências institucionais, há que obedecer a um procedimento juridicamente regulado. Assim, as funções estatais, sejam elas legislativas, executivas ou jurisdicionais, sujeitam-se a um *iter* procedimental juridicamente adequado à garantia dos direitos fundamentais e à defesa dos princípios básicos conformadores de um Estado Democrático de Direito. Daí a existência de um processo legislativo, de um processo administrativo e de um processo jurisdicional. (BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 56-57).

2 SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 28.

ao Poder Legislativo de uma proposta de inovação do direito positivo. Pode-se dizer que a iniciativa é a proposta de edição de direito novo, consubstanciando-se no ato que deflagra o processo de criação da lei, que impõe a obrigação da casa legislativa de deliberar sobre o tema.

A titularidade da iniciativa, isto é, a definição da autoridade que detém o poder de dar início ao processo legislativo, é um assunto intimamente ligado ao princípio da separação dos Poderes. Na história do parlamento, antes mesmo do constitucionalismo contemporâneo, cabia tão somente ao governo provocar a manifestação do órgão legislativo. Os parlamentares não possuíam o direito de apresentar projetos de lei, cabendo a eles apenas deliberar sobre as propostas genéricas a eles apresentadas.

A partir da obra clássica de Montesquieu, houve uma inversão dessa noção, passando a se conceber a iniciativa como inerente à própria função de legislar, negando-se completamente, de outro lado, ao Poder Executivo a iniciativa da proposição de lei. O próprio Montesquieu sustentou ser válido ao monarca o exercício da faculdade de impedir (vetar), mas não a de propor leis.

Essa concepção extremamente pura da função legislativa acabou enfrentando dificuldades práticas com a evolução do papel do Estado, que passou a assumir funções prestacionais relevantes. O passo natural foi a progressiva atribuição, ao Poder Executivo, da faculdade de dar início ao processo legislativo, submetendo o projeto de lei ao órgão legiferante.³ A evolução do constitucionalismo foi sofisticando as formas de provocação do órgão legislativo, levando ao deslocamento da iniciativa para

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 140.

outros órgãos, inclusive ao próprio Poder Judiciário, em relação a determinadas matérias.⁴

Nesse diapasão, assentou-se o conceito de iniciativa geral, ampla, deferida a uma multiplicidade de partícipes. A iniciativa comum (ou concorrente) compete tanto ao chefe do Poder Executivo quanto a qualquer parlamentar ou comissão, como também aos cidadãos (iniciativa popular).

Em alguns casos específicos, a Constituição da República de 1988 (CR/88) estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada de exclusiva ou reservada.

No presente ensaio, busca-se analisar a evolução e os limites da iniciativa parlamentar em matéria tributária.

Como é cediço, no campo do Direito Tributário, assim como no do Direito Penal, a lei goza de elevado prestígio, sendo ela fundamental, salvo raras exceções, para a instituição e exoneração de tributos. Os princípios da legalidade, da reserva legal e da tipicidade – melhor dizendo, da especificidade conceitual – são tópicos largamente pesquisados e debatidos nos foros da tributação. Todavia, a dogmática jurídica tem se furtado a analisar de forma detida e técnica os processos de elaboração da lei tributária, pedra de toque do próprio princípio da legalidade e da ideia do necessário consentimento prévio do cidadão para a criação do tributo.

Nosso objetivo com este capítulo é contribuir com uma análise crítica do tema, que poderá servir de base

4 FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. A iniciativa privativa no processo legislativo diante do princípio interpretativo da efetividade da Constituição. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, jan./jun. 2001, p. 58.

para a atuação mais efetiva de câmaras municipais no cumprimento do seu papel democrático e para o respaldo de decisões dos próprios tribunais, pois temos visto que ainda são cometidos alguns equívocos de interpretação da legislação que rege a matéria.

Uma vez que o Direito Tributário enseja aplicação “em massa” de suas normas pela administração pública, de forma ampla e contínua,⁵ a lei tributária é recorrentemente alterada, com o escopo de englobar novos métodos de simplificação e formas de viabilizar sua execução. Além disso, se é certo que as modificações das leis fiscais são fundamentais para a criação e majoração de tributos, também o são para sua redução ou extinção, pois as concessões de incentivos fiscais também estão submetidas ao princípio da legalidade. Aliás, como o poder de tributar foi outorgado a todos os entes federados, é muito comum que as casas parlamentares, em especial as Comissões de Constituição e Justiça (CCJs), enfrentem proposições com diversos temas tributários, e a questão que ora se examina sempre vem à tona.

2. O FUNDAMENTO DA INICIATIVA RESERVADA E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRATAMENTO DA MATÉRIA TRIBUTÁRIA

A tributação é questão que impacta diretamente os cofres públicos e, ao longo da história brasileira, os projetos de lei sobre a matéria estiveram durante um bom tempo sob a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo. Apesar

5 DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 320.

do novo tratamento feito pela CR/88, o tema ainda suscita algumas controvérsias, analisadas a seguir.

Ferreira Filho considera que a iniciativa reservada é um contrapeso da extensão da iniciativa a vários titulares e que a sua razão estaria na proteção da independência de determinado Poder, bem como na redução das despesas públicas.⁶ Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos argumentam que “sem a limitação imposta pelo constituinte e, principalmente, às vésperas de eleições, parlamentares, desejosos de recondução, poderiam dar início à geração artificial de oportunidades para granjear votos, com o que os orçamentos não resistiriam”.⁷

A Constituição do Império, outorgada em 1824, conferia tanto ao Legislativo quanto ao Executivo a proposição de lei. Previu, contudo, que a iniciativa sobre impostos seria privativa da Câmara dos Deputados (art. 36, inciso I). Na mesma linha, a Constituição de 1891 previu o poder de iniciativa a qualquer dos membros da Câmara ou do Senado (art. 36), com exceção das matérias previstas

6 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 144.

7 MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4, t. 1, p. 401. O autor argumenta ainda que a iniciativa privativa se relaciona com um maior conhecimento técnico sobre os assuntos reservados. Confira-se: “Por que as matérias elencadas são de competência privativa do Presidente da República? É que sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.” (Ibid., p. 387). Ferrari Filho critica tal tese por entender que a falta de “conhecimento técnico” não poderia impedir a atuação do Poder Legislativo. Segundo ele, “nos Parlamentos modernos, os parlamentares têm a necessária assessoria de especialistas em diversos assuntos. [...] Ademais, mesmo que a iniciativa fosse reservada a órgão externo ao Parlamento, o projeto teria de ser apreciado durante a tramitação, estando totalmente superada a tese segundo a qual nos projetos de iniciativa privativa só caberia a aprovação ou rejeição, e não a emenda” (FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. A iniciativa privativa no processo legislativo diante do princípio interpretativo da efetividade da Constituição. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, jan./jun. 2001, p. 60).

no art. 29, entre elas “todas as leis de impostos”, cuja competência ficou reservada à Câmara.

No Direito brasileiro, a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo foi prevista, pela primeira vez, na Constituição de 1934. De acordo com o art. 41 daquela Carta, a iniciativa de projetos de lei cabia a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao presidente da República, competindo exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira. Segundo o § 2º do art. 41, pertencia exclusivamente ao presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas.

Note-se, desde logo, que a Carta de 1934 preocupou-se apenas em diferenciar a matéria “fiscal” da “financeira”, sem, contudo, dispor exclusividade ao chefe do Poder Executivo em sua iniciativa.

A Constituição de 1937, de cunho autoritário, objetivando esvaziar o Legislativo, mudou o cenário prevalente de iniciativa ampla e atribuiu, em princípio, toda a iniciativa de projetos de lei ao Executivo.⁸ A expressão “matéria tributária” foi mencionada pela primeira vez no texto constitucional, que não admitiu “como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer

8 Art. 64. A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa. § 1º A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa”.

Com o advento da Constituição de 1946, foi retomado o esquema anterior da iniciativa geral como regra, prevendo apenas a competência exclusiva do presidente para a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem a lei de fixação das forças armadas.⁹ Pelas normas constitucionais então vigentes, cabia à Câmara dos Deputados e ao presidente da República a iniciativa de todas as leis sobre matéria financeira, deixando, contudo, de prever expressamente a matéria tributária, que acabou sendo englobada na primeira.¹⁰

A Constituição de 1967 previu como regra a iniciativa comum, mas passou a arrolar como matéria de iniciativa privativa do chefe do Executivo, entre outras, as leis que

9 Art. 67. A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. § 1º Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira. § 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas.

10 É interessante observar que a proposição legislativa (Projeto de Lei nº 4.834/1954) do que seria o futuro Código Tributário Nacional, elaborado por uma Comissão de Juristas, foi encaminhada para a Câmara dos Deputados, mediante iniciativa do Poder Executivo. A base da ideia de codificação era a competência da União de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 5º, XV, “b”, da Carta de 46), aí incluída a matéria tributária. Como se sabe, o projeto não chegou a ser votado, ficando estagnado até ser retomado pelo então Presidente Castello Branco, já após a Emenda nº 18/65, como parte do plano de reestruturação do Sistema Tributário Nacional. O trabalho foi reaproveitado e amadurecido no texto do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 13, de 1966, também iniciado pela Presidência da República, que, após aprovado, originou a Lei nº 5.172/1966, o Código Tributário Nacional.

dispunham sobre matéria financeira.¹¹ É bom observar que o presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resultasse em aumento de despesa, podia expedir decretos com força de lei sobre matérias versando sobre finanças públicas (art. 58, inciso II).

Apesar de ampliar o espectro de matérias sujeitas a iniciativa exclusiva do presidente, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que reformulou a Carta de 1967, manteve, no art. 57, I, a exclusividade nas leis que disponham sobre matéria financeira. A figura do decreto-lei apareceu no art. 55 daquela Carta, ao prever que o presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa, poderia expedir decretos-leis sobre algumas matérias, entre elas, finanças públicas, inclusive normas tributárias (inciso II).

Feito esse esforço histórico, percebe-se que as Constituições se valeram dos termos “fiscal”, “financeiro” e “tributário”, que, apesar de aparentemente próximos, têm diferenças marcantes, que eram e ainda são relevantes para a definição dos limites da iniciativa das proposições de lei.

Baleeiro ensina que o Direito Financeiro compreende o conjunto das normas sobre todas as instituições financeiras – receita, despesas, orçamento, crédito e processo fiscal – ao passo que o Direito Fiscal, sinônimo de Direito Tributário, é um sub-ramo do primeiro, pois se aplica ao

11 Art. 60. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: I – disponham sobre matéria financeira; II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública; III – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas; IV – disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios. [...]

campo das receitas de caráter compulsório, regulando as relações jurídicas entre o Fisco e o contribuinte.¹²

A matéria financeira relaciona-se à atividade financeira do Estado e tem, em sua maioria, normas destinadas a reger o comportamento do administrador público no exercício do seu múnus. A matéria tributária – ou fiscal – envolve o regramento da relação jurídica entre o cidadão e o Estado (Fazenda Pública), limitando o seu poder de tributar, para garantir o respeito aos direitos fundamentais do contribuinte, e dispondo sobre a criação ou exoneração de uma entre as várias espécies de receitas estatais sobre as quais versam as finanças públicas: a receita tributária.

Apesar dessa diferença marcante entre as disciplinas financeira e tributária – embora a segunda esteja contida na primeira –, a autonomia do Direito Tributário foi sendo conquistada aos poucos sendo certo que, no que diz respeito à iniciativa de projetos de lei, até o advento da atual Constituição, as ideias ainda se misturavam. Ao comentar o texto da Constituição de 1967, Ferreira Filho aduziu que o alcance da expressão matéria financeira vinha desde a Constituição de 1934 e que, segundo o Senador Ferreira de Souza, a Constituição “quis abranger na expressão ‘matéria financeira’, não só as leis de receitas como as criadoras de despesas, abrangendo o orçamento e as de

12 BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. XXII. Nas palavras do mestre, “em algumas línguas, como francês e inglês, as expressões *Droit Fiscal* e *Fiscal Law* designam o que nos chamamos de Direito Tributário, muito embora, etimologicamente, a palavra fiscal (de *fiscus* e *fisci*, canastra onde os romanos guardavam o dinheiro público e, por metonímia, o conteúdo, o próprio Erário) seja equivalente clássica de Financeiro, de formação menos antiga. Bluteau e Morais, por exemplo, não registram *finanças*, *financeiro*, como expressões vernáculas, além de que se sabe que elas entraram nas línguas modernas pelo francês. (p. XXXVI). De fato, no Brasil, os termos “fiscal” e “tributário” são adotados de forma indistinta, como se vê o recorrente uso das expressões “processo administrativo fiscal” e “exonerações fiscais”.

contabilidade”¹³. Sem dúvida, no contexto da época, era forte a tese de que matérias envolvendo a disciplina de tributos (matéria tributária) estariam dentro da iniciativa exclusiva do presidente sobre matéria financeira.

A regra restritiva da Carta de 67 não ficou imune às críticas da comunidade jurídica, que já vislumbrava as diferenças entre as disciplinas. Esse entendimento acabou não prevalecendo, ficando a iniciativa em matéria tributária também reservada ao presidente, apesar de se noticiar uma oportunidade em que o Senado “ousou” considerar alterações na legislação do Imposto de Renda como de iniciativa ampla, que poderia ser iniciada naquela Casa.¹⁴

13 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*: Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 54.

14 O Assessor Legislativo do Senado Federal, Carlos Rosas assim se pronunciou: “a recente decisão emanada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal ao declarar a constitucionalidade de projetos de lei objetivando alterações na legislação do imposto de renda, despertou-nos para o estudo mais acurado da tese. O parecer exarado pelo Senador Itálvio Coelho, a quem tivemos a honra de assessorar, na ocasião, e acolhido pela unanimidade dos membros da Comissão, tornou-se o ‘leader case’ da nova e, até certo ponto ousada orientação daquele Órgão colegiado, com relação à iniciativa legislativa do Congresso. Até então vacilava a Comissão ao se deparar com a tese, ainda que, em raras ocasiões, tenha se inclinado em favor da abertura da iniciativa do Poder Legislativo. Nessa oportunidade, porém, o polêmico e complexo tema foi enfrentado à luz do Direito. (ROSAS, Carlos W. Chaves. A matéria financeira e a matéria tributária no direito constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, v. 15, n. 57, jan./mar. 1978, p. 49). Ainda sob o arcabouço da Carta de 1967, concluiu o autor: “não chegamos a outra conclusão, senão a de que ao Congresso Nacional cabe a iniciativa das leis que tratam de matéria tributária, não lhe competindo, porém, a provocação do processo legislativo quanto a matéria financeira ‘stricto sensu’. [...] Se o Direito Financeiro, pelo cordão umbilical que consiste na receita derivada, acha-se ligado ao Direito Tributário, nem por isso se há de olvidar toda uma sistemática constitucional de caráter rígido e casuístico como a nossa, para, por mero capricho histórico e tradicionalista, construir standards ideológicos que culminem com a identificação de matérias heterogêneas. [...] Uma vez estabelecida a distinção entre matéria financeira e matéria tributária, dentro de um raciocínio lógico, se há de concluir que a matéria tributária cinge-se à instituição ou alteração de tributos, tendo-se em mente a sua hipótese de incidência, considerando-se aí os seus aspectos material e subjetivo, a base de cálculo e a alíquota, além de suspensão, extinção ou exclusão do crédito tributário, normas interpretativas relacionadas com o conceito de tributo, assim entendidos os impostos, taxas, contribuições em geral e o empréstimo compulsório. Evidentemente, toda a matéria não correspondente a esses elementos estará, por consequência, na esfera da matéria financeira e, pois, fora do alcance da iniciativa do Legislativo” (Ibid., p. 53-54).

A CR/88, com rigor terminológico, estabeleceu e distinguiu, com clareza, as matérias financeira e tributária, em dispositivos diversos. Observe-se as normas que regem as iniciativas das leis relativamente aos temas:¹⁵

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

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

[...]

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

15 A CR/88 distinguiu as matérias em vários outros dispositivos. A título exemplificativo, o art. 24, I, ao fixar a competência legislativa concorrente assim previu: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

Da análise das normas constitucionais evidencia-se que a reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo em matéria tributária é tão somente no caso “dos Territórios”. A literalidade da previsão constitucional não deixa dúvida de que, não sendo caso de território federal, cabe ao Legislativo a iniciativa de proposições em matéria tributária.

Como a iniciativa privativa é uma regra de exceção (prevista em *numerus clausus*), que deve ser estabelecida de forma explícita pelo texto constitucional, não se admite interpretação extensiva, razão pela qual a matéria tributária da União, estados, Distrito Federal e municípios deve seguir a regra geral, podendo ser iniciada por qualquer parlamentar ou comissão da casa legislativa. São matérias cuja iniciativa compete, exclusivamente, ao Poder Executivo somente aquelas pertinentes ao plano financeiro, não se fazendo referência, portanto, à matéria tributária.

O § 2º do art. 165 acima transcrito, ao prever que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – esta de iniciativa privativa do Executivo – deverá dispor, entre outras matérias, sobre as alterações na *legislação tributária*, não implica em regra de iniciativa privativa em matéria tributária. O que a LDO faz é dispor sobre algumas condições – diretrizes – para que sejam realizadas alterações da legislação tributária, que, por óbvio, terá processo legislativo próprio e distinto.

Percebe-se, de forma cristalina, que não há previsão constitucional de iniciativa privativa em matéria tributária, compreendendo essa toda e qualquer norma que discipline a instituição, extinção e cobrança de tributos, quaisquer que eles sejam. Uma vez que a reserva de iniciativa aplicável em matéria orçamentária não alcança as leis que instituem ou revoguem tributos, pode-se, com segurança, afirmar que não há restrição constitucional para que vereadores, deputados estaduais ou federais, ou senadores iniciem, nas respectivas casas, projetos de lei alterando normas tributárias. Tanto é assim que essa questão acabou ficando tranquila, tanto na doutrina¹⁶ quanto na Corte Maior, conforme analisaremos em seguida.

Com razão, se tributo é um assunto que interessa a todo o povo que, por dever difuso, contribui para manter o Estado, por via reflexa, também preocupa a todos os representantes eleitos para atuarem no processo legislativo, podendo iniciar debates legislativos sobre o tema. Esse interesse coletivo, primário e direto, está na origem do Estado moderno.¹⁷

16 Carrazza afirma que, em matéria tributária, com exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios, a iniciativa legislativa é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos, etc. (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 304).

17 Para Sérgio Barros, negar a integralidade dessa submissão, retirando dos parlamentares a iniciativa das leis tributárias, em qualquer dos níveis ou entes federativos, é violentar um princípio histórico que na evolução da civilização ocidental se tornou princípio institucional de qualquer Estado que se queira democrático e de direito. Ele opõe a justa preocupação dos súditos à tradicional sanha tributária do poder soberano, sobretudo do Poder Executivo, que gere a Fazenda Pública. A abertura da iniciativa legislativa tributária aos parlamentares e ao próprio povo se assenta nessa razão coletiva, erigida pela história em princípio institucional da ordenação estatal, acatado pela Constituição da Federação brasileira. (BARRÓS, Sérgio Resende de. A iniciativa das leis tributárias. *Revista Jurídica "9 de Julho"*, São Paulo, n. 2, p. 41-49, 2003. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/472_arquivo.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017).

3. A REGRA CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA GERAL E A IRRELEVÂNCIA DO IMPACTO NAS RECEITAS DO GOVERNO: ENTENDIMENTO DO STF

O Supremo Tribunal Federal (STF) já confirmou, em sede de repercussão geral¹⁸, a jurisprudência da corte de que não há reserva de iniciativa ao chefe do Executivo para propor leis tributárias, inclusive, que implicam redução ou extinção de tributos e consequente redução das receitas. No julgamento, fixou-se a seguinte tese: “inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”.

O recurso extraordinário apreciado pela Suprema Corte foi interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) que havia considerado inconstitucional uma lei do Município de Naque, uma vez que, iniciada na câmara municipal, ela revogou a legislação instituidora da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) na municipalidade. O prefeito de Naque propôs a ação direta argumentando que a lei impugnada implicaria redução das receitas, razão pela qual estaria sujeita à reserva de iniciativa.

O relator, ministro Gilmar Mendes, em seu voto, expôs que leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar

18 “Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência” (ARE 743480, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tema 682, p. 20/11/2013).

apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. Para o ministro, “ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal”, motivo pelo qual admitiu que um projeto de lei iniciado na câmara municipal revogue integralmente determinado tributo, no caso de Naque, a Cosip.

O fato de a matéria envolver a revogação de tributo e de produzir imediato impacto nos cofres municipais acabou sensibilizando a corte de origem, na qual prevaleceu, por maioria, a inconstitucionalidade da lei municipal, por vício de iniciativa.¹⁹ O desembargador relator, Silas Vieira, decidiu que uma lei tributária benéfica que, quando aplicada, acarreta diminuição da receita do município, seria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal.²⁰ Esse entendimento foi acompanhado pela

19 “Ação direta de inconstitucionalidade - Medida cautelar - Lei Municipal 312/2010 - Revogação das Leis Municipais 170/2002 e 174/2003 - Município de Naque - Poder Legislativo - Contribuição para custeio de iluminação pública - Cobrança - Leis instituidoras - Revogação - Renúncia de receita - Orçamento municipal - Comprometimento - Vício de iniciativa - Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Princípio da separação de poderes - Ofensa - Liminar - Requisitos exigidos - Comprovação - Suspensão da lei - Corte Superior - Ratificação”. (TJMG – ADI 1.0000.11.004326-2/000, Rel. Des. Silas Vieira, Corte Superior, j. 13/04/2011, p. 27/05/2011).

20 Esse entendimento tem respaldo doutrinário. Carrazza entende que só o chefe do Executivo pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Segundo o seu entendimento, não tendo nenhum compromisso com o interesse público e, por assim dizer, cuidando de assuntos que lhe são favoráveis, os cidadãos nunca jamais se pejariam de apresentar leis tributárias isentivas, remissivas, anistiantes etc. Leis deste jaez podem, inclusive, preparar o terreno para futuras candidaturas a cargos executivos. De fato, com o forte apelo popular que as leis tributárias benéficas invariavelmente possuem, não nos demasiamos em arrojada hipótese proclamando que elas têm livre trânsito no Legislativo. Legislativo que também não tem o compromisso constitucional de zelar diretamente pelo Erário Público. (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 304).

quase totalidade da Corte Especial do TJMG, com a exceção de dois desembargadores: Almeida Melo e Kildare Carvalho. Talvez por serem constitucionalistas de relevo, os votos minoritários seguiram a jurisprudência do STF, admitindo a iniciativa dos vereadores na hipótese.

Os julgados mais recentes do TJMG – até mesmo em razão da eficácia persuasiva da decisão do STF em sede de repercussão geral – são amplamente favoráveis à iniciativa de parlamentares em matéria tributária, admitindo-a: (a) na revogação de lei municipal que definia as regiões fiscais da área urbana do Município de Andrelândia, para fins de incidência do IPTU;²¹ (b) na instituição de isenções de IPTU no Município de Visconde do Rio Branco²² e no Município de Três Pontas;²³ (c) na redução de alíquotas e concessões de isenções da Cosip, por meio de emenda parlamentar em projeto iniciado pelo prefeito do Município de Córrego Danta;²⁴ e (d) na instituição de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) no Município de Passos,²⁵ entre outras.

-
- 21 “O colendo Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, já decidiu que a iniciativa de leis tributárias não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que resulte redução de receitas em virtude de algum benefício fiscal (ARE nº 743.480 RG/MG)”. (TJMG – ADI 1.0000.15.046673-8/000, Rel. Des. Geraldo Augusto, Órgão Especial, j. 22/03/2017, p. 07/04/2017).
- 22 “Leis que estabelecem requisitos e condições para isenção de IPTU não são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, pois cuidam de matéria tributária, a qual não se inclui dentre aquelas que são de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e, por conseguinte, pelo princípio da simetria, de exclusiva iniciativa do Prefeito Municipal”. (TJMG – ADI 1.0000.16.029005-2/000, Rel. Des. Evandro Lopes da Costa Teixeira, Órgão Especial, j. 22/03/2017, p. 31/03/2017).
- 23 ADI 1.0000.15.039407-0/000, Rel. Des. Mariangela Meyer, Órgão Especial, j. 12/12/2016, p. 10/03/2017.
- 24 ADI 1.0000.16.032657-5/000, Rel. Des. Armando Freire, Órgão Especial, j. 22/02/2017, p. 24/03/2017.
- 25 ADI 1.0000.09.512647-0/000, Rel. Des. Manuel Saramago, Corte Superior, j. 13/04/2011, p. 17/06/2011.

4. O PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A INCONSTITUCIONALIDADE DE LIMITAÇÕES À INICIATIVA PARLAMENTAR EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

A possibilidade de membros do Poder Legislativo proporem projetos de lei ou emendas a projetos de lei em matéria tributária ainda encontra discussão nas casas legislativas, sobretudo, nas comissões parlamentares incumbidas de controlar a constitucionalidade e legalidade das proposições legislativas, geralmente denominadas Comissões de Constituição e Justiça (CCJs).

Um rápido exame de alguns pareceres exarados por várias CCJs demonstra que algumas têm negado a constitucionalidade da iniciativa parlamentar no campo tributário, em especial porque, geralmente, a lei orgânica da municipalidade prevê a impossibilidade de o legislador apresentar proposições cuja matéria seja tributária (ou envolvendo, por exemplo, instituição de benefícios fiscais).²⁶

A federação brasileira é orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os estados membros e municípios devem se organizar à imagem e semelhança da União;²⁷ suas constituições particulares como também as leis orgânicas

26 De acordo com a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, é matéria de iniciativa privativa do Prefeito a concessão de isenção, benefício ou incentivo fiscal (art. 88, II, “h”).

27 Confira-se, por oportuno, os seguintes dispositivos da Constituição de 1988, que fundamentam a ideia de simetria: “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]”.

devem espelhar a Constituição da República, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária.²⁸

Tendo como parâmetro o princípio da simetria, pode-se verificar que a Constituição da República de 1988 não possui nenhuma vedação à iniciativa de projetos de leis de matéria tributária pelo legislativo federal. Como visto, no processo legislativo federal, a iniciativa outorgada com exclusividade ao chefe do Poder Executivo está prevista no § 1º do art. 61, não havendo previsão de iniciativa privativa em matéria tributária.

Como abordado, deve-se considerar que as regras básicas sobre a iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo são uma projeção específica do princípio da separação dos Poderes, motivo pelo qual são de observância obrigatória pelos estados e municípios.²⁹

São, portanto, de iniciativa da câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, todas as leis que a Lei Orgânica Municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da Carta Maior, as que se inserem no âmbito da competência municipal.³⁰

No mesmo raciocínio, não sendo a matéria tributária de iniciativa reservada, não há óbice constitucional de que os parlamentares apresentem emendas à eventuais

28 MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 170.

29 Com base nessa premissa, o STF, no julgamento da ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 20.6.2008, firmou entendimento no sentido que, por força do princípio da simetria, devem os Estados-membros observar as regras encartadas no art. 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal, que dispõem sobre as leis de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607.

proposições iniciadas pelo Poder Executivo, ainda que acarretem aumento de despesa.³¹

Dessa forma, por violar o princípio da simetria, são inconstitucionais normas municipais – como o art. 88, inciso II, alínea “h” da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – que incluem a matéria tributária (concessão de isenção, benefício ou incentivo fiscal) na iniciativa privativa do Poder Executivo.

5. OS LIMITES IMPOSTOS AO LEGISLADOR NA APRESENTAÇÃO DE PROPOSIÇÕES ENVOLVENDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA: AS LEIS BENÉFICAS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Um aspecto complicador da iniciativa parlamentar em matéria tributária aparece nas leis tributárias concessivas de benefícios fiscais, como isenções ou reduções de alíquotas ou bases de cálculo. Ainda que a isenção fiscal, por exemplo, seja matéria eminentemente tributária, a consequência imediata a partir da eficácia da lei que a concede, a toda evidência, é a redução de receitas, com impacto direto no orçamento. E, nessa toada, surge o forte argumento – que foi muitas vezes utilizado como

31 Tal vedação é prevista no art. 63, I, da Carta Maior: “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; [...]” Sobre o tema, vale consignar que o Plenário do STF, no julgamento da ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.6.2004, assentou que padece de vício de inconstitucionalidade a norma que, resultante de emenda parlamentar em projeto de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, implique aumento de despesa. Por força do princípio da simetria, a referida diretriz também deve ser observada pelas demais entidades federativas. Não sendo a matéria de iniciativa reservada, portanto, prevalece a regra geral de apresentação de emendas parlamentares.

fundamento de decisões judiciais³² – de que apenas o chefe do Executivo – ordenador das despesas – seria capaz de estimar os efeitos e impactos que tal renúncia traria às finanças públicas, o que tornaria exclusiva a sua iniciativa para legislar.

Nessas situações, os Direitos Financeiro e Tributário se aproximam e quase se misturam: uma lei que, versando sobre matéria tributária, implica em renúncia de receita tem o condão de desequilibrar as contas públicas, e, nesse caso, o Poder Legislativo poderia usurpar, ainda que de maneira indireta, a atribuição do Executivo de formular projetos de lei que tratam de matéria orçamentária.

Entretanto, esse argumento não é suficiente para afastar a possibilidade de o parlamentar iniciar o processo legislativo tributário. A concessão de benefícios tributários, ainda que venha a repercutir no orçamento municipal – como o faz, de uma forma ou de outra, a grande maioria da legislação tributária –, não constitui lei orçamentária, estando no campo de iniciativa geral entre o Legislativo e o Executivo.

Sob o viés constitucional, portanto, têm decidido com acerto as cortes estaduais e o STF, uma vez que

32 “O Direito Tributário e o Direito Financeiro apresentam campos de irradiação e extensão diversos. Enquanto o Direito Tributário restringe-se à instituição, arrecadação e fiscalização dos tributos, o Direito Financeiro descreve a regulamentação jurídica de toda a atividade financeira do Estado ou do Município. - A iniciativa de projetos de lei sobre organização administrativa, orçamento e serviços públicos é de competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal. - É inconstitucional lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores que importe em renúncia de receita. - Apesar do fato de a citada lei municipal tratar de matéria tributária, que não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, apresenta irrecusável peculiaridade, pois implica renúncia de receita, gerando desequilíbrio nas contas públicas e comprometendo o orçamento municipal, padecendo, por consequente, de vício de iniciativa, uma vez que as leis que ensejam renúncia de receita repercutem no orçamento anual, o que não é admitido pela Constituição Estadual”. (TJMG - ADI 1.0000.08.488090-5/000, Rel. Des. Wander Marotta, Corte Superior, j. 27/01/2010, p. 16/04/2010).

não é reservada ao chefe do Executivo a iniciativa de proposição de leis tributárias, ainda que tais leis impliquem na redução ou extinção de tributos e na consequente redução das receitas. Restringir a iniciativa de leis tributárias, sem que o constituinte o tenha feito, é atuar de forma inconstitucional. Repise-se, por oportuno, que a iniciativa reservada do chefe do Executivo, por constituir matéria de direito estrito e prevista de forma excepcional à regra geral de iniciativa, deve ser interpretada de forma restritiva.

Por outro lado, a perda de arrecadação decorrente da adoção de medidas desonerativas pode infringir preceitos de ordem legal, insculpidos na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. Essa lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece condicionantes para a renúncia de receita de natureza tributária, conforme evidencia o art. 14 daquele diploma.

A questão a ser enfrentada – e que tem sido pouco explorada na jurisprudência do TJMG – não é propriamente se a questão é de iniciativa do Poder Legislativo, mas se a proposta legislativa que cria determinado benefício fiscal cumpre ou não os requisitos dispostos na LRF.

Na prática, apresentar as medidas compensatórias para fazer face a determinada renúncia fiscal, atendendo à LRF, torna complexa a proposta de autoria parlamentar, em razão da sua evidente assimetria informacional em relação ao Poder Executivo. É fundamental que a proposição legislativa seja acompanhada de estudo sobre seu impacto orçamentário ou mesmo que se deliberem mecanismos para compensação da perda de receita, o que torna intrincadas a apresentação de proposições por parlamentares e a sua aprovação na casa legislativa.

Por isso, mesmo superada a questão da constitucionalidade da iniciativa, para a formação do juízo da legalidade da proposição legislativa originada de parlamentar, é essencial enfrentar o contido na LRF, mais especificamente o art. 14. Sem informações precisas sobre o impacto fiscal das medidas, o parlamentar acaba muitas vezes tolhido de liberdade de atuação.

Note-se que o próprio STF já analisou a questão, decidindo pela inconstitucionalidade de benefício fiscal concedido por projeto de iniciativa parlamentar ao argumento de que “toda e qualquer concessão de benefício tributário deve ser acompanhada de cautelas orçamentárias, como a previsão dos valores renunciados e a fonte de custeio da nova despesa”. No caso julgado, não havia a indicação de que essas cautelas tinham sido observadas, não bastando, para a 2ª Turma do tribunal, a utilização da fórmula genérica “as despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações próprias, suplementadas se necessário”³³.

33 “TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE ‘ZONA AZUL’ CONCEDIDA AOS AGENTES FISCAIS DA UNIÃO, DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CARACTERIZAÇÃO COMO PREÇO PÚBLICO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARGUMENTO PELA CARACTERIZAÇÃO COMO TRIBUTO. INICIATIVA DE LEI COMPARTILHADA COM O PODER LEGISLATIVO. IRRELEVÂNCIA NO CASO CONCRETO. AGRAVO REGIMENTAL. 1. Segundo a orientação firmada por esta Suprema Corte, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria tributária é aplicável somente aos Territórios (art. 61, § 2º, b da Constituição). 2. Contudo, ainda que o valor cobrado com o objetivo de ordenar o estacionamento de veículos em locais públicos (“zona azul”) fosse classificado como tributo, seria necessário justificar a necessidade e a adequação do benefício concedido, em razão de a Constituição não tolerar a quebra da isonomia (“concessão de benefícios odiosos”), bem como exigir a adoção de cautelas orçamentárias (estimativa da renúncia e eventuais medidas destinadas a contrabalançar a perda de arrecadação). 3. A parte-agravante não demonstrou o atendimento desses requisitos constitucionais imprescindíveis para validar a exoneração tributária. 4. Ademais, a exoneração em exame afeta diretamente a competência dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal de organizar a atividade de fiscalização. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (RE 492816 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, j. 06/03/2012, DJe 20/03/2012).

Embora haja uma dificuldade de o parlamento participar ativamente dessas decisões tributárias, gerando questionamentos quanto ao déficit democrático das regras tributárias brasileiras, a bem da verdade, a questão acaba por envolver limites a possíveis abusos na concessão de isenções pelo Legislativo, em detrimento das contas do Executivo.

6. A INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS AUTORIZATIVAS DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Tema de suma relevância – tanto é assim que foi abordado em capítulo específico desta obra – que merece uma análise rápida dada a sua recorrência, é a utilização de leis autorizativas no campo tributário, em especial na instituição de exonerações. Tem sido relativamente comum o uso pelo legislador da estratégia de meramente “autorizar” o Poder Executivo a instituir determinado benefício fiscal – numa suposta instituição de incentivo em prol de sua base eleitoral –, sem que sejam observados os requisitos exigidos pela LRF. Com efeito, na medida em que a lei somente “autoriza” o benefício, delegando o poder de exoneração ao Poder Executivo, haverá a efetiva instituição da regra quando ele assim por bem entender.

Do exame de alguns julgados de ADIs contra leis tributárias criadas a partir de iniciativas das câmaras municipais, constata-se que, em alguns deles, as leis eram simplesmente autorizativas, mas a Corte Estadual acabou validando a constitucionalidade das legislações ao focar tão somente na (in)existência de iniciativa

legislativa reservada, que, como amplamente debatido, não é vedada ao parlamentar.³⁴

Ressalte-se que, mesmo que não invocados os argumentos relativos à ofensa à separação dos Poderes – ou mesmo outros argumentos com sede constitucional,³⁵ como, por exemplo, a ofensa à isonomia³⁶ –, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, a Corte Estadual não está vinculada aos fundamentos jurídicos invocados pelo autor, uma vez que, nesse caso, a causa de pedir (*causa petendi*) é aberta. Isso significa que todo e qualquer dispositivo da Constituição ou do restante

34 No caso julgado abaixo, por exemplo, a lei do Município de Dom Bosco/MG meramente autorizou o Executivo Municipal a conceder isenção do IPTU. É dizer, em tese, poderia o alcaide instituir ou não a isenção. Mas o TJMG restringiu sua análise à possibilidade ou não de o Legislativo iniciar tal proposição de lei. Veja-se o trecho da ementa: “Caso em que há de ser julgada improcedente a ação de declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal de nº 9 de 02 de fevereiro de 2015 do Município de Dom Bosco, que autoriza o Poder Executivo Municipal conceder isenção do IPTU, preenchidas as condições estabelecidas no texto impugnado. - Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo municipais. [...]” (TJMG - ADI 1.0000.15.019386-0/000, Rel. Des. Mariangela Meyer, Órgão Especial, j. 22/06/2016, p. 12/08/2016). Da mesma forma, no julgamento da ADI nº 1.0000.14.068845-8/000 (Rel. Des. Eduardo Machado, p. 18/03/2016), debateu-se a constitucionalidade da Lei nº 2.293/2014, do Município de Conselheiro Pena, que autorizou o Poder Executivo a conceder isenção ou remissão do IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos. Veja a delegação legislativa realizada pelo art. 1º da norma que foi questionada e declarada constitucional pelo TJMG: “O poder Executivo fica autorizado a conceder isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – incidente sobre móveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos”.

35 No caso da ofensa à LRF, como abordamos, trata-se de um argumento de ilegalidade, cujo efeito principal seria a responsabilização do gestor. Embora se possa dizer que um benefício fiscal irresponsável viole o comando do art. 163, inciso I, da Carta Maior, que dispõe, que “lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas”, tal ofensa seria meramente reflexa.

36 A ofensa ao princípio da isonomia tributária já foi utilizado como argumento para a declaração de inconstitucionalidade de benefício fiscal em projeto iniciado pelo Legislativo: “a norma exonerativa local estabelece benefício sem apontar nem justificar o critério utilizado para a distinção. Sem a justificativa, é impossível reconhecer a necessidade e a adequação da medida aos dispositivos constitucionais indicados. Esse exame é imprescindível, na medida em que a jurisprudência dessa Suprema Corte constantemente reafirma a incompatibilidade dos chamados “privilégios odiosos”, concedidos tão-somente em função da origem, classe social, profissão, raça ou credo do cidadão (cf., e.g., a ADI 1.655, rel. min. Maurício Corrêa, DJ de 02.04.2004; o RE 236.881, rel. min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 26.04.2002, a RTJ 136/444-445, e a RDA 55/114)” (RE 492816, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 01/12/2011, p. 12/12/2011).

do bloco de constitucionalidade poderá ser utilizado como fundamento jurídico para declarar uma lei ou ato normativo inconstitucional.³⁷

O uso de tais leis delegantes viola o princípio da separação dos Poderes, haja vista que a tarefa de criar a norma é do Poder Legislativo, e, em matéria de benefícios tributários, a lei autorizativa transgredir, inclusive, dispositivo específico, positivado na Carta Maior. O § 6º do art. 150 da Constituição da República estabelece que qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderão ser concedidos mediante lei específica,³⁸ federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as exonerações fiscais mencionadas, ou o correspondente tributo ou contribuição.

O legislador constituinte estabeleceu a reserva absoluta de lei em sentido formal para a concessão de benefícios fiscais, ou seja, o tratamento da referida matéria só pode ser veiculado por normas que derivem de fonte

37 No julgamento da ADI 3796, o Plenário do STF julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar, a inconstitucionalidade da Lei 15.054/2006 do Estado do Paraná, utilizando-se de argumentos que não foram deduzidos pelo autor. A norma questionada, iniciada pelo Poder Legislativo, restabeleceu benefícios fiscais relativos ao ICMS. A Corte, seguindo sua jurisprudência, afastou as preliminares de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, de ofensa ao princípio da isonomia e de descumprimento da LRF. Adotou, contudo, o fundamento da guerra fiscal, em virtude da “causa petendi” aberta. No caso, ao ampliar benefício fiscal no âmbito do ICMS de maneira unilateral, a lei impugnada incidiu em inconstitucionalidade, por ofensa ao art. 155, § 2º, XII, da CR/88. (STF. Plenário. ADI 3796/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 8/3/2017 (Infomativo nº 856).

38 A exigência constitucional de lei específica é garantia do contribuinte que objetiva “coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do Chefe do Poder Executivo, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária” (GRECO, Marco Aurélio. Comentário ao art. 150, § 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1666-1667).

parlamentar. Isso quer dizer que é vedado ao Poder Legislativo conferir a outro órgão a prerrogativa que lhe é constitucionalmente atribuída de conceder exonerações fiscais, sob pena, como dito, de transgressão do princípio da separação dos Poderes.³⁹

Para Derzi, o ditame constitucional consagra: (a) exclusividade da lei tributária para conceder quaisquer exonerações, subsídios e outros benefícios, redutores, extintivos ou excludentes do crédito tributário, com o que se evitam as improvisações e os oportunismos por meio dos quais, sub-repticiamente, certos grupos parlamentares introduziam favores em leis estranhas ao tema tributário, aprovadas pelo silêncio ou desconhecimento da maioria,

39 Observe-se que o entendimento pela impossibilidade de intervenção de outra fonte de direito que não a lei em tema de exonerações fiscais é o adotado pelo STF. Confira-se: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE OUTORGA AO PODER EXECUTIVO A PRERROGATIVA DE DISPOR, NORMATIVAMENTE, SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA - DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA - MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO - POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PRINCÍPIO DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI EM SENTIDO FORMAL [...] - A essência do direito tributário - respeitados os postulados fixados pela própria Constituição - reside na integral submissão do poder estatal a rule of law. A lei, enquanto manifestação estatal estritamente ajustada aos postulados subordinantes do texto consubstanciado na Carta da República, qualifica-se como decisivo instrumento de garantia constitucional dos contribuintes contra eventuais excessos do Poder Executivo em matéria tributária. Considerações em torno das dimensões em que se projeta o princípio da reserva constitucional de lei. - A nova Constituição da República revelou-se extremamente fiel ao postulado da separação de poderes, disciplinando, mediante regime de direito estrito, a possibilidade, sempre excepcional, de o Parlamento proceder a delegação legislativa externa em favor do Poder Executivo. [...] A vontade do legislador, que substituiu arbitrariamente a lei delegada pela figura da lei ordinária, objetivando, com esse procedimento, transferir ao Poder Executivo o exercício de competência normativa primária, revela-se irrita e desvestida de qualquer eficácia jurídica no plano constitucional. O Executivo não pode, fundando-se em mera permissão legislativa constante de lei comum, valer-se do regulamento delegado ou autorizado como sucedâneo da lei delegada para o efeito de disciplinar, normativamente, temas sujeitos a reserva constitucional de lei. - Não basta, para que se legitime a atividade estatal, que o Poder Público tenha promulgado um ato legislativo. Impõe-se, antes de mais nada, que o legislador, abstendo-se de agir ultra vires, não haja excedido os limites que condicionam, no plano constitucional, o exercício de sua indisponível prerrogativa de fazer instaurar, em caráter inaugural, a ordem jurídico-normativa. Isso significa dizer que o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado - como o Poder Executivo - produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. [...]" (ADI 1296 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/06/1995, DJ 10/08/1995).

e (b) especificidade da lei tributária, vedando-se fórmulas indeterminadas ou delegantes de favores fiscais ao Poder Executivo.⁴⁰

A prerrogativa de o Executivo reduzir e restabelecer os valores de tributos – até determinado limite estabelecido em lei – é admitida somente nos casos expressamente previstos na Constituição da República.⁴¹ A definição do montante devido deve decorrer diretamente da lei, de modo que o contribuinte tenha certeza quanto à dimensão do aspecto quantitativo da sua obrigação tributária. A discricionariedade delegada ao Executivo para, nos parâmetros contidos em lei, alterar o *quantum* do tributo (a maior ou a menor) ofende a “tipicidade” característica do Direito Tributário, ao retirar da lei em sentido estrito a função de definir os elementos essenciais da regra-matriz de incidência.

Ademais, a ideia de domínio normativo exclusivo da lei formal, em se tratando de matéria tributária, é

40 DERZI, Misabel Abreu Machado. Atualização. In: BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 148. Pelo magistério da professora, “a lei não pode mais autorizar a autoridade administrativa a conceder remissão de forma indeterminada e discricionária, como dispõe o art. 172 do Código Tributário Nacional, sem definir com precisão a oportunidade, as condições, a extensão e os limites quantitativos do seu alcance. Sem validade, portanto, o artigo, à luz da citada Emenda Constitucional n. 03/1993”, que deu a nova redação do § 6º do art. 150 da Constituição, ora comentado.

41 Além das clássicas exceções ao princípio da legalidade constantes da CR/88 (art. 153, § 1º), há duas outras hipóteses em que a Constituição admitiu a manipulação das alíquotas de tributos sem lei, que foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001, quais sejam: (i) redução ou restabelecimento, por ato infralegal, das alíquotas da CIDE-combustível fixadas em lei (CR/88, art. 177, § 4º, I, “b”) e (ii) definição, redução e restabelecimento de alíquotas do ICMS incidente em etapa única (monofásica) sobre combustíveis e lubrificantes definidos em lei complementar, mediante convênio interestadual (CR/88, art. 155, § 2º, XII, “h”, e § 4º, IV, “c”). Além dessas exceções, portanto, não cabe ao Executivo, mesmo que por delegação legislativa e nos limites definidos em lei, alterar, para mais ou para menos, alíquotas de tributos. Nesse sentido, ensina Schoueri que “não há mitigação tácita ao princípio da legalidade em matéria tributária. Quando o constituinte assim desejou, ele expressamente previu a possibilidade de o Executivo, nos limites da lei, alterar as alíquotas”. (SCHOUERI, Luis Eduardo. *Direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 297).

complementada pela regra posta no art. 97, inciso II, do Código Tributário Nacional, segundo o qual somente lei pode estabelecer, entre outras matérias, a majoração de tributos ou sua redução. Assim, reforça-se o entendimento de que é inviável ao legislador prever leis meramente delegantes ou autorizativas para que o Executivo crie determinada isenção ou redução de tributos.⁴² A matéria tributária benéfica, assim como a majoração e criação de tributos, está submetida a expressa reserva legal, exigindo lei formal para a sua disciplina.

Portanto, as leis que veiculam, sob a forma de autorização ao Poder Executivo, benefícios fiscais, são claramente inconstitucionais, eis que inadmissível tal delegação legislativa nesse caso. Utilizando novamente as palavras de Misabel Derzi, ao menos no que toca à matéria tributária, “apenas o legislador pode avaliar os superiores interesses

42 Carrazza assim observa: “resta evidente, portanto, que o Executivo não poderá apontar – nem mesmo por delegação legislativa – nenhum aspecto essencial da norma jurídica tributária, sob pena de flagrante inconstitucionalidade. Não discrepa desta linha Paulo de Barros Carvalho: ‘Assinale-se que à lei instituidora do gravame é vedado deferir atribuições legais a normas de inferior hierarquia, devendo, ela mesma, desenhar a plenitude da regra matriz da exação, motivo por que é inconstitucional certa prática, cediça no ordenamento brasileiro, e consistente na delegação de poderes para que órgãos administrativos completem o perfil dos tributos. É o que acontece com diplomas normativos que autorizam certos órgãos da Administração Pública federal a expedirem normas que dão acabamento à figura tributária concebida pelo legislador ordinário. Mesmo nos casos em que a Constituição dá ao Executivo federal a prerrogativa de manipular o sistema de alíquotas, como no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tudo se faz dentro dos limites que a lei especifica’. Irrefutável, desse modo, o entendimento acerca da invalidade de delegação de poderes à Administração para que venha a dispor sobre qualquer dos elementos da regra-matriz tributária, tarefa essa circunscrita à lei instituidora do gravame. [...] Laboram em equívoco, portanto, os que sustentam que o chefe do Executivo, no que tange à tributação, pode terminar a obra do legislador, regulamentando tudo o que ele apenas descreveu com traços largos. Na verdade, a faculdade regulamentar serve para ressaltar alguns conceitos menos claros contidos na lei, mas não para agregar-lhes novos componentes ou, o que é pior, para defini-los do nada. Entendimento contrário viola o princípio da legalidade em sua própria essência [...] Como visto, todos os elementos essenciais do tributo devem ser erigidos abstratamente pela lei, para que se considerem cumpridas as exigências do princípio da legalidade. Convém lembrar que são “elementos essenciais” do tributo os que, de algum modo, influem no *an* e no *quantum* da obrigação tributária. (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 248-268).

da coletividade que venham a legitimar a isenção ou a sua revogação”.⁴³

Finalmente, vale consignar que, em breve, o STF deverá se pronunciar novamente sobre esse tópico, ao julgar o RE nº 986.296, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, após ter já reconhecido, no dia 3/3/2017, sua repercussão geral (tema nº 939⁴⁴). No caso, o art. 27, § 2º, da Lei nº 10.865/2004, transferiu para o regulamento a competência para reduzir e restabelecer as alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins. É oportuno destacar que, em seu parecer, apresentado no dia 26/7/2017, o procurador-geral da República opinou pela inconstitucionalidade da regra, propondo a seguinte tese:

[...] é inconstitucional, por violar a legalidade tributária e desconsiderar a taxatividade das hipóteses constitucionais que excepcionam o princípio da legalidade estrita a fim de permitir alteração de alíquotas definidas em lei, a norma legal que, limitando-se a dispor sobre a alíquota máxima da contribuição ao PIS/Pasep e à Cofins, autoriza o Poder Executivo federal a reduzir e/ou restabelecer as alíquotas das referidas contribuições por regulamento infralegal (BRASIL, 2017).

7. CONCLUSÃO

Após a análise realizada, podemos consolidar nossas conclusões nos seguintes tópicos: (a) não há previsão constitucional de iniciativa privativa em matéria tributária

43 DERZI, Misabel Abreu Machado. Atualização. In: BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 147.

44 O tema tem o seguinte teor: “possibilidade de as alíquotas da contribuição ao PIS e da COFINS serem reduzidas e restabelecidas por regulamento infralegal, nos termos do art. 27, § 2º, da Lei n. 10.865/2004”.

ao chefe do Poder Executivo, sendo plenamente possível ao parlamentar deflagrar o processo legislativo envolvendo o tema; (b) a matéria tributária compreende toda e qualquer norma que discipline a instituição, extinção e cobrança de tributos, não se confundindo com a matéria financeira; (c) apesar de possuir a iniciativa para propor projetos envolvendo matéria tributária, os parlamentares – assim como qualquer proposição de matéria tributária – devem se sujeitar aos requisitos dispostos na LRF; (d) tais limites, na prática, dificultam o exercício da iniciativa do parlamentar na medida em que este não dispõe, com a mesma facilidade do chefe do Poder Executivo, dos dados necessários para cumprimento da LRF; (e) leis autorizativas puras, isto é, que promovem a delegação de atividade própria do legislador, são inconstitucionais, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes, não se prestando para viabilizar a iniciativa tributária sem os cumprimentos dos requisitos legais constantes da LRF e de outras normas nacionais.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARROS, Sérgio Resende de. A iniciativa das leis tributárias. *Revista Jurídica "9 de Julho"*, São Paulo, n. 2, p. 41-49, 2003. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/472_arquivo.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 set. 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Atualização. In: BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito tributário, direito penal e tipo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. A iniciativa privativa no processo legislativo diante do princípio interpretativo da efetividade da Constituição. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 51-76, jan./jun. 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. São Paulo: Saraiva, 1974.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRECO, Marco Aurélio. Comentário ao art. 150, § 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. *Teoria geral do processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 4, t. 1.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ROSAS, Carlos W. Chaves. A matéria financeira e a matéria tributária no direito constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 15, n. 57, p. 45-54, jan./mar. 1978.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SCHOUERI, Luis Eduardo. *Direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

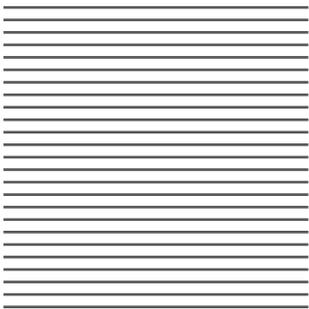
TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.



LIMITES DO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR A PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO

Jacqueline Passos da Silveira*

*Mestre em Direito Constitucional (UFMG). Consultora em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.



1. INTRODUÇÃO

São comuns, na atuação parlamentar, dúvidas relacionadas à validade das alterações promovidas por parlamentares em projetos de lei sujeitos à cláusula de reserva de iniciativa. Se os projetos de lei do Poder Executivo ocupam lugar de destaque na pauta dos Poderes Legislativos federal e estadual, nas câmaras municipais eles ganham ainda maior relevância, diante da inexistência local de outros atores constitucionais autorizados a dar início ao processo legislativo, como o Judiciário e o Ministério Público.

A jurisprudência tem parâmetros consolidados para aferir a validade do poder de emenda parlamentar nesses casos, invocando, reiteradamente, a necessidade de a emenda não gerar aumento de despesa em relação ao projeto original e de com ele guardar pertinência temática. Mas compreender o alcance do significado desses requisitos diante da multiplicidade de projetos de lei com nuances próprias que chegam rotineiramente às casas legislativas municipais é ainda um grande desafio.

Nesse cenário, o objetivo deste trabalho é buscar entender os limites do exercício do poder dos parlamentares para alterar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo de acordo com decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do

Estado de Minas Gerais. A opção pela abordagem da jurisprudência, além de representar um esforço didático para a discussão da matéria, justifica-se na medida em que constitui um balizamento importante para a atuação das casas legislativas em nosso modelo de controle de constitucionalidade de atos normativos.

2. A INICIATIVA PRIVATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Não há dúvidas quanto à possibilidade de o Poder Legislativo alterar projetos de lei em caso de proposições sujeitas às cláusulas de reserva de iniciativa. A validade das alterações estão sujeitas, evidentemente, aos limites impostos pela Constituição.

Embora as limitações impostas para o exercício da iniciativa privativa sejam diferentes dos limites que incidem sobre as emendas parlamentares sobre a matéria, os dois institutos estão correlacionados. Por essa razão, abordaremos primeiro o delineamento constitucional sobre as regras de iniciativa.

Conforme salientado por Manuel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 228), a iniciativa “não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que a desencadeia”.

A Constituição enumera as autoridades e órgãos que podem propor projetos de leis complementares e ordinárias: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, o presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o procurador-geral da República e os cidadãos, na forma e nos casos nela previstos (art. 61).

A regra geral é que os membros do Poder Legislativo, as comissões das casas legislativas, o chefe do Poder Executivo e o cidadão detêm iniciativa para apresentação de projetos de lei sobre qualquer matéria, excetuadas, contudo, as hipóteses em que apenas algumas autoridades ou órgãos podem dar início ao processo legislativo, para tratar de assuntos de seus respectivos interesses. A reserva de iniciativa foi conferida pela Constituição da República ao Supremo Tribunal e aos Tribunais Superiores (art. 93, caput, 96), ao Ministério Público (art. 127, §2º), à Câmara dos Deputados (art. 51, IV), ao Senado Federal (art. 52, XIII), ao Tribunal de Contas da União (art. 73) e ao presidente da República (art. 61, § 1º, I e II e art. 165, I a III).

Embora a Constituição se refira a “Câmara dos Deputados”, “Senado Federal”, “Congresso Nacional”, “Presidente da República” e assim por diante, a regra de iniciativa aplica-se a todos os entes da federação, devendo, nesse aspecto, a Constituição estadual e a lei orgânica dos municípios observar, por simetria, o modelo previsto na Constituição da República, por sua relação com o princípio da separação de Poderes (ADI 1391, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 9/5/2002; ADI 2466, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/5/2017).

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1) Estados, Distrito Federal e os municípios não podem criar novos casos de reserva de iniciativa (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 15/8/2008); 2) por constituírem exceções, as hipóteses de reserva de iniciativa exigem previsão constitucional expressa, configuram um rol taxativo e não podem ser ampliadas por meio da interpretação (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27/4/2001); 3) as regras

de iniciativa privativa previstas na Constituição Federal aplicam-se aos demais entes da federação, inclusive para criar ou revisar as respectivas constituições e leis orgânicas, não sendo amplas e irrestritas as autonomias estadual e municipal de auto-organização (ADI 1353, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 20/3/2003)

As regras de iniciativa privativa cumprem um papel relevante dentro da engrenagem institucional do princípio da separação de Poderes. Por meio delas, busca-se permitir que cada qual possa dispor sobre temas cujo tratamento tenha repercussão sobre suas respectivas autonomias funcional, administrativa e financeira¹. Nas palavras de Mendes (2008, p. 874), “a iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado”. Essa faculdade permite que o seu titular escolha o conteúdo que pareça mais favorável aos seus propósitos e à preservação de sua autonomia, além do momento no qual identifique maior chance de êxito de aprovar sua proposição ou de obter algum tipo de proveito no jogo político².

Sob essa ótica, parece coerente que somente o Poder Executivo esteja autorizado a dar início a projeto de lei sobre o regime jurídico de seus servidores ou sobre sua organização administrativa, da mesma forma que caiba: ao Poder Judiciário a iniciativa reservada para projetos

-
- 1 As regras de iniciativa encontram outras justificativas na doutrina. Vide, a propósito, a análise feita por João Trindade Cavalcante Filho, 2013, p. 10-12.
 - 2 Valiosas as observações feitas por Sérgio Antônio Ferrari Filho: “Ora, o Poder Executivo tem o direito de iniciar o processo legislativo na ocasião que melhor lhe aprouver, mas disso não decorre que tenha o direito de permanecer indefinidamente inerte, de cometer uma inconstitucionalidade por omissão. Se deixar de iniciar o processo legislativo em prazo razoável, quando a Constituição determina que assim o faça, está na verdade cometendo um abuso de direito” (2001, p. 70).

de lei que tratem da criação e extinção de cargos e da remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como da fixação do subsídio de seus membros e dos juízes (art. 96, CR); e à Câmara e ao Senado a competência privativa para “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (arts. 51, IV e 52, XIII, da CR).

Mas uma vez proposto o projeto de lei, abre-se para o Poder Legislativo a possibilidade de alterá-lo, podendo, em contrapartida, o Executivo exercer, mais adiante, seu poder de veto, total ou parcial, sobre o projeto de lei aprovado no parlamento.

A consequência jurídica da violação de regra de iniciativa privativa é a configuração de um vício de inconstitucionalidade formal. Não é demais dizer que ainda que o conteúdo da norma esteja de acordo com a Constituição, se o seu processo de criação não tiver obedecido ao trâmite determinado constitucionalmente, há razão suficiente para a declaração de sua inconstitucionalidade.

Segundo informa Regina Maria Groba Bandeira (2013, p. 8), no âmbito da Câmara dos Deputados, vários projetos de lei de iniciativa parlamentar que, ao buscarem alterar a lei que institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, violaram regra de iniciativa privativa, foram devolvidos a seus autores pelo presidente daquela casa, com fundamento em dispositivo do Regimento Interno, o qual prevê que proposições podem ser devolvidas aos seus autores quando versarem sobre matéria evidentemente

inconstitucional (art. 137, § 1º, II, “b”). Os regimentos internos das casas legislativas podem prever dispositivos com conteúdo semelhante.

Admitido, porém, o projeto de lei, a comissão responsável pela análise jurídica da matéria pode concluir pela sua inconstitucionalidade. Se, porém, por alguma razão, o projeto ultrapassar esse mecanismo de controle e chegar a ser sancionado pelo chefe do Poder Executivo, o vício de origem persistirá, e a lei, se submetida à apreciação do Poder Judiciário, poderá ser declarada inconstitucional. Isso porque a sanção do titular da iniciativa reservada não convalida o vício de origem de acordo com entendimento jurisprudencial atual, estando superada a Súmula nº 5, do STF.

2.1 A iniciativa privativa do Poder Executivo

Em relação ao Poder Executivo, as hipóteses de iniciativa privativa encontram-se previstas no art. 61, § 1º, I e II, da Constituição da República. Na Constituição mineira, por sua vez, a matéria foi disciplinada no art. 66, III, alíneas “a” a “j”.

Art. 61 – [...]

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

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Alguns dispositivos acima contêm expressões que podem dar margem a uma compreensão mais ou menos restritiva da iniciativa reservada ao Poder Executivo. Considerando os limites próprios a esse trabalho, destacaremos algumas mais relacionadas ao cotidiano das casas legislativas municipais. Frise-se, porém, que os apontamentos a seguir estão muito longe de esgotar a multiplicidade de questões que o tratamento aprofundado do tema poderia ensejar.

Estabelecidas essas premissas, já decidiu o Supremo que o “regime jurídico dos servidores públicos” compreende o “conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes” (ADI 1809, Relator: Min.

CELSO DE MELLO, julgado em 29/06/2017). De acordo com a Corte, projetos de lei de iniciativa que tratem de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação de profissionais, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ou mesmo que nstitua vale-transporte em favor de servidores públicos são de competência privativa do Poder Executivo (ADI 1895, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 2/8/2007; ADI 3739, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 17/5/2007; ADI 1809, Relator: Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/6/2017).

No caso de concursos públicos para o Poder Executivo, o Supremo afastou a alegação de inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar que isentou o pagamento de taxa de inscrição. Entendeu que a matéria não está relacionada ao regime jurídico de servidores, constituindo, sim, condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor (ADI 2.672, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 22/6/2006). De outro lado, considerou ser de competência privativa do Executivo a iniciativa de leis que disciplinam os documentos de apresentação obrigatória na posse de novos servidores, tais como declaração de bens, certidões negativas e atestados de bons antecedentes (ADI 2420, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, julgado em 24/2/2005) e que regulam limite de idade em concursos públicos realizados por órgãos das administrações direta e indireta do Estado (ADI 776, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 2/8/2007).

Com base no dispositivo que confere ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei que cuide da “criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta”,

o Supremo vem declarando a inconstitucionalidade de diversas normas de origem parlamentar que preveem comandos que conferem atribuições para órgãos executivos do Estado³.

De acordo com a análise de João Trindade Cavalcante Filho (período de referência: 2002-2012), a interpretação do Supremo sobre o dispositivo em análise parece caminhar de uma interpretação mais restritiva para uma posição mais permissiva da iniciativa parlamentar. Especificamente, a Corte passou de uma leitura do art. 61, § 1º, II, “e”, no sentido de a exclusividade da iniciativa prevista no dispositivo abranger qualquer matéria pertinente à administração pública, para a tese de que a iniciativa privativa é apenas para o redesenho de órgãos do Executivo, “conferindo-lhe novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica” (CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 23), sendo, assim, permitidas quando detalha uma função já existente.

Um caso que ilustra a mudança da visão do Supremo no período destacado por Cavalcante Filho (2013) envolveu lei de iniciativa parlamentar que obrigou o Estado do Amazonas a viabilizar a realização gratuita de exame de DNA para pessoas carentes. O relator da matéria afastou o vício formal de iniciativa, por entender que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da Constituição da República não podem ser ampliadas para abranger toda e qualquer norma que crie despesa para o estado

3 De acordo com a Corte, padece do vício formal não apenas a norma de origem parlamentar que cria nova atribuição a órgão integrante do Poder Executivo (ADI 2.857 rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30/8/2007), mas também aquela que, de alguma forma, remodele as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005).

membro, especialmente quando se trata de lei que implique benefício relevante para a comunidade⁴. O relator fez referência à passagem do voto do Ministro Octávio Gallotti, no julgamento da ADI 2.072/MC, no qual ele diz que “não pode é haver aumento de despesa por emenda a projeto do Poder Executivo”. Ponto importante aqui é que o relator destacou a particularidade da obrigação criada pela lei analisada, na medida em que consistia na efetivação de garantia constitucional (à assistência judiciária gratuita, art. 5º, LXXIV, da CF). Outros Ministros da Corte consideraram, ainda, a relevância da lei para evitar desigualdades entre os jurisdicionados que podem e os que não podem pagar pelo exame de DNA (Cármem Lúcia), para viabilizar o acesso à justiça (Sepúlveda Pertence) e para a proteção ao menor pela identificação da paternidade (Carlos Britto). Divergiu do relator o Ministro Ricardo Lewandowski, que considerou que a lei apresentava vício de inconstitucionalidade de natureza formal por criar despesa para a administração pública, tendo sido acompanhado pelo Ministro Joaquim Barbosa (ADI 3394, Relator: Min. EROS GRAU, julgado em 2/4/2007).

Uma vez proposto o projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo sobre matéria de sua competência privativa, pode o Poder Legislativo alterá-lo?

Conforme salientou Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 232), o STF já adotou uma postura bastante restritiva em relação à admissibilidade de emendas em

4 Vale destacar, contudo, a necessidade de as casas legislativas avaliarem a legalidade de tais iniciativas em vista das exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

projetos oriundos de iniciativa reservada⁵, entendendo que “o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa”, de modo que não poderia propor emenda quem não poderia propor o principal”.

Em contrapartida, verifica-se que nos dias atuais o Supremo tem adotado um posicionamento mais favorável à atuação legislativa. Foram encontrados uma série de julgados em que o poder de emendar projetos de lei é visto pelo STF “como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa”, que “não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis” (ADI 1.050-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/4/2004; ADI 2.681 MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 11/9/2002).

[...]

O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. – O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em “numerus clausus”, pela Constituição Federal. – A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar

5 “Se a emenda é ‘uma forma de iniciativa’, um ‘corolário’ da iniciativa, ‘o próprio direito de iniciativa’ já se vê que onde falta a competência para a iniciativa, falta competência para emendar. E se caso a reconhecermos, há de ser em limites que não desvirtuem o poder privativo” (Rp 164/SC, Rel. Min. Mário Guimarães, Tribunal Pleno, DJ 8.9.1952)

a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. – Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes (ADI 973 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1993).

A função do Legislativo nos projetos cuja iniciativa de propositura seja exclusiva de algum órgão ou agente político não se resume a cancelar seu conteúdo original. O debate, as modificações e as rejeições decorrentes do processo legislativo defluem do caráter político da atividade (ADI 2696, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016).

Assim, uma vez iniciado o projeto de lei pelo Poder Executivo em caso de iniciativa privativa, não se questiona a possibilidade de o parlamentar apresentar emendas ao projeto de lei com o objetivo de alterá-lo. Do contrário, o Poder Legislativo seria mero ratificador da vontade do chefe do Poder Executivo, privilegiando-se, assim, visão que colide com os postulados do Estado Democrático de Direito. Alguns limites, contudo, devem ser observados, conforme demonstraremos a seguir.

3. LIMITES AO PODER DE EMENDA PARLAMENTAR A PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO: PRECEDENTES DO STF

De acordo com a jurisprudência, há dois limites para a atuação parlamentar em projetos de lei de iniciativa privativa: a emenda não pode acarretar aumento de despesa e deve guardar pertinência temática com o projeto original.

Segundo Ferreira Filho (2012), entre a liberdade irrestrita e a completa vedação ao poder de emenda parlamentar a projetos de lei sujeito à iniciativa reservada, a Constituição de 1988 seguiu o caminho da moderação, nos termos do art. 63.

O art. 63 da Constituição de 1988 proíbe o aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do presidente da República, ressalvadas as emendas ao projeto de lei do orçamento anual e a lei de diretrizes orçamentárias (art. 166, §§ 3º e 4º); II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público. Por força do princípio da simetria, tanto os deputados estaduais, quanto os vereadores municipais, quando do oferecimento de emendas, devem observar as mesmas restrições dispostas constitucionalmente para o processo legislativo federal, no que couber (art. 63, I e II).

Portanto, não são admitidas emendas a projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo que impliquem aumento de despesa inicialmente

prevista. A exceção a tais hipóteses estão relacionadas à matéria orçamentária. Nesses casos, é possível que a emenda parlamentar acarrete aumento de despesas em projeto de lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, desde que respeitadas as exigências previstas nos §§ 3º e 4º da Constituição da República.

Com base nesse fundamento, o Supremo Tribunal Federal vem declarando a inconstitucionalidade de dispositivos de lei, inseridos por meio de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, em especial de dispositivos que criam e/ou ampliam direitos e vantagens a servidores, com repercussões pecuniárias⁶, tais como a que promoveu a criação de nova gratificação para os servidores estaduais (ADI 2079, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, julgado em 29/04/2004); que alterou o prazo de vigência de lei que dispunha sobre o valor de verba alimentícia paga aos servidores municipais, retrocedendo-o (RE 864570, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 12/6/2015) e a que estendeu a reestruturação de carreira inerente a determinada categoria de servidores públicos a outras categorias funcionais não abrangidas pelo projeto de lei original (ADI 2681 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 11/9/2002).

Em relação ao requisito da pertinência temática, o Supremo Tribunal Federal entende que a exigência visa evitar um desvirtuamento da intenção original do autor da proposição, impedindo o Poder

6 Uniformizando e reafirmando a interpretação sobre a matéria, o STF firmou a tese de que “há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); (Tema 686, Repercussão Geral, Direito Administrativo, Recurso paradigma RE 745811). Uma vez reconhecida a repercussão geral sobre a questão, deverá a decisão do Supremo ser observada pelas instâncias inferiores, nos termos do art. 102 e do art. 1.030 do CPC.

Legislativo de “exercer poder de iniciativa paralela” (ADI 1333, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 29/10/2014). Isso porque, segundo a Corte, “modificações, supressões e acréscimos desprovidos de pertinência temática acabam por solapar, ainda que de forma indireta, a competência para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo, por conseguinte, a própria autonomia constitucionalmente assegurada” (ADI 5442 MC, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 17/3/2016). Assim, para ter pertinência temática, não basta que a emenda diga respeito à mesma matéria com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo. De acordo com o Supremo, não são aceitáveis emendas que insiram matéria diversa na proposição original ou emendas que, mesmo tendo relação com a matéria original, a desfigurem (ADI 3926, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 5/8/2015).

A seguir, apresentaremos alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que abordaram a questão. A opção por uma visão mais detalhada do projeto e das emendas parlamentares constitui uma tentativa de oferecer ao leitor uma visão mais concreta do entendimento da Corte sobre o requisito da pertinência temática.

Em algumas hipóteses a falta da pertinência temática é mais facilmente identificável⁷. Cite-se caso ocorrido no Estado de Santa Catarina, onde o governador encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei complementar para a criação de funções gratificadas no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia. Na tramitação do projeto, foi aprovada emenda parlamentar com o objetivo de promover o reenquadramento de servidores do Instituto de Previdência estadual. A Corte considerou que o conteúdo acrescentado continha matéria estranha à proposição apresentada pelo chefe do Poder Executivo e, com base no fundamento de ausência de pertinência temática, declarou sua inconstitucionalidade (ADI 3926, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/8/2015).

A falta de pertinência temática foi identificada também em precedente originário do Espírito Santo. No caso, o governador apresentou à Assembleia projeto de

7 De outro lado, em outro precedente, em caso de projeto de lei de iniciativa do Ministério Público, o Supremo declarou inconstitucional, por impertinência temática, emenda parlamentar em projeto de iniciativa privativa que dispunha sobre a mesma matéria da proposição original. Trata-se de caso em que o governador do Estado de Tocantins encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre a organização da carreira dos membros do Ministério Público, tratando de vários aspectos, tais como organização das promotorias, atribuições dos promotores de justiça e dos promotores substitutos, competências do procurador-geral de Justiça e dos promotores. No curso da tramitação da proposta no Legislativo estadual foi aprovada emenda parlamentar tratando do procedimento a ser adotado para elaboração da lista triíplice destinada à escolha do procurador-geral de Justiça local. O relator valeu-se da mensagem do chefe do Poder Executivo, que encaminhou o projeto à Assembleia para deduzir que “as alterações na organização do Ministério Público local tinham o propósito de ajustar os vencimentos dos seus membros à realidade econômica do Estado e de tornar o órgão mais eficiente, ao estabelecer regras de substituição, convocação e preenchimento de vagas em entrâncias etc.” Em vista desses objetivos, assim concluiu o relator em relação às emendas parlamentares: “Embora versem eles sobre a mesma matéria do projeto, não é possível afirmar que eles têm estreita relação de pertinência com o objeto do projeto”. O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou procedente o pedido formulado na ADI 3.655, com base no argumento de falta de pertinência temática, ainda que as alterações parlamentares não gerassem nenhum impacto econômico nos cofres públicos (ADI 3655, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/3/2016).

lei complementar para modernizar e reorganizar a estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação (Sedu). Na tramitação do projeto, a Assembleia inseriu emenda no projeto para a) incluir a obrigação de a Procuradoria-Geral do Estado designar, em caráter permanente, dois procuradores para atuarem na Secretaria de Estado da Educação, b) regular rotinas administrativas e c) disciplinar a transformação de cargos no âmbito da referida secretaria. O Supremo considerou inconstitucional a modificação operada pelo Legislativo porque, além de não ter pertinência temática ao objeto da proposta do governador, dispôs sobre organização administrativa e criação de cargos públicos, provocando, ainda, aumento de despesas em relação ao projeto original (ADI 2305, Relator: Min. CEZAR PELUSO, julgado em 30/6/2011).

Diversamente, em outros casos, o Supremo considerou presentes os requisitos impostos para o exercício do poder de emenda parlamentar em projetos de iniciativa privativa. Cite-se, por exemplo, hipótese de emenda parlamentar que modificou norma que cuidava do plano de desenvolvimento e valorização do servidor público estadual, entre outras matérias. Entendeu a Corte que as modificações parlamentares disciplinaram apenas o procedimento administrativo a ser adotado na efetivação de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, matéria que não seria de competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual não haveria de se falar em descumprimento do art. 63, I, da Constituição da República, pois que aplicável apenas às *emendas* parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa. E, ainda que assim não o fosse, as providências ali determinadas poderiam ser realizadas pelos órgãos públicos existentes, e dentro de suas competências, não acarretando aumento de

despesas (ADI 2583, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 1/8/2011).

Em outro precedente, o Supremo também afastou a alegação de vício formal em ação na qual o governador do Estado questionava alterações promovidas pela Assembleia em projeto de lei que instituía o plano de carreira dos professores estaduais. Um dos dispositivos atacados instituiu a obrigatoriedade da Comissão de Gestão de Carreiras, já prevista na proposta encaminhada pelo Poder Executivo, ser composta paritariamente entre representantes indicados pela Secretaria de Educação e das entidades representativas dos integrantes do magistério. O Supremo afastou a alegação do governador de que teria havido violação a regra de iniciativa haja vista que foi o próprio governador que deu início ao processo, incidindo ao caso os limites ao poder de *emenda* parlamentar, considerados observados (ADI 3114, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2005).

Por fim, ainda na mesma linha, chama a atenção precedente em que a Corte se debruçou sobre caso em que o requisito da pertinência temática apresentava parâmetros de análise mais objetivos. Trata-se de caso em que a Corte afastou a ocorrência de vício formal, ao analisar modificações que incidiram sobre lei que tratava do uso e ocupação do solo no comércio local sul de Brasília. De acordo com a decisão, o argumento do autor da demanda, no tocante ao vício formal, é que, no âmbito da Câmara Legislativa, a metragem para a ocupação de área pública foi ampliada em 20% do valor inicial, além de ter sido reduzida a largura das calçadas pela metade, entre outros. A relatora, contudo, entendeu que as alterações parlamentares não alteraram a essência do objeto da proposição, razão pela qual considerou que a

alteração guardou pertinência temática com a proposição original (ARE 712353, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 27/5/2013).

Pelo exposto, de acordo com os precedentes analisados, os limites impostos às regras de iniciativa são distintos dos limites ao poder de emenda, embora devam guardar um certo grau de correlação, analisado por meio do requisito da pertinência temática, de forma a evitar que a emenda desfigure o projeto original, atentando contra a autonomia do poder autor da proposição e ferindo, assim, o princípio da separação de Poderes.

Feitas essas considerações, resta abordar precedentes do Tribunal de Justiça do Estado sobre a matéria. Antes, porém, vale relembrar que as mesmas limitações impostas aos parlamentares federais para o exercício do poder de emenda parlamentar em projetos de iniciativa privativa aplicam-se aos parlamentares de outros entes federados, por força do princípio da simetria.

No que diz respeito ao requisito que proíbe que a emenda parlamentar provoque aumento de despesa em relação ao projeto original⁸, o TJ julgou inconstitucionais modificações, introduzidas pela Câmara em projetos de lei sobre o regime jurídico dos servidores públicos, seja para majorar o índice de reajuste da remuneração, seja para instituir novas gratificações (TJMG- Ação Direta Inconst 1.0000.16.022799-7/000, Relator: Des. Audebert Delage, julgamento em 26/4/2017; TJMG – Ação Direta

8 No caso de Minas Gerais, a Constituição estadual reproduz o modelo federal nos termos do art. 68: Art. 68 – Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160,III; II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais e do Ministério Público.

Inconst 1.0000.16.021396-3/000, Relator: Des. Moreira Diniz, julgamento em 8/2/2017).

O Tribunal de Justiça julgou inconstitucional dispositivo de lei, também introduzido por emenda parlamentar, que permitia ao Poder Legislativo a indicação de vereador para compor o Conselho Municipal de Assistência Social, sob o fundamento principal de que “as atividades e organização da Administração Pública são matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo”. Diversamente da posição majoritária nesse julgamento, o voto vencido da desembargadora Sandra Fonseca chamou a atenção para a necessidade de se distinguirem os limites da iniciativa privativa dos limites para emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa. Partindo dessa premissa, a julgadora entendeu que o dispositivo não gerou aumento de despesa e respeitou a pertinência temática, padecendo, contudo, de vício material, porque, sendo o conselho parte da administração pública municipal, se afiguraria incompatível com o princípio da independência e harmonia entre os poderes a presença do vereador em sua estrutura (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.15.011288-6/000, Relator(a): Des. (a) Versiani Penna, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/11/2016).

Outro precedente do TJMG tratou de alterações promovidas por emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa do prefeito de Uberaba para alterar o Plano Diretor, de forma a aumentar o perímetro do município e modificar a composição do Conselho de Planejamento e Gestão Urbana. A Corte entendeu que, como cabe ao Poder Executivo dispor sobre a organização e atividades atinentes à sua função, não poderia o Poder Legislativo impor ao Executivo medidas que usurpam a sua competência e interferem na sua gestão administrativa.

Dentre os posicionamentos divergentes, considerações feitas em dois votos merecem destaque. O desembargador Pedro Bernardes partiu da premissa de que a atividade legiferante é precipuamente desempenhada pelo Poder Legislativo, sendo-lhe inerente o poder de alterar projetos de lei, ressalvadas as vedações constitucionais, que possuem natureza excepcional, não admitindo interpretação extensiva. O desembargador Edgard Penna Amorim, por sua vez, julgou válida a alteração na composição do Conselho de Planejamento e Gestão Urbana de Uberaba promovida por emenda parlamentar, considerando que ela somente cuidou de detalhar a proporcionalidade da participação da sociedade civil na composição do órgão, não criando despesa não prevista e guardando pertinência com a proposta original (TJMG– Ação Direta Inconst. 1.0000.14.070942-9/000, Relator(a): Des.(a) Eduardo Machado, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 9/3/2016).

4. CONCLUSÃO

As regras básicas do processo legislativo previstas na Constituição da República, tais como a iniciativa das leis e a disciplina das emendas parlamentares, bem como os limites ao exercício ao poder de emenda parlamentar em projetos de lei de iniciativa privativa, devem ser observadas por todos os entes federados, por força do princípio da simetria, por sua relação direta com o princípio da separação de Poderes.

No modelo constitucional brasileiro a reserva de iniciativa constitui exceção, exige previsão constitucional expressa, configura um rol taxativo e não pode ser ampliada por meio da interpretação.

A jurisprudência do STF caminhou no sentido de uma visão bastante restritiva em relação à admissibilidade de emendas em projetos oriundos de iniciativa reservada, entendendo que “o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa” para uma postura mais favorável à atuação parlamentar nesses casos. No estágio atual há parâmetros jurisprudenciais consolidados para a validade do exercício do poder de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo: a emenda não pode gerar aumento de despesa pública e deve guardar pertinência temática com o projeto original. A análise da presença ou não desses requisitos é feita caso a caso, bastando a ausência de um deles para a configuração de vício formal.

A violação ao requisito da vedação de criação de despesa tem, frequentemente, constituído fundamento para a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos de lei, inseridos por meio de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada, em especial de dispositivos que criam e/ou ampliam direitos e vantagens a servidores, com repercussões pecuniárias. O requisito de pertinência temática, por sua vez, visa, segundo o Supremo, evitar que as alterações parlamentares provoquem um desvirtuamento da intenção original do autor do projeto, impedindo, assim, o Poder Legislativo de “exercer poder de iniciativa paralela”. Por essa razão, padecem de vício formal não apenas as emendas que inserem matéria estranha à proposição original, mas também emendas que a desfigurem, atentando contra a autonomia do poder autor da proposição.

Muito embora os limites impostos às regras de iniciativa sejam distintos dos limites ao poder de emenda, essa distinção nem sempre aparece de maneira clara na

fundamentação das decisões judiciais. Em alguns casos, os votos divergentes explicitam melhor essas diferenças e adotam um posicionamento mais favorável à atuação parlamentar.

Levar a sério essas distinções e fomentar uma interpretação restritiva, tanto da iniciativa reservada quanto dos limites à atuação parlamentar nas hipóteses de iniciativa reservada, é uma tarefa necessária para oportunizar o debate e a deliberação sobre temas importantes no Parlamento, evitando-se o esvaziamento das funções legislativas, especialmente nos âmbitos estadual e municipal, em virtude do limitado rol de competências que lhes foram reservadas pela Constituição da República.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Limites da Iniciativa parlamentar sobre Políticas Públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*. Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa, fev. 2013. 33 p. (Textos para Discussão, 122)

FERNANDES, Márcio Silva. *Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, nov. 2007. 9 p.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. A iniciativa privativa no processo legislativo diante do princípio interpretativo da efetividade da constituição. *Rev. Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 51-78, jan/jun. 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 344 p.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. *Iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis que disponham sobre servidores públicos da União: análise do veto parcial à Lei nº 12.764/12*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013, 15 p.

MASSENA, Nestor. Iniciativa e Emenda na Elaboração das Leis. *Rev. de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 486-490, abr./jun. 1953.

PIRES, Bernardo Rohden. Aspectos polêmicos do processo legislativo: iniciativa reservada, vício de iniciativa e leis "autorizativas" em questão. *Rev. dos Estudantes de Direito da UnB*, Brasília, n.9, p. 271-296, 2010.

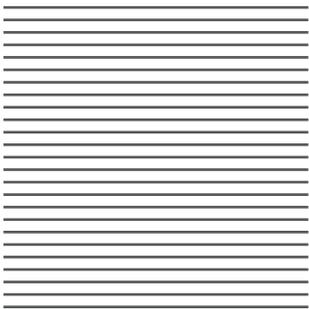


ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA APRECIÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE GEREM DESPESAS PARA O PODER PÚBLICO

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende*
Daniel Alonso Sotomayor Olivares**

*Consultora em Finanças Públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Administração Pública.

** Consultor em Finanças Públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Graduado em Direito e especialista em Controle Externo.



1. INTRODUÇÃO

As mudanças vividas pelo Brasil nos anos 1980 e 1990 tiveram consequências importantes nas finanças públicas dos estados e municípios. O cenário de fortes desequilíbrios fiscais e financeiros de todas as esferas federativas, notadamente após a Constituição da República de 1988 (CR/88), provenientes, em grande medida, da manutenção de uma estrutura de gastos crescentes nos três níveis de governo, financiada sem se levar em conta a base fiscal de arrecadação, contribuiu para que a crise das finanças públicas alcançasse níveis sem precedentes.

Segundo Vargas (2006, p.172), de uma forma geral, a explicitação da crise no âmbito dos cofres públicos manifestou-se na insuficiência conjuntural de caixa e na explosão de seus gastos, incompatíveis com seus fluxos de receita e, por consequência, com sua capacidade de pagamento.

A esse respeito, Santa Helena (2009, p.51) observa que, historicamente, a prática de verificação da disponibilidade orçamentário-financeira restringia-se à última etapa da implantação de políticas públicas, já na fase de sua execução, o que gerava desconroles no desembolso e no pagamento dos compromissos já assumidos pelo poder público. O controle feito “na boca do caixa” tinha como principal consequência a geração de passivos a

descoberto, os chamados “esqueletos financeiros”, os quais somente eram reconhecidos no longo prazo.

Assim, a escassez de recursos aliada à necessidade de definição de prioridades na alocação orçamentária apontaram para um redesenho das estruturas de formulação e implementação de políticas públicas que garantissem a sustentação financeira do setor público brasileiro.

A aprovação da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já no início da década de 2000, consolidou um longo processo de mudança do regime fiscal no País, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com disposições obrigatórias para todos os Poderes da União, dos estados e dos municípios, a LRF reforçou os conceitos de responsabilidade fiscal, transparência, controle e planejamento na formulação de políticas públicas no Brasil.

Podemos afirmar, também, que a LRF, ao instituir um regramento específico para o controle do gasto público, criou um verdadeiro código de conduta para os gestores e os parlamentares. Além disso, rompeu com as práticas anteriores que se ocupavam apenas dos gastos imediatos, sem maiores preocupações com os compromissos e as obrigações futuras que impactariam o erário (SANTA HELENA, 2009, p.53).

Inaugurou-se, assim, uma nova forma de se lidar com as finanças públicas, em que se pressupõe uma ação planejada e transparente, com a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas fiscais e a obediência a limites e condições em relação a renúncia de receita e geração de despesas.

Sobre esse último aspecto – a geração de despesas –, as novas perspectivas para a viabilização do controle sobre os gastos públicos à luz da LRF inseriram no cotidiano dos órgãos legislativos, incluindo as câmaras de vereadores, uma série de particularidades, o que justifica, por si só, a importância de dedicarmos este trabalho à análise e à compreensão do denominado “exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira” de projetos de lei realizado no âmbito das Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO)¹ durante o processo legislativo ordinário.

Sob esse pano de fundo, o presente capítulo discute o papel do Poder Legislativo na apreciação de projetos de lei que gerem despesas para o poder público, com foco na análise das experiências da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O objetivo é informar parâmetros para a atuação parlamentar das câmaras de vereadores, particularmente sobre o exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira dos projetos de lei.

Para a consecução desse objetivo, o texto foi estruturado em três seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o desenho normativo contido na Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringe o crescimento da despesa pública de forma desordenada, revisitando alguns conceitos de forma

1 A nomenclatura utilizada para designar a comissão parlamentar responsável por opinar sobre a repercussão financeira de proposições, sobre orçamento, finanças públicas e tributos pode variar nos diversos órgãos legislativos, conforme seus respectivos regimento internos. Para fins didáticos, o presente texto, quando faz referência a essa comissão no âmbito das câmaras municipais, utiliza a denominação constante no art. 160, “I” da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89) e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Resolução nº 5.176, de 1997) qual seja, Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária

a tornar acessível a sua compreensão e apontando as interpretações sobre os dispositivos legais que devem ser utilizados na análise legislativa. A terceira seção descreve a atuação das comissões de orçamento da Câmara dos Deputados e da ALMG, particularmente sob os aspectos regimentais e procedimentais, assinalando as diferenças e os traços comuns da atuação desses órgãos parlamentares. Por fim, a quarta seção traz as considerações finais.

2. NORMAS DA LRF QUE RESTRINGEM O CRESCIMENTO DA DESPESA PÚBLICA

Visando ao permanente equilíbrio das contas públicas, a LRF criou uma série de restrições ao crescimento da despesa de forma desordenada, entre as quais estão regras para o controle de sua expansão e a inserção no ordenamento da “despesa obrigatória de caráter continuado”, expressas em seus arts. 16 e 17, respectivamente. Determinou, ainda, em seu art. 15, que a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda aos dispositivos acima citados serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público e que a não observância desses comandos pode levar à aplicação de penalidades para aqueles que possuem o poder-dever de respeitá-los.

No entanto, por se tratar de uma lei complementar de finanças públicas, com caráter geral e de ampla abrangência, a LRF não tornou explícitos os significados completos de expressões e termos que a compõem, o que implica um leque variado de possibilidades de interpretação e, frequentemente, provoca divergências entre autores, técnicos e

gestores sobre suas definições. Assim, embora tais dispositivos apresentem uma verdadeira sistemática para os processos de controle das despesas públicas, a falta de definições sobre eles dificulta sua aplicação prática (ASSIS, 2007, p. 18). Por esse motivo, neste estudo apresentaremos alguns conceitos específicos que entendemos importantes para sua correta interpretação e para auxiliar o necessário exame da repercussão financeira decorrente de proposições legislativas nessa área.

Antes de apresentar os dispositivos e adentrar em seus conceitos, é importante ressaltarmos que a LRF pressupõe que todos os entes da Federação, inclusive os municípios, terão aprovadas pelo parlamento todas as leis do ciclo orçamentário²: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias³ (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Como tratamos aqui da criação ou do aumento da despesa pública, e como tais leis são o arcabouço normativo para a ação governamental, é imprescindível que esses instrumentos de planejamento informem as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas do município, dispondo, entre outros pontos, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, conforme preceituam os arts. 4º e 5º da LRF.

-
- 2 Para mais informações sobre esse assunto consulte QUEIROZ; OLIVEIRA, 2015.
 - 3 Segundo a LRF, a lei de diretrizes orçamentárias, de elaboração anual, será composta de três anexos, os quais, introduzem na gestão pública o conceito de limitação de empenho caso seja necessário para o cumprimento da meta de superávit primário, determinam a priorização de metas e atividades a serem desenvolvidas, estabelecem os riscos fiscais envolvidos na atividade do governo e, finalmente, apresentam as metas fiscais a serem obedecidas na elaboração e execução orçamentária do exercício seguinte. No Anexo de Metas Fiscais é que são apresentadas as metas de resultado primário e resultado nominal a serem alcançados, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, bem como a avaliação atuarial dos regimes de previdência e a evolução do patrimônio líquido.

2.1 Restrições à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa

Conforme já foi dito, o art. 16 da LRF inseriu no ordenamento vigente algumas regras com o objetivo de restringir o crescimento dos gastos públicos, explicitando a necessidade de sua compatibilização e adequação com as leis orçamentárias (LOA, PPA e LDO). Assim dispõe o mencionado dispositivo:

Art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º – Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º – A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º – Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º – As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição (BRASIL, 2000).

Pela leitura do artigo, pode-se extrair de plano as seguintes informações:

a) o aumento da despesa oriunda da criação, da expansão ou do aperfeiçoamento de ação governamental deve ser instruído e justificado por meio de documentos técnicos que contemplem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de declaração emitida pelo ordenador de despesas;

b) a estimativa do impacto deve abranger o exercício de implementação da medida que acarrete aumento da despesa e os dois exercícios subsequentes, e as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas em sua elaboração devem ser explicitadas a fim de possibilitar a sua aferição;

c) cabe ao ordenador da despesa afirmar que o gasto é adequado à LOA sob o ponto de vista orçamentário e financeiro⁴, ou seja, ele deve ser objeto de dotação

4 O termo “orçamentário” relaciona-se a dotações constantes na LOA, e o termo “financeiro”, à disponibilidade de recursos em caixa que viabilizem o pagamento da obrigação.

específica e suficiente ou mesmo estar abrangido por crédito genérico;

d) ao ordenador da despesa compete, também, afirmar a compatibilidade dos gastos com as normas expressas no PPA e na LDO, especialmente no que se refere às suas diretrizes, objetivos, prioridades e metas; e

e) o disposto no artigo não se aplica a despesa tida como irrelevante, cujos parâmetros deverão ser determinados pela LDO.

Notamos a preocupação do legislador em avaliar o enquadramento do aumento de despesa aos instrumentos de planejamento governamental e, mais ainda, que tais gastos não ultrapassem a capacidade de arrecadação, gerando desequilíbrios fiscais. Por sua vez, a exigência da medição do impacto sobre três exercícios revela a preocupação com o lastro não apenas orçamentário, mas também financeiro, uma vez que esse último é que permite, em instância final, o efetivo pagamento e a extinção da obrigação criada. Além disso, estabelece para o ordenador a obrigação de rigorosamente acompanhar a despesa antes mesmo de seu efetivo empenho ou da realização dos procedimentos licitatórios (CARVALHO, 2010, p.31).

Embora estejam claros os pressupostos acerca do processo de controle da expansão da despesa pretendido no art. 16, a imprecisão conceitual e de abrangência do termo “ação governamental” provocou, por diversas vezes, entendimentos equivocados, que levaram alguns autores a realizarem interpretações mais restritivas da norma. Assim, é possível encontrar na literatura autores que defendem que a “ação governamental” está diretamente relacionada à edição de créditos adicionais ou mesmo limitada aos conceitos orçamentários de projeto e atividade.

Sobre a aplicabilidade do dispositivo e o conceito de “ação governamental”, concordamos com a lição trazida por Oliveira (2013, p. 1043), de que a essência do *caput* do art. 16 não está nesses substantivos, mas sim em seu efeito, qual seja, o aumento de gastos.

É infrutífero e desnecessário tentar delimitar a definição do termo ‘ação governamental’. A expressão pode significar qualquer ato de governo e qualquer ato gerencial. Pode ser associado a contextos políticos amplos, como o de formulação de políticas públicas e programas governamentais; a contextos executivos de macrogestão, como planejamento e execução de grandes obras públicas; e a contextos executivos de microgestão, como contratação de prestação de serviços para gestão administrativa.

Que contexto deve ser utilizado para interpretar e aplicar o artigo 16? Todos. O *caput* não restringe o seu campo de incidência (OLIVEIRA, 2013, p. 1042).

Submetem-se, portanto, ao art. 16, as ações governamentais que impliquem aumento de despesas, bem como decisões gerenciais e políticas como as que instituem novo programa, uma forma diferente de se prestar um serviço, uma nova construção, entre outras. Em síntese, decisões que impliquem aumento de despesas em relação “às obrigações, às estruturas administrativas e aos modelos de gestão existentes” (OLIVEIRA, 2013, p. 1043).

Sob a ótica do processo de elaboração de leis e com base nas premissas acima apresentadas, também entendemos ser necessário que toda iniciativa, que enseje um potencial crescimento nos gastos públicos, deve se submeter às regras constantes do art. 16 e à consequente análise de sua repercussão financeira, observando-se, assim, os princípios

que norteiam a atuação no campo das finanças públicas, em especial o da responsabilidade fiscal e o da prudência.

Corroborando essa ideia, as LDOs da União vêm, nos últimos anos e de forma reiterada, apresentando dispositivos no seguinte sentido:

As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria⁵ (BRASIL, 2017).

Não menos importante é também compreender a adequação orçamentária e financeira como sendo o “espaço orçamentário” de caráter quantitativo e qualitativo, ou seja, não basta a dotação ser suficiente, ela deve vincular-se ao objetivo do gasto (SANTA HELENA, 2009, p.139).

Já o conceito de “despesas irrelevantes” está relacionado a gastos de baixo ou inexpressivo valor econômico. O que se comumente observa é que as LDOs adotam como referência para esse tipo de despesa os valores limites previstos no art. 24, I e II da Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para contratação e licitação para a administração pública⁶.

5 Art. 112, *caput* da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências.

6 Atualmente esses valores são: a) obras e serviços de engenharia – R\$15.000,00 (quinze mil reais) e, b) compras e outros serviços – R\$8.000,00 (oito mil reais)

2.2 Restrições à criação ou ao aumento da despesa obrigatória de caráter continuado

O art. 17 da LRF trata da despesa obrigatória de caráter continuado nos seguintes termos:

Art. 17 – Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º – Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º – Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no §1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º – Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º – A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º – A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas

no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º – O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º – Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado (BRASIL, 2000).

Conforme se depreende da leitura do dispositivo acima, as despesas obrigatórias de caráter continuado apresentam características próprias que as distinguem dos demais gastos, quais sejam:

- a) são despesas correntes, isto é, compreendem as despesas de pessoal (ativo, inativo e encargos sociais), as despesas de custeio (dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis) e as transferências correntes (dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções). Excluem-se desse conceito as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital);
- b) derivam de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixam para o ente a obrigatoriedade de sua execução; e
- c) possuem repercussão orçamentária e financeira por um período superior a dois exercícios, caracterizando-se, desse modo, pela continuidade da execução.

Santa Helena (2009, p. 81) esclarece que esses gastos “têm prioridade em relação às demais despesas, tanto

no momento de elaboração do orçamento quanto na sua execução”. Isso porque “o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional”. Quanto à sua execução obrigatória, ela é imposta por processo diverso do processo orçamentário, mediante lei ou ato administrativo normativo, perpetuando-se no tempo até que outra norma de mesma hierarquia venha a revogá-la ou alterá-la.

O propósito de inibir o crescimento descontrolado das despesas obrigatórias de caráter continuado está manifesto nos parágrafos do art. 17, os quais impõem diversas condições, mais restritivas, até mesmo, que as constantes no art. 16, para que a despesa criada não seja considerada irregular e lesiva ao patrimônio público.

Essa preocupação assenta-se no fato de que os gastos continuados não se sujeitam “a prazo revisional de oportunidade e conveniência do gasto ali fixado”, apropriando-se de importante parcela do orçamento público (SANTA HELENA, 2009, p. 27). Dada a compulsoriedade e a perpetuidade dessas despesas, a revisão das prioridades das políticas públicas fica extremamente comprometida e os gastos discricionários cada vez mais reduzidos.

Como exemplo mais comum das despesas obrigatórias de caráter continuado estão as despesas com pessoal e as despesas com a seguridade social, as quais são tratadas em seções próprias na LRF, dada sua importância e impacto nas finanças públicas. A esse respeito, a subseção “Do Controle da Despesa Total com Pessoal” contém um regramento específico para esse tipo de gasto, o qual determina que qualquer ato que provoque aumento

de pessoal deve atender, entre outras, as exigências constantes nos arts. 16 e 17.

Assim, como pressuposto da ação planejada e transparente, o art. 17 estabelece que os atos que criarem ou aumentarem despesas obrigatórias de caráter continuado sejam instruídos com documentos que demonstrem ou comprovem:

a) o impacto orçamentário-financeiro para o exercício de implementação da medida que acarrete aumento da despesa e para os dois subsequentes (nos moldes do art. 16, I);

b) a origem dos recursos para seu custeio; e

c) que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstos na LDO, e seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, devem ser compensados pelo permanente aumento de receita ou pela permanente redução da despesa.

De forma mais objetiva, delimita ainda que será considerado como aumento permanente de receita apenas aquele proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo e da majoração ou criação de tributo ou contribuição⁷. É indispensável que sejam apresentadas as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas, o que não dispensa o exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do PPA e da LDO.

Prescreve, também, que a despesa não será executada antes da implementação das medidas de aumento da receita ou de redução de gastos, as quais devem

7 No caso dos municípios, tem-se: Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), contribuições de melhoria, Contribuição de Iluminação Pública e taxas.

integrar o instrumento que a criar ou aumentar. Ao final, esclarece que a prorrogação de despesa criada por prazo determinado é entendida como aumento de despesa e deixa a salvo das exigências desse artigo as despesas destinadas ao serviço da dívida e à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos (art. 37, X, CR/88)⁸.

Ponto importante a ser frisado nesse dispositivo é que seu objetivo foi o de criar um mecanismo de compensação a longo prazo para o crescimento de despesas, de forma a garantir o seu adequado financiamento. Isso porque o efeito de uma nova lei que autorize uma despesa obrigatória será, necessariamente, ou um impacto negativo nas contas governamentais ou a captura do espaço orçamentário de outras despesas que possam ter maior relevância para a sociedade.

A esse respeito, cabe-nos informar que o contingenciamento de dotações orçamentárias, o remanejamento de despesas ou o crescimento de arrecadação decorrente do crescimento esperado da economia não configuram o mecanismo de compensação exigido pelo art. 17 da LRF (ASSIS, 2007, p. 31).

Assim, ante a prioridade na execução e a perpetuação no tempo das despesas de caráter continuado é que percebemos a importância do trabalho legislativo de análise de impacto orçamentário financeiro quando do trâmite de proposições legislativas, as quais determinam a alocação de recursos para gastos em diversas áreas como saúde, educação e infraestrutura. O controle parlamentar desses projetos deve ser, portanto, sistêmico,

8 Na ALMG, atualmente, a grande maioria de proposições que cuidam da revisão geral de remuneração de servidores públicos previstas no art. 37, X da CR/88 são instruídas com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa, contribuindo, sobremaneira, para a transparência do processo.

para atender às finalidades da LRF, e efetivo, para garantir que o processo seja instruído com as estimativas e os documentos exigidos pela legislação.

A título de exemplificação, abaixo colocamos alguns excertos de pareceres da CFFO da Câmara dos Deputados e da ALMG que analisam a repercussão financeira de proposições:

Parecer ao Projeto de Lei nº 6.954, de 20109

(...) Verifica-se que o PL nº 6.954/2010, principal, assim como o PL nº 8.247/2014, apensado, e o SUBSTITUTIVO aprovado pela CTASP, não apresentam incompatibilidade ou inadequação quanto ao Plano Plurianual aprovado para 2016-2019, uma vez que simplesmente fixam piso salarial de categoria profissional. Entendemos, no entanto, que a fixação de piso salarial para os administradores, nos termos estabelecidos pelas propostas em análise, excluindo-se de sua incidência apenas as microempresas e as empresas de pequeno porte, enseja a sua adoção obrigatória pela Administração Pública, direta e indireta, para os cargos, funções e empregos públicos privativos de bacharel em administração. A adoção, pela Administração Pública Federal, de qualquer dos pisos salariais propostos, obtida administrativamente ou pela via judicial, teria, assim, potencial para acarretar impacto fiscal negativo para a União, o que impõe a sua necessária estimativa, efetuada por órgão oficial competente, instruindo a proposição, que deve, caso necessário, prever ainda medida adicional compensatória capaz de neutralizá-la fiscalmente. De fato, em relação à Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispõe o § 1º do art. 17 que o ato que crie ou aumente despesa de caráter conti-

9 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592592&filename=PRL+1+CFT+%3D%3E+PL+6954/2010>. Acesso em: 5 out. 2017

nuado deverá ser instruído com a “estimativa do impacto orçamentário financeiro do exercício” em que deva entrar em vigor e “nos dois subsequentes”. O § 2º do mesmo artigo, por sua vez, estabelece que tal ato deverá ser ainda acompanhado de “comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais” previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Reforçando tais exigências, a LDO para 2017, em seu art. 117, contém determinação no sentido de que o projeto de lei que importe aumento de despesa da União deverá estar acompanhado de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. No entanto, **nenhuma das proposições em análise propõe qualquer medida compensatória de impacto fiscal negativo, nem sequer está acompanhada de estimativa do seu específico efeito fiscal. Em razão da falta de estimativa, tampouco é possível afirmar a adequação em relação ao Orçamento Anual para 2017, como exige a LRF (art. 16, §1º, I), uma vez que não é identificada “dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.** [...] Pelo exposto, somos forçados a reconhecer que, malgrado os nobres propósitos que os orientaram, o PL nº 6.954/2010, principal, o PL 8.247/2014, apensado, e o SUBSTITUTIVO aprovado pela CTASP **foram apresentados sem que tenham sido observadas, nos termos em que foram propostos, as condições impostas na LRF e na LDO/2017 para que sejam considerados admissíveis sob os aspectos orçamentário e financeiro.** (grifos nossos).

Parecer para o 1º Turno do Projeto de Lei nº 1.106/201510

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

[...] Por último, quanto à análise financeira que cabe a esta comissão, destacamos que a proposição em tela cria despesa para o erário, devendo, portanto, se submeter às regras impostas pela legislação que disciplina a matéria financeiro-orçamentária. A Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, determina que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento da despesa serão acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA – e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Tais determinações não foram obedecidas, visto que não foram juntados documentos comprobatórios da origem dos recursos necessários para a implementação das medidas propostas, nem a estimativa do impacto financeiro-orçamentário da proposição. Dessa forma, a proposição em análise não encontra, do ponto de vista orçamentário e financeiro, respaldo legal, não podendo, portanto, prosperar nesta Casa.

A partir do que foi exposto, notamos que a LRF buscou instituir mecanismos de interseção do processo legislativo ordinário com o processo legislativo orçamentário, por meio das exigências dos arts. 16 e 17, em especial pela fundamental necessidade de convergência entre as leis

10 Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2015&n=1106&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.2015011060410%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue>. Acesso em: 2 out. 2017.

orçamentárias e a legislação configuradora das políticas públicas, as quais se materializam por meio da geração de gastos.

A necessidade de as despesas criadas ou expandidas constarem nas LOAs e nos demais instrumentos de gestão orçamentário-financeira e, mais ainda, de se demonstrar a provisão de recursos necessários para a execução dessas políticas que impactarão o orçamento, denota a busca da sustentabilidade financeira e da responsabilidade na gestão fiscal.

Nas palavras de Santa Helena (2009, p. 54) “o processo orçamentário mostra-se incapaz por si só de impedir o surgimento de obrigações e riscos fiscais, controle só atingível por meio de controles paralelos e permanentes”. O exame da compatibilidade e da adequação orçamentário-financeira na geração de despesas durante o processo legislativo ordinário constitui, portanto, esse controle paralelo e permanente.

3. ATUAÇÃO DAS CFOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NA ALMG

A análise da compatibilidade e da adequação orçamentário-financeira de proposições legislativas, ante a especificidade dos arts. 16 e 17 da LRF, não é uma tarefa das mais fáceis para o parlamentar, que muitas das vezes deverá atuar como um “legislador negativo”. Nesse sentido:

Ao contrário de sua compatibilidade e adequação, o mérito do pleito externado na proposição vê-se balizado tenuemente por sua oportunidade e conveniência, passíveis de compreensão elástica em razão de

seu elevado grau de discricionariedade, no qual cabe ao legislador-relator aquilatar e construir argumentativamente o convencimento de seus pares para o parecer proposto. Todavia, se a proposição implicar direta ou indiretamente o equilíbrio fiscal público, resultante da redução de suas receitas ou aumento de suas despesas [...] deverá ser verificado o pressuposto de sua admissibilidade em termos dos meios para a realização dos fins contemplados na proposição.

Reconheça-se quão difícil é a tarefa do legislador negativo presente no exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira da legislação permanente em tramitação. Deve ele abstrair os fins almejados pela proposição e voltar-se exclusivamente aos meios orçamentários e financeiros veiculados pela futura norma para sua concretização (SANTA HELENA, 2009, p. 135).

Notamos, diante da relevância do trabalho a ser desenvolvido pelos parlamentares no âmbito das CFFOs e de suas implicações, tanto financeiras quanto políticas, a necessidade de um assessoramento técnico que os auxilie no exercício da função de fiscalizar o cumprimento e a aplicação das normas da LRF.

Nesse âmbito, de forma breve, apresentamos a seguir algumas considerações sobre o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das despesas decorrentes das proposições legislativas realizado pela Câmara dos Deputados e pela ALMG.

3.1 A atuação da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara dos Deputados

Nos termos do art. 32, “h” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabe à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) avaliar os “aspectos

financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

Caso o parecer aprovado pela CFT considere a proposição incompatível e inadequada sob ponto de vista orçamentário ou financeiro, o projeto deverá ser arquivado (salvo em caso de recurso ao Plenário), ante a natureza terminativa do parecer (RICD, art. 53, II).

A apreciação pela CFT, nesse caso, pode ser entendida como um exame de admissibilidade da matéria, nos mesmos termos daquela realizada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quando esta analisa os requisitos de juridicidade, legalidade e constitucionalidade. A CFT também pode se pronunciar sobre o mérito da matéria quando seu assunto seja afeto à sua área temática.

Nesse contexto, não podemos deixar de mencionar a Norma Interna da CFT (NI-CFT), de 1996¹¹, que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, e submete a esse tipo de análise qualquer proposição que implique aumento ou diminuição da despesa ou da receita da União ou que repercuta sobre os orçamentos anuais (fiscal, investimento das empresas estatais e seguridade social).

A NI-CFT, editada quatro anos antes da edição da LRF, não distingue, como o fez a lei, o impacto de despesas obrigatórias continuadas de outra qualquer despesa,

11 Essa norma e outras expedidas pela CFT estão disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/normas.html>>. Acesso em: 2 out. 2017.

para as quais, em caso de comprometimento do Tesouro, “há de ser demonstrada a existência de recursos orçamentários para suportá-lo” (SANTA HELENA, 2009, p. 131).

Vale lembrar que a atualização da NI-CFT, ocorrida em 2015, inseriu a obrigação, por parte da secretaria da CFT, de informar se o processo encontra-se instruído com informações sobre: a) estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União, dos estados e municípios, quando houver; b) indicação da correspondente compensação; e c) demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e à compatibilidade.

Não menos importante, temos a Súmula CFT nº 1/08, que deixa claro ser incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, em conflito com as normas da LRF, não apresente estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, além da respectiva compensação.

3.2 Atuação da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) na ALMG

Na ALMG, a competência para exame da repercussão financeira das proposições¹² é da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO), (art. 102, VII, “d”, RI).

12 O art. 171 do RI considera como proposições do processo legislativo: a) proposta de emenda à Constituição; b) projetos de lei complementar, ordinária, delegada e de resolução e; c) veto a proposição de lei e matéria assemelhada. Por extensão, consideram-se ainda como proposição: a) emenda; b) requerimento; c) recurso; d) parecer e instrumento assemelhado; e) representação popular contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas, na forma do art. 60, §2º, V da CE/89; f) mensagem e instrumento assemelhado; g) indicação para os cargos constantes no art. 62, XXI e XXIII da CE/89; e h) proposta de ação legislativa.

Ao contrário do que observamos na Câmara dos Deputados, não há qualquer previsão regimental acerca dos procedimentos a serem adotados para a referida análise. Além disso, as comissões da ALMG não se valem de instrumentos de normatização interna ou súmula de jurisprudência quanto a assuntos relevantes de sua competência. Via de consequência, a CFFO, até o presente momento, não possui ato normativo interno ou súmula sobre qualquer matéria afeta à sua área de atuação.

Diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados, os pareceres da CFFO são opinativos, ou seja, o Plenário da Casa pode ou não seguir a orientação neles descrita¹³. Dessa forma, os pareceres que analisam a repercussão financeira das proposições não possuem o caráter terminativo, e, em consequência, não há que se falar em exercício de juízo de admissibilidade, o que ocorre apenas na Comissão de Constituição e Justiça (art. 145, RI).

Fato é que para desempenhar suas funções, particularmente a de exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, a CFFO se utiliza dos preceitos e dos comandos da LRF descritos ao longo deste estudo, bem como das normas de finanças públicas em geral.

Outro fator que viabiliza esse tipo de análise pela CFFO, em especial dos projetos de iniciativa de outros poderes ou órgãos, é que tais matérias, muitas vezes, já são instruídas com os dados, as informações e os documentos descritos nos arts. 16 e 17 da LRF.

Compete, em seguida, à equipe técnica que assessora os parlamentares no âmbito da CFFO examinar as

13 Sobre o processo legislativo na ALMG consulte SANTOS; MOREIRA; ASSIS, 2015.

informações prestadas com base nos parâmetros outrora mencionados. Durante essa análise, caso existam dúvidas quanto às informações prestadas ou mesmo quanto aos aspectos do próprio projeto, é possível saná-las por meio de reuniões com representantes dos demais poderes ou órgãos e, ainda, solicitar o complemento de dados quando se fizer necessário.

Esse intercâmbio de informações e conhecimentos é salutar e desejável, visto que, muitas vezes, colabora para o enriquecimento do processo legislativo, quer seja por meio de dados que subsidiem e fundamentem o debate pelos parlamentares, quer seja por meio do aprimoramento da proposição em si.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A edição da LRF trouxe novas perspectivas de controle dos gastos públicos, que exigem daqueles que são responsáveis pela gestão fiscal dos entes da Federação e Poderes de Estado uma atuação planejada e transparente, fundamentada na necessidade de se evitarem iniciativas que conduzam ao desequilíbrio das contas públicas.

Quanto às despesas públicas, a referida lei normatizou regras que visam restringir o seu crescimento a partir da observância de critérios que permitam a sua sustentabilidade no futuro. Entre seus dispositivos, destacamos no trabalho os arts. 16 e 17. Este inovou ao dispor sobre a despesa obrigatória de caráter continuado, cujo objetivo foi o de estabelecer um mecanismo de compensação, a longo prazo, para o crescimento de gastos. Já o art. 16, por sua vez, trouxe às decisões da administração pública a necessidade de se respeitarem,

por meio da mensuração do impacto, o orçamento e a disponibilidade financeira.

Utilizando os conceitos da doutrina e da LRF, buscamos auxiliar os vereadores, seus assessores e os servidores das câmaras municipais na compreensão dos dispositivos acima citados, e, via de consequência, no entendimento do trabalho de exame da repercussão financeira decorrente de proposições legislativas pelas CFFOs.

Como visto, essa tarefa é árdua ante a tecnicidade que a envolve, bem como diante do fato de o parlamentar atuar, na grande maioria das vezes, como um “legislador negativo”.

Para tanto, a Câmara dos Deputados utiliza-se do apoio da CFT, que por meio de instrumentos normativos internos, regulamenta os procedimentos necessários ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira.

Já no caso da ALMG, a CFFO, para o seu trabalho de análise de repercussão orçamentário-financeira de proposições, vale-se das normas de finanças públicas e dos comandos da LRF já descritos.

Por fim, no exercício de suas atribuições, essas comissões podem, na ausência de dados que instruem a análise de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, se valer da prerrogativa do Parlamento de convocar autoridades para prestarem informações ou solicitá-las por escrito, casos em que, na esfera municipal, em não havendo previsão em lei orgânica, os pedidos de informação podem ser direcionados, por simetria com a CE/89, aos secretários, aos dirigentes de entidades da administração indireta e a outras autoridades municipais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei de responsabilidade fiscal: questões práticas: Lei Complementar nº 101/00*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 453 p.

ASSIS, Nilson Rodrigues de. *Demonstrativo das despesas obrigatórias de caráter continuado: análise e evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo*. 2007. 94 f. Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Curso de Especialização em Orçamento Público, Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2017.

BRASIL. *Lei n. 13.473*, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13473-8-agosto-2017-785285-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 26 set. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara. *Resolução nº 17*, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 2 out. 2017.

CARVALHO, Daniel Bulha de. As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratos administrativos.

Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 42, n. 118, p. 25-34, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/230/219>>. Acesso em: 2 out. 2017.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Responsabilidade fiscal, administração pública e a indeterminação do direito: uma análise a partir do significado do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 5, n. 51, p. 6891-6892, mar. 2006. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/10150>>. Acesso em 1 out. 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 714 p.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em 1 out. 2017.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Resolução nº 5.176*, de 1997. Contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2017.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v. 1.

PAZZAGLINI FILHO, Mariano. *Crimes de responsabilidade fiscal: atos administrativos por violação da LRF*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 264 p.

PONTES, Larissa de Barros. A desnecessidade de observância do art. 16 da LRF na contratação de serviços contínuos. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, v. 29, n. 5, p. 426-428, maio 2016. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/21212/1/geicIC_FRM_0000_pdf.aspx.pdf>. Acesso em 2 ago. 2017.

QUEIROZ, Alexandre Bossi; OLIVEIRA, Thiago Amado de. *Orçamento público*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. (Coleção Passo a Passo). Disponível em: <<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/716/889716.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2017.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Que significa ação governamental, no art.16 da Lei de Responsabilidade Fiscal?: sobre a necessidade de clareza das leis. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 9-11, jan. 2003. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/13455>>. Acesso em 2 ago. 2017.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. Brasília: Câmara dos Deputados, Biblioteca Digital, 2009. 342 p. (Temas de Interesse do Legislativo, 15). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1881>>. Acesso em: 3 out. 2017.

SANTOS, Patrícia Barbosa dos; MOREIRA, Eduardo Ribeiro; ASSIS, Luiz Fernandes de. *Processo legislativo*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. (Coleção Passo a Passo). Disponível em: <<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/708/889708.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2017.

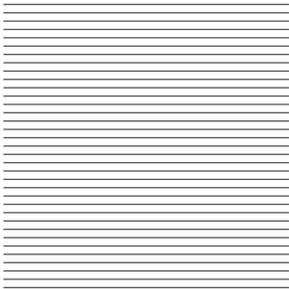
VARGAS, Neide César. *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real*. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/285506/1/Vargas_NeideCesar_D.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2017.



**UMA ABORDAGEM
SOBRE AS PARCERIAS
ENTRE O PODER
PÚBLICO MUNICIPAL
E AS ORGANIZAÇÕES
DA SOCIEDADE
CIVIL À LUZ DO
NOVO MARCO
REGULATÓRIO
IMPLEMENTADO
PELA LEI FEDERAL
Nº 13.019, DE 2014**

David Oliveira Lima Rocha*

*Consultor em Direito Constitucional e Administrativo da ALMG e mestre em Direito Administrativo pela UFMG.



1 – INTRODUÇÃO

Em 1º de agosto de 2014, foi publicado no *Diário Oficial da União* o texto da Lei Federal nº 13.019, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.

A citada lei federal trouxe várias inovações no que tange aos instrumentos de cooperação que podem ser celebrados entre o poder público e as entidades particulares para a consecução de finalidades de interesse público.

Antes mesmo do início da sua vigência, a citada lei federal sofreu alterações que aprimoraram o novo regime jurídico das parcerias entre o terceiro setor e o poder público, alterações essas promovidas pela Lei Federal nº 13.204, de 2015.

O objetivo do presente capítulo é uma breve análise do novo marco regulatório das parcerias entre o terceiro setor, especificamente das organizações da sociedade civil, e o poder público com foco na sua aplicação ao âmbito municipal.

Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

[...] as entidades do Terceiro Setor “são entidades privadas, instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém em colaboração com ele; se receberem ajuda ou incentivo do Estado sujeitam-se a controle pela Administração Pública e pelo Tribunal de Contas. Seu regime jurídico é predominantemente de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público (DI PIETRO, 2015, p. 248).

São várias as modalidades de cooperação passíveis de serem celebradas entre as citadas entidades privadas e o poder público municipal. Nos tópicos a seguir, passaremos a abordar os principais instrumentos previstos no ordenamento jurídico em vigor que podem ser utilizados pelo município para a cooperação com as entidades do Terceiro Setor.

2 – DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: DOS TERMOS DE COLABORAÇÃO, TERMOS DE FOMENTO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

A Lei Federal nº 13.019, de 2014, alterada pela Lei Federal nº 13.204, de 2015, trouxe três novas modalidades de instrumentos de cooperação entre o poder público e as entidades do Terceiro Setor, quais sejam:

a) termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VII);

b) termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VIII); e

c) acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VIII-A).

Referidas modalidades de cooperação devem ser adotadas e respeitadas por todos os entes federativos, entre eles os municípios, uma vez que a Lei Federal nº 13.019, de 2014, é norma geral sobre contratação pública, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição da República de 1988.

Tanto é que o próprio § 1º do art. 88 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, incluído pela Lei Federal nº 13.204, de 2015, determinou a aplicação do novo marco regulatório das parcerias também aos municípios a partir de 1º de janeiro de 2017.

Sendo assim, caso o município opte por celebrar uma parceria com uma organização da sociedade civil cujo objeto e finalidade se enquadrem naquelas previstas pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, deverão ser respeitadas as normas previstas no citado marco regulatório.

Isso não significa que os municípios não possam legislar sobre as parcerias com o Terceiro Setor. Pelo contrário, a competência privativa da União restringe-se à edição de

normas gerais, sendo plenamente lícito aos estados e aos municípios editar normas específicas sobre o tema, contanto que respeitem as premissas básicas emanadas da União e que constam, basicamente, na Lei Federal nº 13.019, norma de cunho nacional que trata da matéria.

Cabe lembrar que os citados termos de parceria só podem ser celebrados entre o poder público municipal e as chamadas “organizações da sociedade civil”, sendo que a própria Lei Federal nº 13.019, em seu art. 2º, inciso I, traz o rol de entidades assim qualificadas: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; e c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

De acordo com o art. 33 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, para celebrar as parcerias previstas nesse texto legal, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: a) objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; b) que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos dessa lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; c) escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; d) possuir, no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica-CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos municípios, do Distrito Federal ou dos estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; e) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; e f) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Já para os acordos de cooperação (parcerias que não envolvem transferência de recursos públicos), somente será exigido que os objetivos da entidade sejam voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.

Já as entidades religiosas ficaram dispensadas pela nova Lei nº 13.204, de 2015, de comprovar a finalidade dos

seus objetivos sociais bem como da previsão no estatuto que, em caso de dissolução, o patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da Lei nº 13.019.

A Lei 13.019 exige também das organizações da sociedade civil, como condição para a celebração da parceria: a) certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado; b) certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; c) cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; d) relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) de cada um deles; e e) comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

Cabe esclarecer que a administração pública municipal, via de regra, não está autorizada a escolher livremente com qual organização social celebrará o termo de parceria.

A Lei Federal nº 13.019 impõe como regra a realização de um chamamento público para a escolha da organização da sociedade civil que celebrará a parceria com o poder público.

De acordo com o art. 2º, XII, da citada lei, o chamamento público é o

[...] procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo

de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2014).

Entretanto, existem algumas hipóteses nas quais o chamamento público não será exigido. São as hipóteses legais de inaplicabilidade, dispensa e inexigibilidade expressamente previstos na citada lei federal.

O art. 29 da Lei nº 13.019 prevê que

os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei (BRASIL, 2014).

Em que pese o citado dispositivo legal não seja expreso, entendemos que, para a configuração da hipótese de inaplicabilidade do chamamento público, a emenda parlamentar à lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo deverá identificar expressamente a entidade beneficiária. Do contrário, se não constar na emenda parlamentar aprovada a identificação expressa da entidade beneficiária destinatária do recurso, será plenamente possível a aplicação do chamamento público, uma vez que o objeto da parceria passa a ser plenamente executável por qualquer organização da sociedade civil, o que inviabiliza a escolha subjetiva pelo parlamentar ou pelo chefe do Poder Executivo.

Entendemos que o que justifica a inaplicabilidade do chamamento público é o fato de a lei orçamentária anual, representação da vontade do povo, ter escolhido expressamente e previamente a entidade beneficiária e não a escolha subjetiva superveniente por parte do agente político.

Essa é a interpretação que melhor conforma o art. 29 da citada lei federal aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade, consagrados expressamente pelos arts. 5º e 37 da Constituição da República de 1988.

Já para o art. 31 da Lei nº 13.019 será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

O citado dispositivo apresenta um rol não taxativo de hipóteses de inexigibilidade de chamamento público: a) quando o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; b) quando a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Por sua vez, as hipóteses de dispensa de chamamento público estão previstas no art. 30 da Lei Federal nº 13.019, o qual prevê que a administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público

nas seguintes hipóteses, tratando-se aqui, ao contrário da inexigibilidade, de um rol taxativo que enumera hipóteses em que, mesmo sendo viável o chamamento público, o gestor público pode deixar de realizá-lo em prol do atendimento ao interesse público, quais sejam: a) urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; b) casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; c) quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; d) no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Frise-se que tanto as hipóteses de inexigibilidade quanto as de dispensa de chamamento público deverão ser previamente justificadas pelo administrador público, devendo ser publicado o extrato da justificativa, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

Não custa lembrar que o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União Federal legislar sobre

[...] normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de eco-

nomia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (BRASIL, 1988).

Os termos de colaboração e fomento previstos na Lei Federal nº 13.019 enquadram-se no conceito geral de contrato previsto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666, de 1993, consistente em

[...] ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Por sua vez, a exigência prévia de chamamento público para a celebração dos termos de parceria configura-se como norma geral de contratação e licitação pública, o que atrai o tratamento do tema para a competência privativa da União e inviabiliza disposição em contrário pelos estados e municípios em suas respectivas legislações.

Sobre o conceito de normas gerais de licitações e contratos, são valiosas as contribuições de Marçal Justen Filho:

2.3.6) A abrangência das ‘normas gerais’ sobre licitação e contratação administrativa

Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de:

“a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa;

b) hipótese de obrigatoriedade e de não-obrigatoriedade de licitação;

c) requisitos de participação em licitação;

d) modalidades de licitação;

e) tipos de licitação;

f) regime jurídico da contratação administrativa.” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 17).

Como se vê, as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação são tratadas na doutrina como matéria típica de norma geral, campo normativo privativo da União. Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal também já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que o tratamento acerca das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação é matéria de norma geral que só pode ser tratada por meio de lei federal:

[...] Recolocando a ideia: o processo de licitação em bases igualitárias é a regra geral para a Administração Pública. Aquilo que deve ser usualmente observado, pois, afinal, a disputa entre os licitantes é o meio de efetivação não só do princípio constitucional da isonomia, como de várias outras normas principiológicas de idêntica matriz constitucional (princípios da moralidade, da eficiência e da publicidade, verbi gratia) e que têm na função administrativa do Estado uma das suas mais fortes justificativas. Sem empeco, tal competição pode conter elementos de desequiparação ou até mesmo ser posta de lado, conforme dito. A Magna Lei inicia sua legenda com a locução ‘ressalvados os casos especificados na legislação’, de maneira a autorizar o entendimento de que a lei tem o condão de relativizar o princípio da igualdade (pense-se no tratamento favorecido que a própria Carta-cidadã conferiu às ‘empresas de pequeno porte constituídas sob as leis

brasileiras e que tenham sua sede e administração no País’, a teor do inciso IX do art. 170) e ir além: indicar hipóteses de fuga pura e simples ao proceder competitivo dos interessados em se relacionar contratualmente com o Poder Público, tendo por objeto ‘obras, serviços, compras e alienações’. Mas é de todo evidente que esse labor no campo da excepcionalidade só pode defluir de normas gerais (repete-se), procedente de fonte congressual e de equânime aplicabilidade federativa, tudo conforme a sobredita inteligência do inciso XXVII do art. 22 do Código Político de 1988. Pois o certo é que norma geral, em matéria de licitação, é a lei ordinária que desdobra, debulha, desata, faz render, enfim, um comando nuclearmente constitucional, de sorte a conformar novas relações jurídicas sobre o mesmo assunto. E é por esse necessário vínculo funcional com norma de lastro constitucional – seja ela um princípio, seja uma simples regra –, que a norma geral de que falo é de aplicabilidade federativamente uniforme (BRASIL, 2004).

Da análise da Lei nº 13.019, de 2014, é possível constatar que o chamamento público configura-se como a modalidade licitatória escolhida pelo legislador para a hipótese de seleção da melhor proposta entre aquelas oferecidas por organizações da sociedade civil interessadas em celebrar termos de colaboração ou fomento com o poder público.

Nos termos do art. 24, *caput*, e § 2º da Lei nº 13.019, fica claro que a finalidade do chamamento público é exatamente aquela alcançada por meio dos processos licitatórios e que se encontra descrita no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, qual seja garantir a observância do princípio constitucional da isonomia (vedação da utilização de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo) e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração (maior eficácia na execução do objeto).

O chamamento público previsto na Lei nº 13.019 enquadra-se no conceito de licitação usualmente adotado pelos manuais de direito administrativo. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello assim conceitua licitação:

um certame em que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2007, p. 524).

Sendo assim, entendemos que lei municipal que eventualmente afaste a exigência de chamamento público para a celebração dos termos de colaboração e fomento celebrados em seu âmbito invade a esfera de competência legislativa privativa da União para dispor sobre normas gerais de contratação e licitação (ofensa ao art. 22, XXVIII, da Constituição Federal).

Esclareça-se que os municípios possuem competência para legislar sobre licitações e contratos, competência essa, contudo, que não pode ser exercida em conflito com as normas gerais traçadas pela União Federal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, referindo-se ao art. 1º da Lei nº 13.019, ao prever que a lei disporá sobre normas gerais, aduz que

[...] a referência a normas gerais justifica-se por tratar-se de matéria de contratação e licitação, inserida na competência privativa da União, pelo art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Como a competência privativa, no

caso, é apenas para o estabelecimento de *normas gerais*, não ficam os Estados, Distrito Federal e Municípios impedidos de estabelecer normas próprias, desde que observem as normas gerais contidas na lei (DI PIETRO, 2015. p. 296).

3. DOS CONVÊNIOS COM ENTIDADES FILANTRÓPICAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

Com a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.019, a utilização dos convênios como instrumento de cooperação entre o poder público e o Terceiro Setor ficou restrita à hipótese prevista no § 1º do art. 199 da Constituição da República, o qual prevê que “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.” (BRASIL, 1988).

Isso significa que, a partir da entrada em vigor do novo marco regulatório das parcerias com as organizações da sociedade civil, o convênio somente poderá ser utilizado pela administração pública para formalizar parcerias entre instituições privadas e o poder público para a prestação de serviços de saúde, de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS). Ou seja, não se deve mais utilizar convênios para parcerias entre o Terceiro Setor e o poder público quando o objeto não é a prestação de serviços de saúde de forma complementar ao SUS, devendo sim ser utilizadas as novas modalidades de parcerias previstas na Lei Federal nº 13.019, quais sejam o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação.

Os convênios também poderão ser utilizados para a formalização de parcerias entre entidades da administração pública para a consecução de objetivos comuns, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição da República.

Especificamente com relação aos convênios celebrados entre entidades privadas e o poder público para a prestação de serviços de saúde de forma complementar ao SUS, percebe-se que o art. 199, § 1º, da Constituição da República condiciona a sua celebração à observância das diretrizes definidas pelo SUS, as quais estão dispostas na Lei Federal nº 8.080, de 1990.

De acordo com a citada lei federal, somente será possível a celebração de convênios por parte de entidades públicas para a prestação de serviços de saúde “quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área.” (BRASIL, 1990, art. 24).

Prevê ainda a citada lei que “os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde” (BRASIL, 1990, art. 26), valores esses que deverão ser fundamentados em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

Há também a previsão de que os serviços objeto do convênio submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, mantido o equilíbrio econômico e financeiro da parceria.

O Ministério da Saúde regulamentou a Lei Federal nº 8.080, de 1990, tendo definido mais detalhes acerca das condições a serem observadas para a celebração de convênios administrativos no âmbito do SUS. Trata-se da Portaria nº 1.034, de 5 de maio de 2010, que traz as seguintes condições e regras acerca da celebração de convênios na área da saúde: a) somente será lícita a celebração de convênios com as entidades privadas quando o gestor público comprovar a necessidade de complementação dos serviços públicos de saúde e a impossibilidade de ampliação dos serviços públicos de saúde; b) o gestor deverá elaborar um Plano Operativo para os serviços públicos de saúde, o qual integrará todos os ajustes entre o ente público e a instituição privada, devendo conter elementos que demonstrem a utilização da capacidade instalada necessária ao cumprimento do objeto do convênio, a definição de oferta, fluxo de serviços e pactuação de metas; c) a participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante contrato ou convênio, celebrado entre o ente público e a instituição privada, sendo o convênio firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde e o contrato administrativo firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde; d) as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverão satisfazer, para a celebração de instrumento com a esfera de governo interessada, os requisitos básicos contidos na Lei nº 8.666, de 1993, e no art. 3º da Lei nº 12.101, independentemente das condições técnicas,

operacionais e outros requisitos ou exigências fixadas pelos gestores do SUS.

No que tange à escolha da entidade privada que irá celebrar o convênio com o poder público, frise-se que o art. 3º, inciso IV, da Lei Federal 13.019 afasta a aplicação das suas disposições aos convênios de cooperação celebrados no âmbito do SUS, o que afasta a exigência do chamamento público.

Contudo, isso não significa que a escolha da entidade que irá celebrar o convênio de cooperação com o município possa ser feita de forma subjetiva.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, em precedente da relatoria do ministro Benjamin Zymler, entendeu que a celebração de instrumentos de cooperação entre o poder público e as entidades privadas deve observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da economicidade e da publicidade, concluindo por:

9.2.2 – orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados (BRASIL, 2008).

Assim foi feito pela União Federal e pelo Estado de Minas Gerais, os quais editaram atos normativos infralegais estabelecendo o chamamento público como requisito prévio para a escolha da entidade que irá celebrar o convênio com o poder público ou para credenciar todas aquelas entidades que se demonstrarem interessantes e capazes de executar o

trabalho (isso quando for possível a sua execução por todos os eventuais interessados).

No âmbito da União Federal, a Portaria Interministerial nº 507, de 2011, em seu art. 8º, prevê que

[...] a formação de parceria para execução descentralizada de atividades, por meio de convênio ou termo de parceria, com entidades privadas sem fins lucrativos deverá ser precedida de chamamento público ou concurso de projetos, a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem eficaz o objeto do ajuste (BRASIL, 2011).

O Estado de Minas Gerais também regulou a matéria e previu, no Decreto nº 44.425, de 2006, que “a contratação de serviços médico-hospitalares e odontológicos pela Secretaria de Estado de Saúde (SES), em benefício de seus usuários, será celebrada com prestadores, previamente credenciados.” (MINAS GERAIS, 2006).

Sendo assim, cabe também aos municípios, em observância aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, disciplinar por meio de lei ou ato normativo infralegal (decreto) os procedimentos de chamamento público a serem utilizados para a escolha da entidade privada conveniada, respeitando sempre as diretrizes traçadas pelas normas gerais do SUS.

4. DOS TERMOS DE PARCERIA CELEBRADOS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO, NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 9.790, DE 1999, E DA LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA

O novo marco regulatório das parcerias entre as organizações sociais e o poder público não eliminou a possibilidade da utilização do termo de parceria disciplinado pela Lei Federal nº 9.790, de 1999, persistindo essa modalidade como opção para a administração pública cooperar com entidades privadas para o alcance de objetivos comuns.

Frise-se que, inicialmente, a redação originária do art. 4º da Lei Federal nº 13.019 determinava a aplicação das suas regras, no que couber, às relações da administração pública com entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790, regidas por termos de parceria.

Contudo, a Lei 13.204, de 2015, revogou o citado artigo, mantendo os termos de parceria regidos pelas disposições da Lei nº 9.790.

Portanto, fica mantida, paralelamente aos novos instrumentos de parceria (termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação) a possibilidade de o município se utilizar dos termos de parceria celebrados com as entidades privadas qualificadas em âmbito municipal como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip).

Vale lembrar que, de acordo com a Lei nº 9.790, podem qualificar-se como organizações da sociedade civil de interesse público as pessoas jurídicas de direito privado

sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, três anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela citada lei.

São vários os objetivos sociais das entidades privadas que são admitidos no âmbito federal para a sua qualificação como Oscip, quais sejam: promoção da assistência social, promoção da cultura, da defesa e da conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata essa lei, promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata essa lei, promoção da segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, promoção do voluntariado, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, experimentação, não lucrativa, de novos modelos socio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, e estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Com efeito, cabe a cada município, para que possa se valer desse meio de cooperação com o Terceiro Setor, legislar sobre o assunto, estabelecendo os requisitos necessários para uma determinada entidade ser

qualificada como Oscip no âmbito municipal. Ou seja, não basta a lei federal sobre o tema. É necessário que o município regulamente a matéria também em seu âmbito, viabilizando a qualificação de entidades privadas como organizações da sociedade civil de interesse público municipal e, conseqüentemente, a celebração de termos de parcerias com o poder público municipal por essas entidades.

Sobre o tema, assim já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

[...] Por óbvio, uma vez que se entende ser a Lei n. 9.790/99 estabelecadora de normas gerais, não poderiam os Municípios, Estados e Distrito Federal dispor acerca de inovações às regras nesta lei estabelecidas — podem, isto sim, destrinchar requisitos e procedimentos a fim de que a norma possa ser aplicada de maneira mais adequada à sua própria realidade local. Sendo assim, verifica-se que, antes de mais nada, a fim de que se pretendesse firmar termo de parceria com OSCIP é imprescindível existir, em âmbito municipal, lei que preveja os requisitos necessários a que determinada entidade possa qualificar-se como tal (MINAS GERAIS, 2008).

Por fim, quanto à escolha da Oscip que irá celebrar o termo de parceria com o poder público, a jurisprudência dos tribunais de contas tem entendido como regra a necessidade de prévio processo licitatório sempre que não configuradas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, consoante prevê a Lei nº 8.666, de 1993.¹

1 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Consulta nº 716.238; Tribunal Pleno; sessão do dia 27/11/2008.

5. CONTRATOS DE GESTÃO CELEBRADOS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 9.637, DE 1998, E DA LEI MUNICIPAL

Por fim, há que se ressaltar que as novas parcerias trazidas pela Lei Federal nº 13.019 também não excluem a possibilidade de os municípios continuarem a utilizar dos contratos de gestão para a cooperação com entidades privadas qualificadas como organizações sociais.

Nos termos da Lei Federal nº 9.637, de 1998, o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, observando os demais critérios exigidos pela citada lei.

Sendo assim, persiste a possibilidade da celebração de contratos de gestão entre as organizações sociais e os municípios com vistas à formação de parceria para fomento e execução dessas atividades.

Também com relação a essa espécie de parceria entre os municípios e as organizações sociais, entendemos necessário, antes da sua utilização como instrumento de cooperação no âmbito municipal, que cada município edite a sua própria lei local, disciplinando a matéria, mas sempre em observância às normas gerais federais constantes na Lei Federal nº 9.637.

Por fim, vale lembrar que, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União,

[...] a escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a

partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993.²

6. CONCLUSÕES

Como visto, o novo marco regulatório das parcerias entre as organizações da sociedade civil e o poder público (Lei Federal nº 13.019, de 2014) trouxe novas modalidades de parcerias, quais sejam o termo de colaboração, o termo de cooperação e o termo de fomento, instrumentos esses que substituíram a antiga e consagrada figura dos convênios de cooperação, sem, contudo, excluir os termos de parceria com as Oscips e os contratos de gestão com as OS, modalidades de parcerias que continuam podendo ser utilizadas pelos municípios, desde que, como já dito, editem leis disciplinando a matéria.

A figura dos convênios de cooperação continua válida e passível de ser utilizada pelos municípios, porém apenas para a celebração de parcerias com instituições privadas na área de serviços públicos de saúde complementares ao SUS, nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição da República, bem como para a cooperação com outras entidades públicas para a execução de competências comuns.

2 Tribunal de Contas da União; Processo nº TC 018.739/2012-1; Plenário; sessão de 27/11/2013.

Como se viu, o novo marco regulatório consolidou o entendimento jurisprudencial e doutrinário já predominante no País, exatamente no sentido de que qualquer parceria entre o poder público e o Terceiro Setor, independentemente da modalidade adotada, deverá ser precedida de um procedimento isonômico de escolha da entidade parceira, procedimento esse que deverá assegurar ampla competitividade entre os interessados com critérios objetivos de julgamento da melhor proposta. Tal consagração encontra-se expressa na regra do chamamento público, expressamente prevista no art. 23 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

Por fim, percebe-se também, no novo marco regulatório trazido pela mencionada lei federal, regras mais rigorosas quanto aos requisitos que as entidades privadas deverão cumprir para se credenciarem a celebrar parcerias com o poder público, bem como regras mais rigorosas sobre o procedimento de prestação de contas e a sua análise pelo poder público.

Trata-se, sem dúvida, de medidas que visam combater o desvio de recursos públicos, assim como o alcance de maior eficiência nas parcerias entre o poder público e as entidades privadas do Terceiro Setor.

A aprovação da Lei nº 13.019 teve como pano de fundo o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”, instaurada no Senado Federal, cujo objetivo era “apontar soluções para os problemas estruturais que permitem locupletamentos individualizados, muitos dos quais já devidamente identificados em ações da Controladoria-Geral da

União, do Tribunal de Contas da União, da Polícia Federal e do Ministério Público.”³

Em suas conclusões, a CPI constatou que

[...] é notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que há entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos. Esse, certamente, é um dos problemas mais graves cuja solução demanda profundas mudanças em todo o processo⁴.

Sendo assim, as ideias trazidas pela CPI “das ONGs” corroboraram a aprovação do novo marco regulatório das parcerias entre as organizações da sociedade civil e o poder público, com a criação de normas mais rigorosas e detalhistas, tanto com relação aos requisitos a serem cumpridos pelas entidades para a celebração das parcerias, como com relação aos requisitos exigidos para a prestação de contas e sua aprovação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais – ONGs. *Relatório final da CPI “das ONGs”*. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPlongs.pdf?sequence=6>> Acesso em: 17 out. 2017.

3 Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito “das ONGs”. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPlongs.pdf?sequence=6>. Acesso realizado em 17/10/2017.

4 Ibid.

BRASIL. *Lei nº 13.019*, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 507*, de 24 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade – 3.059-MC*. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 20 ago. 2004. Publicação: Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387223>> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.331*. Relator: Min. Benjamin Zymler. Julgamento: 11 jul. 2008. Publicação: 24 ago. 2008. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/*/*KEY%3AACORDAO-COMPLETO-38884/DTRELEVANCIA%20desc/false/1> Acesso em: 13 nov. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 44.425*, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=44425&ano=2006&tipo=DEC>> Acesso em: 13 nov. 2017.

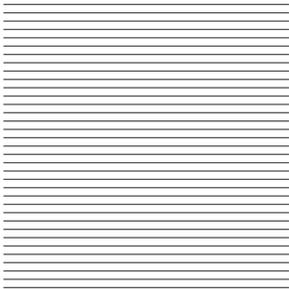
MINAS Gerais. Tribunal de Contas. *Consulta nº 716.238*. Tribunal Pleno. Sessão do dia 27 nov. 2008. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/911.pdf>> Acesso em: 13 nov. 2017.



A ARTE DE REDAÇÃO DAS LEIS

Maria Isabel Gomes de Matos*

*Redatora-revisora da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, graduada em Letras, especializada em Linguística Textual.



1. INTRODUÇÃO

“A arte de redação das leis.” Trata-se de expressão muito significativa, pois enfatiza o cuidado que se impõe ao legislador no cumprimento da tarefa de redigir o texto normativo.

Victor Nunes Leal emitiu comentário célebre sobre o assunto:

Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis (LEAL, 1960, p. 7-8).

A palavra “arte”, que vem do latim *ars* (maneira de ser ou agir, conduta, habilidade, técnica, ciência), no eixo sintagmático arte de redação das leis pode ser interpretada em diversos matizes semânticos. Pode indicar a maneira prudente de agir, na execução dessa preciosa tarefa (prudência aqui entendida no sentido aristotélico, de ação ponderada, discutida, examinada, decidida). Pode remeter ao aspecto artesanal, expressando que será gerado um produto único, com características peculiares, que exige atenção e cuidados para sua concretização.

Pode ainda significar – em conceito dicionarizado – a utilização de toda forma de conhecimento ou das regras de elaboração de uma atividade humana: a arte de fazer tal coisa.

Todos os sentidos são adequados. Não obstante, quanto a esse último sentido, cumpre considerar que a arte de redação das leis evoca a preparação daquele que será responsável por esse ofício.

Nesse desiderato é que surgem estas considerações. Elas visam oferecer alguma contribuição àquele que se inicia na função de elaborar leis, para indicar alguns nortes que ampliem seus horizontes e para conscientizá-lo de que almejar a qualidade da lei não é apenas um ideal, mas configura um dever constitucionalmente previsto.

Será que saber redigir e dominar a norma culta formal do português escrito consubstanciam requisitos suficientes? Trata-se, sem dúvida, de habilidade indispensável, porém, a fim de exercer de forma eficiente a arte de redação das leis, torna-se desejável um olhar abrangente, multidisciplinar, da Linguística ao Direito, da Semiótica Jurídica à Legística. É preciso explorar as ciências da linguagem, os sistemas e filosofias de interpretação jurídica. Faz-se necessária a compreensão consistente de alguns aspectos da ciência jurídica – pelo menos no que concerne aos princípios constitucionais, aos Poderes do Estado, ao processo legislativo. E, finalmente, chega o momento da imersão na ciência da legislação (a Legística).

Estas considerações, que perpassam levemente a Linguística, a Hermenêutica e a Legística, pelo prisma da linguagem normativa, serão apresentadas na forma de perguntas e respostas, visando instigar a curiosidade dos que ainda não se aventuraram nessas searas de

conhecimento. Serão citados mestres dos assuntos e, ao final, será listada vasta bibliografia, como indicativo de continuidade.

Deve-se destacar, finalmente, que a qualificação técnica pessoal do legislador e a adoção de mecanismos de participação popular no processo legislativo não subtraem dos representantes seu poder de agenda. Ao contrário, legitimam suas decisões e possibilitam-lhes demonstrar que estão no rumo certo da representação e da busca do bem comum.

2. O DEVER DE LEGISLAR COM QUALIDADE

Os Constituintes de 1988, já naquele momento, atentavam para a necessidade da qualificação da produção legislativa. Diante disso, foi inserido o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que assim dispõe: “a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis deve ser disciplinada por meio de lei complementar”. Para dar cumprimento ao dispositivo, foi editada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, modificada pela Lei Complementar Federal nº 107, de 26 de abril de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Na mesma seara, a Constituição do Estado de Minas Gerais inseriu dispositivo semelhante (parágrafo único do art. 63 da CE). Da mesma maneira, para dar cumprimento ao dispositivo, foi editada a Lei Complementar nº 78, de 9 de julho de 2004, alterada pela Lei Complementar nº 82, de 30 de dezembro de 2004, e regulamentada, no âmbito do Executivo, pelo Decreto nº 47.065, de 20 de outubro de 2016.

Importa salientar o surgimento, a partir de então, de dois importantes instrumentos de apoio ao redator legislativo: na esfera federal, o Manual da Presidência da República; na esfera estadual, o Manual de Redação Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Como se verifica, há um verdadeiro dever constitucional de produzir leis com qualidade, que decorre inclusive dos próprios princípios constitucionais, como o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), resumido na Constituição pela seguinte disposição: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”; e o princípio do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), do qual derivam postulados, como a segurança jurídica, e atributos, como precisão, clareza e densidade suficiente das normas para permitir a proteção jurídica. Por outro lado, a má redação das leis viola alguns parâmetros constitucionais. É o caso da razoabilidade, advinda do conteúdo da cláusula constitucional do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), visto que o cumprimento dessa disposição pressupõe o conhecimento da lei pelo cidadão, para saber como agir ou como se defender, em algum processo que contra ele se instaure (DUTRA, 2014, p.19–22).

Nesse ponto, talvez seja interessante refletir sobre duas questões enfrentadas pelo cidadão brasileiro comum, em relação à legislação vigente. O primeiro refere-se ao desconhecimento das leis em geral, diante do quantitativo de normas federais, estaduais e municipais. O segundo relaciona-se à dificuldade de entendimento de muitos dos textos normativos, em decorrência de problemas em sua redação.

Assim alerta Carlos Roberto de Alkmin Dutra:

Na medida em que a lei não é clara e os seus termos não podem ser compreendidos pelo cidadão – adotando-se, para aferir a possibilidade de compreensão, o critério do homem médio – há de se reconhecer que os próprios agentes públicos incumbidos de aplicá-la não terão parâmetros razoavelmente precisos para fazê-lo. Desse modo, a lei acaba atribuindo uma margem muito grande de discricionariedade ao seu aplicador, podendo dar azo ao arbítrio (DUTRA, 2014, p. 20).

Não obstante a comprovada relevância de o texto normativo ser produzido com a maior qualidade e o dever constitucional de redigir as normas de maneira que sejam claras para o cidadão, há um aspecto a se explicitar. É que, diferentemente do que ocorre em outros países, a violação de critérios de elaboração, redação ou consolidação das leis, estabelecidos pela citada legislação infraconstitucional (LCF 95 ou LC 78), não é suficiente para caracterizar vício de inconstitucionalidade. Entretanto essa realidade não deve desanimar o redator legislativo no cumprimento de sua importante missão, a quem talvez possa ser adequado lembrar Fernando Pessoa: “Sê todo em cada coisa; põe quanto és no mínimo que fazes” (PESSOA, 1959, p. 32).

3. LINGUAGEM E DIREITO

Da mesma forma que não há sociedade sem linguagem, não há Direito sem linguagem.

Fernando Sainz Moreno explicita que “a relação entre Direito e Linguagem é de vinculação essencial. Trata-se, pois, de uma relação mais intensa que a de mera

sustentação” (1976, p. 97). E Maria Helena Diniz assim complementa: “A ciência jurídica encontra na linguagem sua possibilidade de existir” (2007, p. 170).

O que é linguagem?

Nas palavras de José Ricardo Alvarez Vianna:

A linguagem pode ser compreendida como um sistema de signos que se articulam entre si e permitem o intercâmbio de pensamentos, informações e sentimentos nas relações entre os homens e entre estes e o mundo naturalístico. [...] Mas a linguagem, em essência, é mais ainda, é a forma de ver, de perceber, de captar, de sentir, de compreender, de interpretar o mundo” (VIANNA, 2010, p. 166).

Dáí a célebre afirmação de Ludwig Wittgenstein: “Os limites de minha linguagem são os limites do meu mundo” (WITTGENSTEIN, 1968).

O que é signo linguístico (palavra)?

A partir da definição de Saussure (1993, p. 79), de que o signo linguístico é composto de duas partes inseparáveis, denominadas “significante” (parte fônica/gráfica) e “significado” (conceito), assim se depreende das lições de Umberto Eco: o signo é uma unidade pertinente a um sistema de expressão que ordena um conteúdo.

Para Peirce (1999, p. 342), cujos estudos ultrapassam a dicotomia apresentada pelo mestre genebrino, o signo linguístico é algo que representa alguma coisa para alguém em determinado contexto. Portanto o signo tem o papel de mediador entre algo ausente e um intérprete presente.

Assim ensina José Ricardo Alvarez Vianna:

O signo linguístico não é o objeto em si, mas a representação deste. Logo, entre o signo-objeto, contido no texto legal, e a compreensão desse signo por parte daquele que o deve entender (e que está às voltas com uma série de limitações físico-psicológicas, fatores culturais, temporais e espaciais), há um longo caminho a ser percorrido. [...] Emerge assim a semiótica jurídica, para contribuir com o processo de desvelamento e compreensão das mensagens (VIANNA, 2010, p. 118).

O que é Semiótica Jurídica?

A Semiótica é a ciência geral dos signos. Seu objeto é amplo e incide sobre todo e qualquer fato cultural ou atividade social suscetível de veiculação por meio da linguagem. A Semiótica Geral pode, no entanto, focalizar seu objeto em determinada linguagem. É o caso da Semiótica Jurídica, que estuda o universo amplo e multifacetado dos signos linguísticos na linguagem jurídica (SANTAELLA, 2009, p. 2).

O que é linguagem jurídica? O que é linguagem normativa?

Por “linguagem jurídica” entende-se toda e qualquer manifestação do Direito, não só a linguagem das normas, mas também a da doutrina, da jurisprudência, das peças processuais (petições, decisões, pareceres, laudos, sentenças, etc.), a do discurso jurídico em geral.

Segundo Norberto Bobbio (2001, p.77), é possível distinguir três funções fundamentais da linguagem jurídica: a descritiva, a expressiva e a prescritiva. A linguagem jurídica com função prescritiva pode ser denominada

“linguagem normativa” ou, ainda, “linguagem legal” (nos termos da diferenciação técnica estabelecida por Hans Kelsen, apud Diniz (2009, p. 182-183): linguagem legal = linguagem do Direito positivo × linguagem do jurista = metalinguagem normativa).

Como analisar a linguagem normativa na perspectiva da Semiótica Jurídica?

Na perspectiva da Semiótica Jurídica, a linguagem normativa deve ser analisada em três dimensões, conforme a classificação concebida por Charles Morris (1976, p. 2010), assim discriminada:

- a) a sintática;
- b) a semântica;
- c) a pragmática.

Ressalte-se que os três aspectos da investigação da Semiótica, apresentados separadamente por questão didática, não se devem processar de forma independente ou excludente. A investigação semiótica deve ser conduzida de um modo progressivo, da sintaxe à semântica e desta à pragmática. Sintaxe e semântica se complementam, pois a sintaxe é pressuposto da semântica. Afinal, não é possível chegar ao sentido, obtido pela semântica, se a articulação da sentença não estiver adequada. Nenhuma das dimensões, isoladamente, é suficiente. Da mesma forma, não se pode esgotar a investigação semiótica nas dimensões sintática e semântica, sendo indispensável atingir a dimensão pragmática (FIDALGO, 1998, p. 40).

A dimensão sintática enfoca os signos linguísticos considerados em si mesmos e nas relações que estabelecem entre si no complexo frasal. Implica a análise

das palavras e das estruturas linguísticas na construção de sentidos.

A dimensão semântica enfatiza o vínculo dos signos linguísticos com a realidade que desejam exprimir (signo × objeto). A análise semântica busca a precisão, na tentativa de eliminar a imprecisão natural dos termos e apresentar o sentido desejado. Perpassa, assim, questões de denotação e conotação, constatando que as palavras ganham significados diversos em contextos diferentes da enunciação.

A dimensão pragmática atenta para os signos linguísticos no contexto de sua utilização (signo × uso), ou seja, os signos linguísticos apresentam matizes semânticos diversos nos diferentes contextos. A análise pragmática considera a linguagem normativa na sua função comunicativa (prescritiva) em relação ao contexto em que se insere o destinatário desta. Trata-se da análise da linguagem na prática comunicativa contextual.

Assim preleciona Vianna:

Em termos jurídicos, a pragmática se apresenta como importante elemento do diálogo entre a letra da lei e a realidade da vida, faz do aplicador do Direito um intérprete do contexto em que se verifica o problema que reclama solução jurídica. Nesse aspecto, cumpre observar que o ponto forte da pragmática é, ao mesmo tempo, seu ponto fraco. Ao franquear a análise entre texto e contexto, abre-se espaço para a interpretação criativa, no entanto, tornam-se possíveis desvios de raciocínio, redirecionamento de significados, induções e deduções atécnicas, apelos emocionais; ideologias; enfim, falácias não formais. Uma maneira de coibir possíveis desvios é que seja feito o exame dos três planos da Semiótica Jurídica (sintática, semântica e pragmática), de modo sucessivo, de maneira que estes se complementem, confirmando

ou infirmando o raciocínio ou a conclusão empreendidos (2010, p.123).

SEMIÓTICA JURÍDICA (Morris)		
Dimensão sintática:	Dimensão semântica:	Dimensão pragmática:
as palavras em si mesmas e a relação das palavras entre si (signo linguístico × signo linguístico)	vínculo das palavras com a realidade que desejam exprimir (signo linguístico × objeto designado)	relação das palavras no contexto da comunicação (signo linguístico × uso)

Para entender de forma prática a classificação semiótica de Morris, é recomendável uma exemplificação. O exemplo aqui apresentado consiste em exercício despretensioso, feito sob a ótica de quem estuda ciências linguísticas, e não é especialista em Direito, embora ainda assim justificável, uma vez que as disposições constitucionais e legais têm, como primeiro destinatário, o cidadão comum.

A análise semiótica exemplificativa incidirá sobre o seguinte eixo sintagmático, contido no caput do art. 5º da Constituição da República: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...].”

Dimensão sintático-semântica (lógico-linguística e de sentido):

Quanto aos signos linguísticos, analisados em si mesmos, destacam-se:

- o uso dos termos “*todos*” e “*qualquer*”;
- a utilização da expressão “*de qualquer natureza*”.

Não sendo comum na linguagem normativa (nem mesmo habitualmente recomendado) o uso de

pronomes indefinidos, nesse caso sua utilização torna-se imprescindível para a garantia de entendimento da extensão do conceito, que não excetua cidadão algum ou situação alguma, em face da lei.

A expressão “de qualquer natureza” configura-se como a mais precisa para a situação, uma vez que tem caráter mais genérico e universal do que qualquer outra expressão parcialmente equivalente, como “de qualquer tipo”, “de qualquer espécie”, “de qualquer variedade, gênero, categoria, qualidade”, etc.

Quanto à estrutura sintática do eixo frasal, destacam-se:

- *o uso da ordem direta, aliado à adequada pontuação, trazendo clareza suficiente para o entendimento do enunciado, que se apresenta genérico;*
- *a correta articulação entre os signos linguísticos desse eixo sintagmático, ao insculpir o princípio da igualdade.*

Quanto à análise semântica, percebe-se que, a partir da análise da sequência significativa, a generalidade semântica associa-se à força normativa do princípio, que garante tratamento igualitário a todos os cidadãos, em face da lei. Ou seja, a expressão “iguais perante a lei” prescreve com literalidade a igualdade formal, que leva à lógica dedução de que os legisladores não poderão, a partir de então, editar leis que tratem de forma desigual os cidadãos, além das demais consequências no âmbito do Judiciário e dos particulares.

Dimensão pragmática:

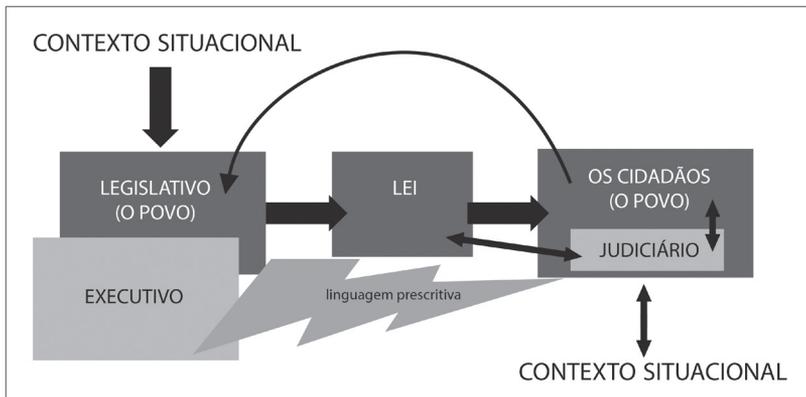
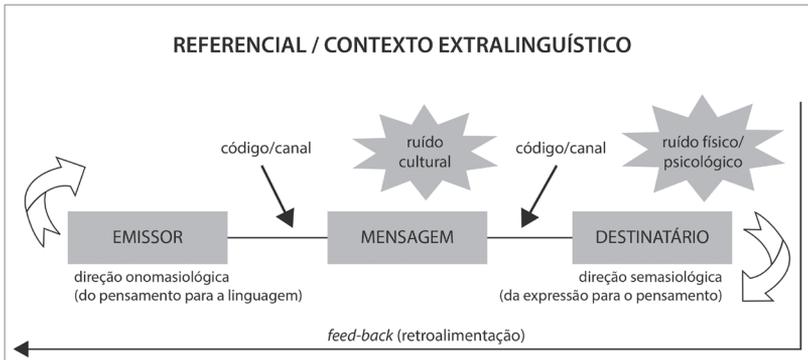
Para se chegar à dimensão pragmática da disposição normativa, a mensagem deve ser analisada na

perspectiva do contexto comunicativo. Como esta análise centra-se, obviamente, na perspectiva do redator, e não do intérprete, ao focar a dimensão pragmática, o contexto comunicacional a ser considerado é aquele da época da edição da Carta Maior.

Quanto à situação histórico-social, o processo constituinte de 1988 possibilitou a participação significativa dos cidadãos e dos movimentos sociais. Percebe-se, em consequência, que o princípio da igualdade vem reiterado. Aparece já no Preâmbulo da Constituição, tornando-o de certa forma supraconstitucional. Essa relevância dada pelo constituinte deve-se, certamente, à denúncia e constatação das inúmeras desigualdades existentes no ambiente socioeconômico.

Comprova essa tese o fato de a Constituição de 1988 não apresentar apenas a igualdade formal, conforme o trecho analisado (e já presente em constituições anteriores), mas complementar com a igualdade material, perpetrada no art. 7º. Assim, surgem os dois tipos de isonomia, que não mais limitam a questão à igualdade perante a lei.

A análise da dimensão pragmática do trecho escolhido poderia estender-se. No entanto, antes de expandir a aplicação dos conceitos da Semiótica, especialmente sob a perspectiva de Peirce, seria necessário apresentar outras explanações teóricas e, no mínimo, rememorar os elementos do processo de comunicação.



Em tentativa ingênua de adequação dos elementos do processo de comunicação ao universo da lei:

- O referencial extralinguístico? O contexto situacional da comunidade e seus conflitos.
 - O primeiro “contexto situacional” refere-se ao contexto da época da proposição, discussão e edição da lei.
 - O segundo “contexto situacional” refere-se ao contexto da época da interpretação/aplicação da lei.

- O remetente/codificador? O povo/os cidadãos, por seus representantes, legitimados pelo voto.
- A mensagem? A norma legal.
- O destinatário/decodificador? O povo/os cidadãos (conjunto maior), integrado por um conjunto específico, a quem interessa de forma peculiar a norma jurídica – o Poder Judiciário e os operadores do Direito.
- O código? A linguagem normativa, que é prescritiva.
- O canal/veículo? Todos os possíveis (princípio da publicidade).
- O ruído? Possibilidades de interferências de ordem física, psicológica e cultural.

Esses ruídos podem influenciar remetentes e destinatários (incluído aqui o aplicador da lei).

O esquema apresentado não tem pretensões científicas e tem insuficiências inerentes à amplitude do tema. Procura-se nele apenas encontrar o sistema comunicativo-funcional da edição da norma, indicado pela Semiótica, na identificação dos elementos do processo de comunicação. Não obstante, a análise da figura, apesar das suas limitações, possibilita algumas conclusões.

No âmbito do Poder Judiciário

Embora a figura não comporte uma representação dos processos comunicacionais sucedâneos, decorrentes da edição da lei, é possível observar ali a interação estabelecida entre os cidadãos e o Judiciário. A lei pode ser questionada ou pode levar à demanda de sua obediência, caso alguém a descumpra. Outro aspecto a observar é que, para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes,

há que não se romper o liame mínimo entre o texto da lei (desde que editada sem vícios) e sua interpretação. Afinal, interpretada sob o prisma da Hermenêutica moderna, por menos literal e mais criativa que seja essa interpretação, considerado inclusive o novo contexto situacional, há de ao menos iniciar-se pelos elementos essenciais do texto normativo, oriundo da vontade popular e legitimado por representantes eleitos.

No âmbito do Poder Executivo

O Poder Executivo participa do processo legislativo, daí sua presença, na figura, em contiguidade com o Legislativo. (Sem penetrar nas questões de iniciativa e outras que envolvem a sua participação, não representadas na figura, vislumbra-se ali ao menos a questão da sanção/veto). Além disso, considerando que a lei não possui vícios, cabe ao Executivo regulamentá-la e executá-la. E, em relação a essa mesma lei, caso haja sanções ou penalidades por seu descumprimento, muitas vezes aplicá-las caberá também ao Executivo.

No âmbito do Poder Legislativo

Pelo esquema iconográfico, é possível inferir:

- A certeza da importância do Legislativo para a existência da democracia. Embora inevitáveis as dificuldades dos legisladores, no exercício da função legiferante, seja pelas limitações de iniciativa, seja pelos conflitos de interesses, seja pelos problemas de ordem cultural e estrutural da própria sociedade, somente o Parlamento enseja a discussão ampla e plural dos pontos de conflito da sociedade e das políticas públicas necessárias à paz social e ao

desenvolvimento, culminando na concretização da vontade da maioria.

- A convicção de que as decisões do Parlamento podem e devem ser legitimadas pela atuação direta dos cidadãos, em especial durante as discussões que embasam a tomada de decisão dos legisladores. Vislumbra-se, assim, a esperança na nova democracia do século XXI, que cada vez mais se direciona para a associação entre representação e participação.

Para Habermas, a construção legítima do Direito se faz no âmbito do processo comunicativo, ou seja, na essencialidade da comunicação argumentativa, na busca do consenso, entre os responsáveis pela elaboração da lei e os atingidos por ela.

A esfera pública constitui uma caixa de ressonância dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (HABERMAS, 1997, p. 29-30).

4. DA SEMIÓTICA À HERMENÊUTICA JURÍDICA

Não é objeto destas considerações nem da especialidade de quem as elabora incursionar-se no âmbito do Direito, estabelecendo diferenciação entre interpretação e

hermenêutica ou fazendo juízo de valor sobre parâmetros de Hermenêutica Jurídica. Não obstante, o recorte de elementos da hermenêutica clássica e perspectivas da hermenêutica contemporânea, em paralelo com a Semiótica Jurídica, materializam conhecimentos essenciais ao redator legislativo.

O que é Hermenêutica Jurídica?

A palavra “hermenêutica”, que, segundo alguns autores, advém do nome do deus grego Hermes, a quem incumbiria interpretar e traduzir as mensagens dos deuses, tornando-as acessíveis ao intelecto humano, estende-se a outras áreas de conhecimento. Já a Hermenêutica Jurídica foi definida por Carlos Maximiliano (2011, p.1) como “a teoria científica da arte de interpretar”.

Sucintamente, pode-se dizer que os sistemas hermenêuticos clássicos, que surgiram no século XIX, podem ser divididos em dois grandes grupos: o dos subjetivistas (interpretação da norma de acordo com a vontade do legislador) e o dos objetivistas (interpretação da norma por ela mesma). Cumpre destacar, no âmbito da Hermenêutica clássica, o sistema estabelecido por Savigny (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 54), tecido com métodos positivistas de interpretação. Eis sinteticamente esses métodos, conforme a classificação de Carlos Maximiliano (2011, p. 12):

- Método gramatical (literal ou filológico), que consiste em analisar a norma com base nos signos linguísticos que compõem seu texto e nas relações entre eles.
- Método lógico ou racional, que consiste em procurar descobrir o alcance e o sentido das expressões

contidas no texto legal, buscando a conexão racional entre elas. A norma deverá ser avaliada por meio de determinados postulados lógicos como, por exemplo: o acessório segue o principal, não se pode distinguir onde a lei não distingue, as leis não têm palavras inúteis, etc.

- Método sistemático, que consiste em comparar a norma a outras relacionadas ao mesmo objeto.
- Método histórico, que consiste em buscar a visão do legislador e o contexto da época da edição da norma, devendo ser pesquisados os projetos de lei com sua justificção, os pareceres e outros documentos.
- Método teleológico, que consiste em buscar o espírito de uma lei, para encontrar a finalidade da norma.

O que é Hermenêutica Filosófica?

A Hermenêutica Filosófica tem sua marca com os filósofos Heidegger e Gadamer.

Na hermenêutica tradicional, a interpretação funcionava como meio para a compreensão, ou seja, em primeiro lugar estava a interpretação e, a partir dela, a compreensão. Na hermenêutica filosófica de Heidegger, essa relação será invertida. Primeiro haverá a compreensão, consistindo a interpretação na configuração ou elaboração da compreensão. [...] Para Gadamer, o trabalho do intérprete não é reproduzir o que diz o interlocutor que ele interpreta. Compreender adequadamente o texto exige compreendê-lo em cada instante, em cada situação concreta, de uma maneira nova e distinta. [...] Ou seja, no âmbito da hermenêutica filosófica, o entendimento do sentido da norma exige o exame da realidade e das condições em que ocorre sua análise (ANCHIETA, 2011, p. 13, 22, 34).

Como entender a Hermenêutica contemporânea?

A Hermenêutica contemporânea preocupa-se com o perfeito ajuste das normas jurídicas às complexas necessidades sociais. Stagliano (2016, p.3) exemplifica a Hermenêutica contemporânea com o surgimento dos seguintes métodos interpretativos:

- Método tópico-problemático – criado por Viehweg (1907–1988). Tal método, contrário ao positivismo jurídico, inicia-se com a análise do caso concreto para depois buscar a melhor norma jurídica.
- Método hermenêutico-concretizador – criado por Konrad Hesse (1919–2005). Tal método leva em conta três elementos: a norma que vai se concretizar, a compreensão prévia do aplicador do Direito e o caso concreto sob exame, mas a primazia está no texto constitucional. Canotilho (1998, p. 214) observa que a relação entre o texto e o contexto com a mediação criadora do intérprete transforma a interpretação em movimento de ir e vir (círculo hermenêutico).
- Método normativo-estruturante – criado por Friedrich Müller (1938).

Fábio Rodrigo Victorino assim resume:

Para Müller, o processo de interpretação deve partir do texto da norma, formado pela aplicação de todos os recursos hermenêuticos disponíveis (métodos clássicos de interpretação, princípios de interpretação constitucional). O resultado dessa interpretação – a primeira parte integrante da norma jurídica – é chamado de programa da norma. O segundo estágio nasce a partir da consideração dos dados reais coletados no caso concreto. Na medida em que esses fatos são rele-

vantes para a questão do Direito em tela e compatíveis com o programa da norma, constituem sua segunda parte: o âmbito da norma. É da junção de ambos os elementos que se chega ao terceiro e último ponto do processo interpretativo: a norma de decisão, que concretiza a linha conclusiva do raciocínio, distanciando o texto da norma propriamente dita (VICTORINO, 2014, p. 2).

Existe relação entre a Hermenêutica contemporânea e Semiótica Jurídica?

Eliezer Pereira Martins ensina:

Afirma a semiótica jurídica, em similitude com a posição da hermenêutica filosófica: a dinamicidade da vida em sociedade e da própria constituição do homem repercute na linguagem, pois todos os sistemas e formas de linguagem tendem a se comportar como sistemas vivos, ou seja, eles se reproduzem, se readaptam, se transformam e se regeneram como coisas vivas. [...] Assim sendo, as normas jurídicas passam a receber influxos dos sistemas de comunicação em sintonia com a realidade fática cambiante (MARTINS, 2017, p. 1).

Complementa Eliana Fontana:

A linguagem, para a hermenêutica filosófica, não é o caminho para desvendar um problema no texto legal, mas razão de existir do processo interpretativo que se mistura à realidade a fim de buscar uma verdade que é descoberta em cada caso a ser interpretado. A verdade, como se denota, não é única ou absoluta, mas desvelada de acordo com a época e as visões do intérprete (FONTANA, 2017, p. 3422).

Por que o conhecimento da Hermenêutica Jurídica é importante para o redator legislativo?

No âmbito da Hermenêutica clássica, positivista, o conceito, por si só, dos métodos utilizados já traz à tona a relevância de cada palavra, de cada construção linguística, ao elaborar o texto normativo, para transmitir o mais fielmente possível a vontade e a intenção do legislador ou para possibilitar a análise literal do texto.

No âmbito da Hermenêutica contemporânea, muito mais relevante se faz cada escolha dos signos linguísticos, dos eixos sintagmáticos e das estruturas textuais. Afinal, o diálogo que se estabelecerá entre a linguagem do texto da lei e seu intérprete (mergulhado em outro contexto situacional), para dar origem à norma jurídica específica a ser aplicada ao caso concreto, exige ainda mais a atenção de quem redige.

5. A LEGÍSTICA

Como conceituar a Legística?

Assim define Assunção Cristas:

Legística é o ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos. Coloquialmente, a legística é a arte de bem fazer leis, no sentido de que ela consubstancia um conjunto de regras – regras de legística – cujo objetivo é garantir que uma lei será bem feita. A legística material visa à concepção do ato normativo – o planejamento, a necessidade, a utilidade, a efetividade e a harmonização com o restante do ordenamento – e a legística formal debruça-se sobre sua redação (CRISTAS, 2006, p. 79).

Para Canotilho:

A legística ou legisprudência, enquanto área de conhecimento que se ocupa do fazer dos atos normativos, almeja aprimorar a qualidade da legislação. Esse ramo divide-se basicamente em duas grandes áreas: a legística material e a legística formal. A legística material abrange o processo analítico relacionado ao conteúdo das leis (CANOTILHO, 1991, p. 7-8).

Na lição de Bernardes Júnior:

A legística constitui o campo do saber que se ocupa do estudo da concepção e da produção da lei, de forma sistemática e metódica, subdividindo-se em legística material e legística formal. [...] A legística formal possui acepção mais restrita, voltando-se para os atos de confecção, de estruturação e de redação do texto legal, que deve apresentar-se sob a forma de um articulado. Nesse sentido, legística formal e técnica legislativa se confundem (BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 39).

Diferentemente do que ocorre na Europa, a Legística não tem tido, no Brasil, a relevância que merece. Mesmo nos parlamentos, local em que deveria consistir em estudo obrigatório, a Legística – excetuadas as casas legislativas que possuem um corpo técnico altamente qualificado – mal é conhecida. Principalmente diante dessa realidade é que se fazem necessárias estas considerações, mesmo que genéricas, enfatizando-se aos que se iniciam na sua atividade de redator legislativo a imprescindibilidade do estudo da Legística e de sua aplicação no dia a dia.

Não obstante, Assunção Cristas alerta: “Há de se ter consciência das restrições que sofre qualquer produção normativa. Não é possível, muitas vezes, para quem

tem de fazer uma lei, observar as melhores práticas. Há limitações de ordem diversa – temporal, política, orçamentária” (CRISTAS, 2006, p. 79).

Com efeito, não há como negar dois problemas relativos à produção legislativa em nosso universo jurídico: a inflação legislativa e a poluição legislativa (DE LAURENTIIS, 2015, p. 169). A inflação legislativa advém de uma acelerada atuação legiferante, nem sempre resultando em normas necessárias ou eficazes. Sem enfrentar questões conjunturais dos parlamentos, observa-se que os legisladores sofrem pressões que os impulsionam muitas vezes a uma intensa e apressada atividade legislativa. Nesse sentido, dois aspectos são factualmente constatáveis: um deles, o clamor da urgência, vindo da sociedade, instando pela resolução de graves problemas, cujas soluções muitas vezes não se encontram na edição de um ato legislativo, mas que nele desembocam, em resposta imediatista, despida do necessário debate plural. O outro, a postura da própria imprensa que, por vezes, não valoriza a atuação do Legislativo em toda a sua dimensão e passa a indicar à população, como sinal de eficiência de atuação parlamentar, o quantitativo de projetos apresentados. Já a poluição legislativa surge da edição de leis herméticas, vagas, ou seja, da má qualidade de alguns textos normativos. Apesar da existência dessas dificuldades, isso não deve desencorajar o redator legislativo, pois o enraizamento da cultura do cuidado no preparo da legislação trará sempre bons resultados.

5.1 A Legística Material

Como se trata de considerações genéricas, serão apresentados, resumidamente, apenas alguns passos

da Legística Material. Recomenda-se, especialmente quanto a esse tópico, o estudo dos trabalhos de José Alcione Bernardes Júnior e de Fabiana de Menezes Soares.

Diagnóstico

Identificado um ponto de tensão ou conflito social, é preciso verificar, em primeiro lugar, se esse problema poderá ser resolvido por meio de ato normativo, ou seja, se há necessidade de uma norma jurídica para a solução do problema ou se ele poderá ser resolvido por outras providências.

Prognóstico

Decidido que há a necessidade da edição de um ato normativo, é preciso verificar se a medida é viável, exequível. Mas, mesmo considerando-se a viabilidade e a exequibilidade do ato normativo, ainda resta ponderar a respeito de suas consequências (avaliação prospectiva). Para decidir pela edição de uma lei, o princípio da proporcionalidade deve ser aplicado, ou seja, somente deverá ser editada a lei quando houver preponderância dos benefícios, na análise da relação entre as vantagens e os custos que a norma ensejará.

Apresentação

Decidido que há necessidade da lei, que esta é viável, exequível e que seus benefícios serão maiores que os condicionamentos impostos, urge a adequação aos princípios e às regras constitucionais, bem como a análise de toda a legislação vigente sobre a matéria, a fim de que a nova norma venha a se integrar de forma

harmoniosa no ordenamento jurídico. Este é também o momento da participação popular. As contribuições, seja de especialistas, seja dos cidadãos em geral (destinatários da lei), garantem aperfeiçoamento do texto e maior legitimidade ao processo de tomada de decisão.

Discussão e votação

Nas palavras de José Alcione Bernardes Júnior: “Este é o momento da explicitação do dissenso, na busca do consenso possível” (BERNARDES JÚNIOR, 2016, p. 27). É também o momento em que a Legística Formal exerce sua potencialidade, para que o ato normativo atinja qualidade redacional. A redação clara, concisa e precisa resultará em texto inteligível que garanta, tanto quanto possível, a uniformidade de sua interpretação, ao menos diante do contexto em que se processa.

Edição

A edição do ato normativo deve, evidentemente, ser fiel a todos os trâmites e regras regimentais. Contudo o trabalho não se esgota com a promulgação e a publicação do ato. Nesse momento, o princípio da responsabilidade exige que haja não apenas a ampla divulgação da existência da nova norma, mas que, na sua regulamentação, sejam estabelecidas condições para sua adoção pelos cidadãos.

Avaliação

Depois de todo esse processo, o trabalho ainda não terminou. Inicia-se o momento de identificar os reais

efeitos da inovação jurídica: efetividade, eficácia e eficiência.

5.2 A Legística Formal (técnica legislativa)

A Legística Formal (técnica legislativa) merece ser estudada de forma detalhada, em especial por quem se inicia na redação legislativa. Diante da impossibilidade de introduzir-se, neste artigo, que tem número limitado de páginas, o mínimo necessário do assunto, optou-se pela inserção, ao final, de ampla bibliografia. Sugerimos também a leitura de artigo de mesma autoria, que este complementa: “A arte de redação das leis: noções de Legística Formal” (<https://issuu.com/mariaisabelgomesdematos/docs>).

5.3 Exemplos de atos normativos que não seguiram todos os critérios recomendados pela Legística

Os exemplos evidenciarão que a falta de planejamento, diagnóstico, prognóstico e avaliação prévia causou, com a edição das normas, mais problemas que soluções. No entanto é importante constatar que, ao menos, foi realizada a avaliação posterior à edição da norma (importante passo recomendado pela Legística), o que resultou na revogação das normas em tempo razoável, evitando prejuízos ainda maiores.

Kit de primeiros socorros

O Código de Trânsito Brasileiro instituiu a obrigatoriedade de haver um *kit* de primeiros socorros dentro de todos os veículos. Esse *kit* deveria conter dois rolos de ataduras de crepe, um rolo pequeno de esparadrapo, dois pacotes

de gaze, uma bandagem de tecido de algodão, do tipo triangular, dois pares de luvas de procedimento e uma tesoura sem ponta. Deveria estar ainda acondicionado dentro de um estojo e ficar acomodado em um local de fácil acesso no veículo.

De tão absurda, a norma não demorou muito para ser revogada, especialmente porque houve uma avaliação posterior à sua edição. Com efeito, na opinião dos médicos, ouvidos a *posteriori*, uma pessoa que não tem conhecimentos adequados, por mais boa vontade que tenha, pode prejudicar ainda mais a situação de um acidentado. Mesmo assim, houve tempo suficiente para centenas de motoristas serem multados pela falta do *kit*. Por outro lado, parcela imensa da população adquiriu um equipamento jamais utilizado.

Extintor de incêndio

Em 1968, estabeleceu-se a obrigatoriedade de haver um extintor de incêndio em cada veículo em circulação no País. A medida começou a vigorar em 1970. Em 2009, foi aprovada nova norma, exigindo que os extintores passassem a ser do tipo ABC (destinado a materiais sólidos, líquidos inflamáveis e equipamentos elétricos). Exigiu-se também o controle de validade do extintor, a ser substituído anualmente. A procura por esses extintores se tornou enorme, havendo escassez deles nos estabelecimentos de venda. A parcela da população obediente às normas adquiriu os extintores a altos custos. Algum tempo depois, a obrigatoriedade de portar extintor de incêndio foi revogada para os veículos de passeio.

Conforme informações dos jornais da época, estudos posteriores à obrigatoriedade de aquisição daqueles extintores demonstraram o que era óbvio: os motoristas

não estão preparados para a correta utilização desse equipamento. Além disso, o extintor não se mostrara suficiente para impedir o alastramento da maioria dos incêndios. Outro dado descoberto posteriormente: tecnologias empregadas havia já mais de dez anos antes da edição da norma tornavam os carros cada vez mais seguros para impedir que entrassem em chamas, como sistemas de corte de combustível em caso de colisão, instalação do tanque de combustível fora do habitáculo e uso de materiais cada vez menos inflamáveis. Outra informação atrasada: testes realizados na Europa haviam demonstrado que, em casos de colisão, tanto o extintor quanto o seu suporte causavam fraturas nos ocupantes do veículo. Enfim, nos países do chamado “primeiro mundo” nunca existiu essa obrigatoriedade. Por tudo isso, houve grande revolta na sociedade diante dessas medidas, uma vez que os cidadãos mais prejudicados foram justamente os que cumpriram as leis.

5.4 A Legística e a Legimática

O que é Legimática? Tem ela relação com a Legística?

Leonardo José Ferreira (2012, p. 11) explica que a Legimática é uma disciplina ainda incipiente, que trata dos aspectos envolvidos na automação do processo legislativo. Seu foco principal é identificar alternativas que agreguem qualidade ao processo legislativo, contribuindo assim com a legística.

Com efeito, a Legimática pode ser auxiliar da Legística. Exemplos mínimos: no âmbito da Legística Material, possibilitando a rápida simulação de cenários, que

facilitem avaliações prospectivas ou retrospectivas; no âmbito da Legística Formal, auxiliando na elaboração de textos normativos por meio de softwares especializados, como o Lexedit ou semelhantes, a exemplo do Silegis, da Assembleia Legislativa de Minas.

Investir em instrumentos de informática deve ser uma das prioridades das casas legislativas. Transparência, informação e participação dos cidadãos têm na tecnologia da informação sua mais relevante aliada. Quanto ao conhecimento da legislação vigente, que deve ser disponibilizada a todos os cidadãos, esta tem importância essencial para o redator legislativo.

Nos dizeres de Kildare Carvalho:

Cabe ao redator das leis identificar o direito vigente acerca de determinada matéria sobre a qual incidirá a nova legislação, não se descuidando de considerar normas que, embora estejam presentes em ordenamentos com pouca ou nenhuma relação com o objeto da nova lei, integrem o sistema normativo como um todo. Esse procedimento concorrerá para que se evitem problemas ligados à incerteza do Direito e à compreensão da lei pelos cidadãos, decorrentes, sobretudo, da complexidade de sistemas normativos que, como o nosso, têm fontes e origens diversas (CARVALHO, 2014, p. 143).

6. CONCLUSÃO

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais tem-se mostrado pioneira em muitos aspectos. Exercitando o diálogo e a crítica, o Parlamento mineiro mantém-se aberto para o aperfeiçoamento e para a

transformação, na busca sempre crescente da eficiência no cumprimento de todas as suas atribuições.

No aspecto da participação da sociedade nas atividades do parlamento, por exemplo, desde o processo constituinte do Estado, em 1989, seguindo as diretrizes ali estabelecidas, a Assembleia Legislativa instituiu mecanismos participativos, formalizados inclusive em seu Regimento Interno. Ressalte-se que, ao longo do tempo, instrumentos de interiorização, seminários legislativos, debates públicos, fóruns técnicos, audiências públicas vêm sendo aperfeiçoados pela ALMG. Além disso, a introdução de canais com uso de tecnologia intensificou de tal forma a interação da Assembleia Mineira com o cidadão e demais poderes públicos que se tornou a marca de sua atuação e referência para outras casas legislativas.

A participação popular legitima o processo legislativo e enseja que as decisões normatizadas sejam assumidas pela população. Além disso, contribui também para que o texto legislativo, oriundo do consenso possível, obtido após amplo debate com a população, tenha um ganho real de qualidade.

O exemplário da contribuição positiva da participação popular na ALMG, desde 1989, é vastíssimo, dificultando até a escolha para citação. Nestas breves considerações, optamos por citar um exemplo emblemático, o seminário legislativo Regiões Metropolitanas, de 2003.

As propostas oriundas da sociedade civil, durante aquele seminário, subsidiaram a edição da Emenda à Constituição nº 65, de 2004, que dispõe sobre a Região Metropolitana, a Assembleia Metropolitana e a Agência de Desenvolvimento, das Leis Complementares 88, 89 e 90, de 2006, que finalizaram o arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte e da Região

Metropolitana do Vale do Aço, e da Lei Complementar 107, de 2008, que instituiu a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Naquela oportunidade, o Parlamento mineiro demonstrou grande maturidade na busca do consenso e do bem comum. Com efeito, a partir da constatação das tensões existentes, a Assembleia Legislativa fez realizar o grande seminário, que teve intensa participação da sociedade civil organizada e, individualmente, dos cidadãos que seriam afetados pelas novas medidas. Deputados de todos os partidos e ideologias, conjuntamente com representantes do Executivo Estadual, ouviram depoimentos, opiniões, estudos de especialistas, teses. Em resumo, foi um momento expressivo dessa democracia que soma representação e participação, porquanto a ampla contribuição dos cidadãos consubstanciou ponto fundamental para a criação do novo marco legal pela Assembleia Legislativa. Tudo o que a ciência da legislação indica para se chegar à edição de normas de qualidade foi realizado.

Eis o testemunho apresentado, algum tempo depois, durante o Congresso Internacional de Legística realizado em Belo Horizonte, pelo representante do Poder Executivo que participara daquela construção coletiva:

Todo esse conteúdo (Emenda à Constituição nº 65 e Leis Complementares nºs 88, 89, 90 e 107) teve origem em um grande seminário realizado há cerca de quatro anos, que tomou por parâmetro um arcabouço institucional harmônico entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, respeitando-se as diversas posições dos municípios e da sociedade civil. De acordo com essa perspectiva moderna da Legística, foram cumpridos, aparentemente, em todas as suas etapas, os rituais de um processo legislativo

legítimo. Ou seja, identificado um problema gravíssimo de gestão das políticas públicas na região metropolitana e identificada a sua moldura constitucional, realizou-se primeiro, por meio de um seminário, um processo de consulta, de participação. Depois, houve a apresentação formal do texto, aperfeiçoado à exaustão nos diversos debates e discussões, à qual seguiu-se a redação final, a aprovação e agora o início da execução da norma, sob vigilância, para avaliação – passo seguinte desse processo legislativo inovador (ANASTASIA, in *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*, 2007, p. 31).

Quanto a esse Congresso de Legística, cumpre esclarecer que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, já adotando na prática (como se comprova) mecanismos reclamados pela Legística, decidiu realizar um congresso internacional sobre esse ramo do saber. A intenção primordial foi, além de intensificar ainda mais a qualificação de sua produção legislativa, divulgar a importância dos estudos da Legística para todas as demais casas legislativas. Para tanto, foram reunidos especialistas do Brasil e de outros países que debateram o tema, apresentaram estudos e compartilharam experiências. O material oriundo desse congresso é fonte de referência para todos os que estudam o assunto, podendo ser consultado no Portal Assembleia.

Apesar da apresentação desses dados concretos relativamente à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, importa ressaltar que nada está finalizado. Pelo contrário! O caminho da modernização criativa e do aperfeiçoamento é construção permanente, e o Legislativo Estadual está diuturnamente nessa busca.

Encerram-se aqui estas considerações, esperando que sejam úteis como vertentes de orientação para aqueles

que se iniciam na arte de redação das leis e mesmo para as instituições legislativas que caminham no rumo do aperfeiçoamento dos seus trabalhos, em especial na realização da democracia representativa aliada à efetiva participação dos cidadãos em suas atividades.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. *Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas*. In: Congresso Internacional de *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*, 2007, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 27-39.

ANCHIETA, Taisa M. V. *Ato normativo e ato hermenêutico: uma correlação necessária?* Brasília, 2011. Dissertação (mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, 2011. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/117/disserta%C3%A7%C3%A3o_Ta%C3%ADsa%20Maria%20Viana%20Anchieta.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01/10/2016.

ANDRADE, Flávio da Silva. *A hermenêutica jurídica segundo Carlos Maximiliano*. Revista do TRF1. Brasília v. 28. n 9/10, set./out. 2016. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/107711/hermeneutica_juridica_segundo_andrade.pdf> Acesso em: 2/5/2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral dos atos parlamentares*. Revista de Informação Legislativa, V. 21, n.81, p. 259-322, jan./mar. 1984.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo legislativo e democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione; RESENDE, Antônio José Calhau de. *Temas de Direito parlamentar*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2016. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/Direito_parlamentar.html> Acesso em: 3/11/2017.

BITTAR, Eduardo C. B. *Linguagem jurídica*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução Marcelo Solon. São Paulo: Edipro, 2011.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRODEN, Thomas F. *La sémiotique gremassienne et la sémiotique peircienne: visées, principes et théories du signe. (A semiótica greimaiana e a semiótica peirciana: orientações, princípios e teorias do signo.)* *Estudos Semióticos*, v. 10, n. 2, p. 1-16, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/esse/article/view/90141/92886>> Acesso em: 3/9/2015.

CAMPOS, José de Queiroz. *A arte de elaborar a lei*. Rio de Janeiro: Verbete, 1972.

CAMPOS, Sonilton Fernandes. *A linguagem dos textos legais*. In: *Ciclo de Debates sobre a Linguagem dos Textos Legais*, 19981, Brasília. Anais... Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Os impulsos modernos para uma teoria da legislação*. In: Cadernos de Ciência da Legislação. Oeiras (Portugal), n. 1, p. 7-14, abr.jun. 1991.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição/direito constitucional positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CRISTAS, Assunção. *Legística ou a arte de bem fazer leis*. Revista CEJ, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/717/897>>. Acesso em 7/9/2015.

DE LAURENTIIS, Lucas; DIAS, Roberto. *A qualidade legislativa no Direito brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC*. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 208, p. 167-187, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167> Acesso em: 2/4/2017.

DICKERSON, F. Reed. *A arte de redigir leis*. Tradução. Paulo de Castro M. da Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1954.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *A exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade*. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.2.2014.tde-10112015-085752. Acesso em: 11/8/2017.

ENCARNAÇÃO, João Bosco da. *Que é isto, o Direito?: introdução à Filosofia Hermenêutica do Direito*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=178074>. Acesso em: 3/10/2017.

FERREIRA, Leonardo José. *A contribuição da Legimática para a qualidade formal do texto legislativo*. 2012. Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputado, Centro de

Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2012. Disponível em: Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11654>> Acesso em: 3/5/2015.

FERREIRA, Luiz Pinto. Técnica Legislativa como a arte de redigir leis. Revista de Informação Legislativa, v. 23, n. 89, p. 169-198, jan./mar. 1986.

FIDALGO, António. *Semiótica, a lógica da comunicação*. Universidade da Beira Interior. Covilhã: 1998. Disponível em:< http://rickardo.com.br/textos/_Semiotica_AlogicaComunicacao.pdf.> Acesso em: 31/10/2017.

FONTANA, Eliana. *Hermenêutica clássica versus hermenêutica filosófica: considerações relevantes acerca do processo interpretativo*. Disponível em: <http://www.publicaDireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/eliane_fontana.pdf> Acesso em 1/10/2017.

FREIRE, Natália de Miranda. *Técnica e Processo Legislativo: comentários à Lei Complementar nº 95/1998*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 3ª ed. Tradução: Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 1997, v. 1, p. 380.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JAKOBSON, Roman. *Linguística e comunicação*. São Paulo: Cultrix, 1970.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Tradução João B. Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Victor Nunes. Técnica Legislativa. In: Estudos de direito público. Rio de Janeiro: Forense, 1060, p. 7-32.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *A hermenêutica jurídica de Gadamer*. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 145, p. 101-112, jan./mar. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/560/r145-12.pdf?sequence=4>> Acesso em: 3/6/2017.

MADER, Luzius. *Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas*. In: Congresso Internacional de *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*, 2007, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 43-54

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MARTINS, Eliezer Pereira. *O Direito como produção da linguagem*. Âmbito Jurídico: 22 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38998/o-direito-como-producao-da-linguagem>> Acesso em: 22/10/2017.

MARTINS, Rodrigo Bezerra. *Hermenêutica jurídica tradicional e contemporânea*. Conteúdo jurídico, Brasília, 23 set. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,hermeneutica-juridica-tradicional-e-contemporanea,49988.html>> Acesso em: 12/11/2016.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de Legística*. Lisboa: Verbo, 2007.

MORRIS, Charles W. *Fundamentos da teoria dos signos*. Tradução: Paulo Alcoforado e Milton José Pinto. São Paulo: EDUSP, 1976.

NÖTH, Winfried. *A semiótica no século XX*. São Paulo: Annablume, 1998.

NÖTH, Winfried. *Panorama da semiótica: de Platão a Peirce*. 4 ed. São Paulo: Annablume, 1996. (Coleção E)

OLIVEIRA, Manfredo Araújo. *Reviravolta linguístico-pragmática da filosofia contemporânea*. Edições Loyola: 1996.

PESSOA, Fernando. *Odes de Ricardo Reis*. In: Obras Completas de Fernando Pessoa. Coleção Poesias. Edições Ática. Lisboa, 1959.

PINTO, Julio. *1, 2, 3 da semiótica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1995.

PEIRCE, C. S. *Semiótica*. 1999. Tradução: José Teixeira Coelho Neto. 3 ed. São Paulo: Perspectiva. Tradução de: The Collected Paper of Charles Sanders Peirce.

PEREIRA, Ricardo de Souza. *Conteúdo Jurídico*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,alinguagem-juridica,36008.html>> Acesso em: 7/10/2017.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Jorge Renato; PEREIRA, Monique. *Hermenêutica filosófica em Gadamer: interpretação, compreensão e linguagem*. Páginas de Direito: Excelência em Conteúdo Jurídico, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/index.php/artigos/329-artigos-abr-2016/7492-hermeneutica-filosofica-em-gadamer-interpretacao-compreensao-e-linguagem>> Acesso em: 82/10/2017.

ROSSET, Patrícia. *Breves reflexões sobre a legística, seus aspectos políticos e consolidação de leis*. Revista do Instituto do Advogado de São Paulo – IASP – 1997, v. 11, n. 22, p. 181-201.

SANTAELLA, Lúcia. *O que é semiótica*. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de Linguística Geral*. São Paulo: Cultrix, 1985.

SAINZ MORENO. *Conceptos Jurídicos, interpretacion Y discricionalidad administrativa*. Madri: Editorial Civitas S.A., 1976.

SIMON, Henrique Smidt. *Direito, hermenêutica e filosofia da linguagem: o problema do decisionismo em Hans Kelsen e Herbert Hart*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2006.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG – Nova Fase, n. 50, jan./jun. 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: S.A Fabris, 2004.

SOUZA, André Leandro Barbi. *O que é legística?* Gestão Pública, Porto Alegre, 13 mar. 2017. Disponível em <<https://www.igam.com.br/gestaopublica/o-que-e-legistica/>> Acesso em: 5/8/2017.

SOUZA, Ricardo de. *A Linguagem Jurídica*. Brasília-DF. 2012. Conteúdo Jurídico, Brasília, 10 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36008&seo=1>>. Acesso em: 10/10/2017.

STAGLIANO, Natália. *Hermenêutica: conceitos e características*. JusBrasil, 2016. Disponível em: <<https://simoestagliano.jusbrasil.com.br/artigos/335787147/hermeneutica-conceitos-e-caracteristicas>> Acesso em: 2/3/2017.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

STRUCHINER, Noel. *Direito e linguagem: uma análise da textura aberta da linguagem e sua aplicação ao Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. *Considerações iniciais sobre semiótica jurídica*. Revista CEJ, Brasília, Ano XIV, n. 51, p. 115-

124, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1418/1391> > Acesso em: 6/7/2015

VICTORINO, Fábio Rodrigo. *A teoria estruturante de Friedrich Müller*. Publicado em 15/11/2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-teoria-estruturante-de-friedrich-muller,50638.html> > Acesso em: 20/7/2016.

WARAT, Luís Alberto. *O Direito e sua linguagem*. 2. ed. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1995.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Tradução: José Arthur Giannotti. *Tratado lógico-filosófico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo, 1968.



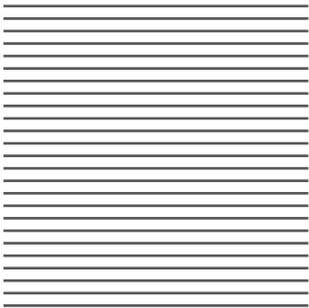
GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS

Nilson Vidal Prata*
Welder Antônio Silva**
Leandro Ribeiro Negreiros***

*Mestre em Ciência da Informação. Bacharel em Biblioteconomia. Bibliotecário da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG).

** Doutor e mestre em Ciência da Informação. Bacharel em Arquivologia. Arquivista da ALMG. Professor do curso de Arquivologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

*** Mestre em Ciência da Informação. Bacharel em Biblioteconomia. Bibliotecário da ALMG.



1. INTRODUÇÃO

Parece haver atualmente, no Brasil, um sentimento generalizado de descrença em relação às instituições políticas, em parte devido à falta de credibilidade e à ineficácia das ações estatais. Os frequentes escândalos e denúncias de corrupção envolvendo políticos, aliados à crescente incapacidade do poder público de atendimento às demandas sociais, têm provocado o distanciamento entre governantes/representantes e governados/representados, gerando muitas vezes um descompasso entre as expectativas destes e os resultados das ações daqueles.

Por mais que se tenha avançado na construção das instituições democráticas no País, diversos valores da democracia moderna não foram, ao menos por enquanto, efetivamente incorporados às práticas cotidianas do povo brasileiro. A ausência de uma cultura de controle das ações governamentais por parte dos cidadãos é um deles. A falta de fiscalização constante e persistente dos atos públicos pela sociedade pode ser considerada um dos fatores que ensejam, no âmbito da administração pública, a ocorrência de eventos contrários aos interesses da coletividade.

Ainda que se possa alegar que a grande maioria das pessoas não possui tempo e nem disposição para acompanhar de perto os complexos temas da agenda

pública, não cabe às instituições do Estado valer-se de tal alegação para declinar de seu dever de atuar com base nos princípios constitucionais da administração pública brasileira, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da publicidade, de certa forma, perpassa os demais. Isso porque, se os atos dos entes estatais são tornados públicos, a sociedade, sempre que quiser e se dispuser, terá melhores condições de avaliar em que medida as ações de governantes e representantes estão aderentes aos outros princípios da administração pública. O acesso à informação pública é um direito do cidadão brasileiro. Ser transparente é um dever do Estado e de suas instituições.

Uma fonte fundamental de informações de interesse público são os documentos em que se registram as atividades diárias da burocracia estatal. Por serem produzidos e acumulados em decorrência das ações dos órgãos dos diversos Poderes, os documentos enquadram-se na categoria de “arquivísticos”, constituindo registro, evidência e prova das atividades desempenhadas e das decisões tomadas pelos gestores públicos. E, por isso, os documentos precisam ser adequadamente tratados, organizados e preservados pelo tempo que permanecerem úteis para a sociedade. Em razão dos propósitos deste livro, o presente capítulo procura contribuir para a ampliação da transparência nos legislativos municipais, oferecendo algumas orientações básicas para a adequada gestão dos seus documentos arquivísticos. Antes, porém, interessa-nos mostrar que, se a evolução dos níveis de transparência estatal no Brasil ocorre num ritmo inferior ao desejado, isso decorre menos da ausência de leis e mais da persistência de uma “cultura do sigilo”.

2. TRANSPARÊNCIA *versus* INVISIBILIDADE

Para Norberto Bobbio, “o cidadão deve ‘saber’, ou pelo menos, deve ser colocado em condições de saber” (BOBBIO, 2000, p. 392). Essas palavras do renomado filósofo e historiador italiano nos remetem a uma das premissas que, em tese, deveriam pautar a relação entre Estado e cidadãos numa sociedade democrática: a **transparência** das ações governamentais, bem como dos órgãos e instituições que compõem o aparelho estatal. Isso equivale a dizer que a consolidação e o reconhecimento de regimes que pretendem merecer a designação de “democráticos” depende, entre muitos outros fatores, da publicidade das ações e das decisões governamentais, através da divulgação e da disponibilização de informações diversas para os seus cidadãos.

No campo normativo, o ordenamento jurídico brasileiro conta com diversos dispositivos para garantir à sociedade o direito à informação sobre os atos e os fatos praticados pelas instituições públicas. Essa garantia já vem insculpida na própria Constituição Federal de 1988, cujo inciso XXXIII de seu artigo 5º estatui que

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2017, p. 14).

A Carta Magna do País, por meio do inciso II do parágrafo 3º de seu artigo 37, determinou, ainda, a edição de uma lei para regular o acesso dos usuários aos

registros administrativos e às informações sobre os atos de governo. Em outra passagem (parágrafo 2º do artigo 216), a Constituição Brasileira atribui à administração pública a obrigatoriedade de, na forma da lei, promover a adequada gestão da documentação governamental e de adotar as providências para franquear a consulta aos documentos a quem deles necessitar.

Com a finalidade de garantir o acesso às informações previsto nos mencionados dispositivos constitucionais, o Congresso Nacional aprovou e a Presidência da República sancionou a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI. De observância obrigatória pela União, estados, Distrito Federal e municípios, subordinam-se ao regime dessa lei todos os órgãos integrantes das administrações direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos tribunais de contas e do Ministério Público, em todos os níveis da administração pública.

Os procedimentos previstos na LAI têm como principal propósito assegurar aos cidadãos o exercício do direito fundamental de acesso à informação, com base em diretrizes que garantam:

- a) que a publicidade seja o preceito geral, ou seja, a regra básica, e que o sigilo das informações seja a exceção;
- b) que as informações de interesse público sejam divulgadas independentemente de solicitação dos cidadãos;
- c) a utilização dos modernos meios tecnológicos para a divulgação de informações;
- d) o incentivo à implementação e ao desenvolvimento de uma cultura de transparência em todas as instituições públicas; e

e) que a sociedade exerça o controle da administração pública.

Por seu turno, a Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como *Política Nacional de Arquivos*, logo em seu artigo 1º dispõe que o poder público tem o dever de promover a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, pois estes constituem instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico, sendo também considerados elementos de prova e de informação. Um pouco mais adiante, o artigo 7º da mesma lei define que “os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias”.

Qualquer pessoa interessada no tema pode, numa rápida pesquisa na internet, encontrar facilmente inúmeras outras leis, decretos, resoluções, portarias e outros tipos de normas, nos diversos níveis de governo, que tratam de regulamentar o direito da sociedade de acesso à informação e o dever do Estado de gerir adequadamente os documentos públicos. Não nos cabe, nos limites deste trabalho, apresentar uma lista exaustiva da legislação que regulamenta o assunto. Mas interessa-nos ressaltar que os problemas relacionados ao acesso à informação pública no Brasil não decorrem da ausência de normas jurídicas. Leis sobre o assunto existem muitas. E, mesmo que não existissem tantas, os dispositivos constitucionais acima mencionados e as normas que os regulamentam, como a LAI e a Política Nacional de Arquivos, poderiam ser, por si só, suficientes para assegurar aos cidadãos o direito fundamental de acesso às informações registradas nos documentos governamentais e estatais. Se poderiam sê-lo, por que não o são?

Por uma razão bastante simples: em muitas situações, nos mais diversos órgãos públicos das três esferas de governo, a cultura do sigilo – que deveria ser a exceção – ainda se sobrepõe à cultura do acesso à informação – que deveria ser a regra. Dois importantes conceitos, analisados em profundidade por Jardim (1999), estão estreitamente relacionados a esse cenário que emoldura a relação entre Estado e sociedade no Brasil: *transparência e opacidade informacional*. Em poucas palavras, pode-se afirmar que a noção de transparência expressa o direito dos cidadãos à informação e o dever do Estado de informar. A ideia de opacidade, ao contrário, reflete a ausência ou a insuficiência – em diferentes níveis – de interação informacional entre Estado e sociedade. Dito de outra forma, a noção de transparência refere-se à visibilidade, à publicidade das ações estatais por meio da divulgação de informações pela administração pública. Já a opacidade caracteriza-se pela invisibilidade e pelo segredo oriundos da falta de divulgação ou da divulgação insuficiente de informações relativas aos atos oficiais. De acordo com o autor, uma das características do Estado brasileiro é sua opacidade, e não sua transparência:

As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. *O Estado tende a ser invisível à sociedade civil* (JARDIM, 1999, p. 21).

Pode-se considerar que um dos fatores que concorrem para a existência e manutenção dessa *invisibilidade* do Estado é a assimetria informacional¹ que o favorece em seu relacionamento com a sociedade: o aparelho

1 Para uma análise detalhada do conceito de “assimetria informacional” e de seus impactos na relação entre Estado e cidadãos, ver PRATA (2009).

estatal detém o controle de uma quantidade enorme de informações e documentos que, em tese, deveriam ser de conhecimento público ou, pelo menos, deveriam estar à disposição do público. Tal fato configura um paradoxo quando se parte do pressuposto de que uma das características mais marcantes do Estado Democrático de Direito é a possibilidade de seu controle pela sociedade. Esse controle requer a transparência do aparelho estatal, expressa no direito dos cidadãos à informação governamental e no dever do Estado de assegurar o acesso a essa informação. Segundo Jardim (1999),

Como campo informativo, o Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para sua atuação. Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto do Estado seria, em última instância, o cidadão em suas variadas demandas, inclusive aquelas de natureza informacional (JARDIM, 1999, p. 29).

Indolfo (2015) também aborda a tensão existente entre Estado e sociedade no que se refere ao direito desta de acesso à informação pública. Para a autora,

O acesso à informação governamental não se encontra plenamente disponibilizado, uma vez que a administração pública não se vê cobrada cotidianamente a prestar contas de suas decisões, ou mesmo a fazer determinadas escolhas em detrimento de outras, pois a sociedade não tem acesso às fontes de informações que lhe proporcionariam o controle das ações governamentais (INDOLFO, 2015, p. 19).

O Estado, então, além de ser um receptor das informações emanadas da sociedade (inclusive sob a forma de

demandas), deve também desempenhar o papel de produtor e fornecedor de informações aos cidadãos. A consolidação da democracia depende, entre outros fatores, da publicidade e da transparência das ações e decisões governamentais, através da disponibilização de informações diversas para os cidadãos.

E o que as questões até aqui abordadas têm a ver com o dia a dia das câmaras municipais? Literalmente tudo. Os legislativos municipais são os órgãos públicos que, em tese, estão mais próximos dos cidadãos, assim considerados aqueles que habitam as cidades e que são portadores de deveres e de direitos, inclusive os de natureza informacional. Essa proximidade com a população só acentua a necessidade de as câmaras de vereadores zelarem pela transparência de suas ações. Um passo importante para isso é o estabelecimento de uma política pública de acesso à informação, incluindo a política de acesso aos documentos arquivísticos. Destarte, nas próximas seções serão apresentados alguns conceitos essenciais e orientações básicas para auxiliar as câmaras municipais, enquanto entes estatais, a organizar e administrar seus acervos arquivísticos, de forma a ampliar os níveis de transparência institucional.

3. SOBRE O ARQUIVO E A SUA FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar de a cultura do sigilo ainda predominar em muitas situações, nos últimos anos temos vivenciado um movimento paulatino na direção de uma filosofia de acesso e apropriação de informações em prol do exercício da cidadania. Todavia, apesar desse movimento crescente, lamentavelmente, no Brasil, ainda tem

prevalecido a omissão do poder público no que se refere ao desenvolvimento de ações para a adequada gestão dos acervos arquivísticos, em flagrante desrespeito à legislação que trata do assunto. Muitas das nossas instituições públicas – câmaras municipais incluídas – ainda não se conscientizaram sobre a importância e o dever de manterem seus arquivos organizados e disponíveis à sociedade. Parecem não perceber que os documentos arquivísticos são, ao mesmo tempo, insumo e produto necessário ao funcionamento institucional, instrumentos da ação do Estado que testemunham as relações dos poderes públicos com a comunidade a que servem. Também parecem desconsiderar que os documentos públicos possuem dimensões administrativas, jurídicas, políticas e sociais importantíssimas. Além de contribuir para a eficiência e a transparência das ações dos poderes públicos, os arquivos protegem os indivíduos, a sociedade e o próprio Estado, garantindo seus direitos e provando o cumprimento de seus deveres.

Em sua análise sobre *transparência e opacidade* do Estado, Jardim (1999, p. 21-22) ressalta que, em geral, os serviços arquivísticos são “periferizados” na administração pública brasileira, ou seja, são “incapazes de fornecer informações suficientes, em níveis quantitativo e qualitativo, ao próprio aparelho de Estado, à pesquisa científica e tecnológica e à sociedade civil.” O autor aponta um uso administrativo e social incipiente da informação governamental e, conseqüentemente, dos arquivos públicos brasileiros. Isso é paradoxal se considerarmos que, tendo em vista suas funções e estrutura, o Estado executa diariamente ações produtoras e receptoras de informações, principalmente as de cunho arquivístico.

Mas o que é um arquivo? Compreender esse conceito, bem como algumas características dos documentos

arquivísticos, é essencial. A falta de compreensão do que vem a ser um acervo arquivístico é um dos principais entraves ao empreendimento de ações arquivísticas em instituições públicas como as câmaras municipais.

Um arquivo é o conjunto de documentos produzidos e recebidos naturalmente por pessoas ou instituições (públicas ou privadas), em razão das funções e atividades que desenvolvem ao longo de sua existência ou funcionamento. No âmbito dos legislativos municipais, assim como em outras instituições, os documentos arquivísticos surgem por razões funcionais, administrativas, legais ou fiscais, tendo como objetivos provar ou testemunhar um ato, um fato, uma situação; constituir um direito ou estabelecer diretrizes, competências ou obrigações. O que determina se um documento é arquivístico não é a sua forma física ou suporte (papel, fotografia, disquete, fita, *CD-ROM*, etc.), mas o fato de ele ter sido produzido em decorrência do exercício de uma função ou atividade da câmara municipal.

Os documentos arquivísticos são produzidos e acumulados num determinado contexto e para cumprir determinados fins. Não são coletados artificialmente, mas de modo natural, em função dos seus objetivos práticos. Num arquivo, os documentos vão se acumulando de maneira progressiva e contínua, o que faz com que adquiram uma coesão espontânea e estruturada entre si. A isso se dá o nome de **organicidade**. Os documentos estão ligados por um elo estabelecido no momento em que são produzidos ou recebidos e essa ligação é necessária à sua própria existência, à sua capacidade de cumprir um objetivo, ao seu significado e à sua autenticidade, entendida como o fato de terem sido criados, mantidos e conservados de

acordo com procedimentos regulares e rotineiros que possam ser comprovados.

Além dessa função, de natureza mais organizacional, os documentos arquivísticos assumem funções não menos relevantes quando a sua preservação e acesso são respaldados pela necessidade de uso em pesquisas, pelo poder de testemunho sobre as ações do Estado, pela garantia dos direitos dos cidadãos e pela construção e manutenção da memória social e institucional.

Nos legislativos municipais, as principais funções de um arquivo são organizar e preservar os documentos gerados em decorrência das ações institucionais e possibilitar o acesso da sociedade local às informações neles registradas, ampliando, assim, os níveis de transparência. Um arquivo fechado num canto qualquer de uma câmara municipal não tem sentido. Se os documentos não puderem ser acessados, o arquivo não poderá cumprir suas finalidades de servir, no primeiro momento, à instituição para fins administrativos, legais e fiscais; e, num segundo momento, de servir como fonte de pesquisa, prova e informação para os munícipes e para o próprio Legislativo.

4. AS TRÊS IDADES DOCUMENTAIS

De acordo com a teoria da área de Arquivologia, os documentos arquivísticos passam por um ciclo vital, ou seja, uma sucessão de fases ou idades que se inicia no momento em que são criados e vai até a sua destinação final. Conforme seus valores, potencialidade e finalidade de uso, os arquivos e documentos arquivísticos podem

ser considerados **correntes, intermediários ou permanentes**. Essas são as três idades documentais.

Um arquivo corrente compreende o conjunto de documentos que estão estreitamente vinculados aos objetivos imediatos para os quais foram produzidos ou recebidos. Por isso, nessa fase é comum que os documentos sejam mantidos nos setores que desempenham as atividades a eles relacionadas, em razão da sua vigência e do potencial de uso para fins administrativos, legais e fiscais. Isso porque, na fase corrente, os documentos arquivísticos possuem um valor primário intimamente relacionado às atividades que provocaram a sua produção. Nesse momento, eles servem ao desempenho das atividades da câmara municipal, na medida em que são capazes de informar, fundamentar ou provar os atos institucionais, de demonstrar e comprovar um fato, de constituir um direito e de servir à gestão das atividades financeiras.

Um arquivo intermediário, por sua vez, compreende o conjunto de documentos que não são mais de uso corrente, ou seja, que não possuem um valor primário tão evidente, mas precisam ser preservados por precaução ou em obediência a prazos prescricionais previstos em lei. Recomenda-se, nessa fase, a sua transferência para um depósito de arquivamento intermediário, onde aguardarão que lhes seja dada a destinação final, que poderá ser a eliminação ou o recolhimento para guarda permanente.

Um arquivo permanente, destarte, compreende o conjunto de documentos originários dos arquivos intermediários, que já cumpriram as finalidades da sua criação (valor primário) mas que, devido ao seu valor informativo e probatório (valor secundário), devem ser definitivamente

preservados. Nessa fase, os documentos arquivísticos são utilizados para fins diferentes daqueles para os quais foram originalmente criados, uma vez que passam a ser considerados fontes de pesquisa e de informação para a sociedade e para a própria administração do Legislativo municipal. Nesse momento, apesar do valor primário ter sido cumprido, os documentos ainda poderão ser utilizados para a pesquisa histórica, permitindo aos cidadãos conhecer, por exemplo, a origem, a estrutura, as competências, o funcionamento e as atividades da câmara municipal que os produziu.

5. A POLÍTICA E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS

O conceito de “gestão de documentos” surgiu nos Estados Unidos, na década de 1950, e está relacionado à racionalização da produção de documentos com o objetivo de facilitar sua organização e o acesso às informações neles contidas. Diante da crescente produção e acumulação de documentos, concluiu-se que esses registros precisavam ser reunidos, analisados, selecionados, armazenados, organizados e disponibilizados de forma eficiente e eficaz. Além disso, era necessário instituir mecanismos para que os documentos arquivísticos fossem recuperados e disponibilizados para o uso no menor tempo possível e a um custo adequado.

De acordo com a legislação norte-americana, a gestão de documentos compreende o planejamento, o controle, a direção, a organização, a capacitação, a promoção e as demais atividades gerenciais relacionadas com a criação de documentos, bem como com sua manutenção, uso e eliminação.

No Brasil, a Lei Federal nº 8.159, de 1991, em seu art. 3º, considera gestão de documentos como “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”.

Para haver gestão eficaz, é necessário que haja uma política que a direcione. Uma política de gestão de documentos deve conter, minimamente, diretrizes que:

- a) garantam o registro adequado das informações e o uso de materiais apropriados à preservação dos documentos;
- b) previnam a criação de documentos não essenciais e reduzam o volume documental;
- c) assegurem, de forma eficiente, a produção, a administração, a manutenção e a correta destinação de documentos;
- d) garantam que a informação esteja disponível quando e onde seja necessária;
- e) definam claramente as atribuições relacionadas à gestão de documentos no âmbito da instituição e os responsáveis por coordená-las e executá-las;
- f) assegurem a eliminação de documentos que não têm valor administrativo, fiscal, legal, informativo ou probatório;
- g) contribuam para a preservação dos documentos de guarda permanente e o acesso a eles;
- h) possibilitem uma melhor organização dos documentos;
- i) orientem a seleção criteriosa dos materiais, dos equipamentos e mobiliários, bem como dos locais destinados ao armazenamento da documentação; e

j) estabeleçam regras e procedimentos claros para o tratamento das informações com restrição de acesso, em consonância com as disposições introduzidas no ordenamento jurídico dessa questão pela Lei de Acesso à Informação.

Como se vê, a elaboração e publicação de uma política de gestão de documentos é fundamental para que as câmaras municipais elevem o nível de transparência em relação às informações arquivísticas. Ao elaborá-la, os legislativos municipais devem contemplar todo o ciclo que envolve a produção, a utilização e a destinação final da documentação arquivística.

A produção está relacionada ao ato de criação dos documentos em razão das atividades específicas da instituição. Nessa etapa, é importante definir formatos e suportes adequados para os documentos, padronizar seus tipos e conteúdos, planejar as tecnologias que serão utilizadas e estipular as quantidades necessárias de documentos a serem produzidas.

Já a utilização trata do fluxo que os documentos percorrerão para cumprir suas funções. Nessa etapa, é importante planejar os procedimentos e rotinas de recebimento dos documentos, incluindo a sua classificação, autuação, registro, distribuição, tramitação, armazenamento e organização, além de fixar normas para regular o empréstimo e a consulta à documentação.

A destinação final envolve a análise, a seleção e a fixação dos prazos de guarda dos documentos. Nessa etapa, é importante planejar como e quando os documentos serão transferidos para o arquivo intermediário, como e quando serão eliminados, como e quando serão recolhidos ao arquivo permanente e se é conveniente migrar as

informações dos documentos para outro suporte (ex.: microfilmagem ou digitalização).

Para o desenvolvimento das rotinas e atividades estabelecidas na política de gestão de documentos, dois instrumentos são importantíssimos: o **plano de classificação de documentos** e a **tabela de temporalidade e destinação de documentos**.

O plano de classificação de documentos é um esquema que orienta a distribuição dos documentos arquivísticos, de forma lógica, coordenada e hierárquica, em classes e subclasses, grupos e subgrupos ou séries e subséries, segundo as funções e atividades a que estão relacionados. Esse instrumento é importante porque facilita a organização, o uso e a localização dos documentos. Sua elaboração exige um trabalho criterioso de análise das funções e atividades da instituição e da documentação produzida em decorrência destas. A publicação do plano de classificação possibilitará à sociedade o conhecimento das categorias de documentos produzidos pelas câmaras municipais, fornecendo-lhe um panorama dos tipos de informações que neles são registradas.

A tabela de temporalidade e destinação de documentos é um registro esquemático do ciclo de vida dos documentos da instituição. Elaborada a partir do plano de classificação, ela estipula os prazos de guarda dos documentos nas fases corrente e intermediária, bem como a sua destinação final, que poderá ser a eliminação ou, se for o caso, a preservação em caráter permanente.

A elaboração de uma tabela de temporalidade deve levar em conta o potencial de uso dos documentos, a legislação arquivística brasileira e a legislação relativa à prescrição de direitos e de obrigações. Deve, ainda, considerar a eventual existência de processos judiciais

que possam suspender a contagem dos prazos de guarda dos documentos, bem como de pendências junto ao respectivo Tribunal de Contas no mesmo sentido. Também é recomendável que, ao elaborar esse instrumento, as câmaras municipais consultem tabelas de temporalidade de instituições similares, para efeito de comparação. Trata-se de um instrumento importantíssimo para a adequada gestão documental e ao qual também deve ser dada ampla publicidade, pois a sociedade tem o direito de saber por quanto tempo os documentos serão guardados e quais serão eliminados após esse prazo, bem como os que serão preservados. A aplicação criteriosa de uma tabela de temporalidade também trará benefícios para as próprias câmaras municipais, que poderão reduzir a massa documental acumulada, aumentar o índice de recuperação dos documentos, garantir melhores condições para preservação dos documentos permanentes e a administração dos espaços físicos, além de aproveitar melhor os recursos humanos e materiais existentes.

6. SOBRE A ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS

Uma vez esclarecidos os conceitos básicos da gestão arquivística e tecidas algumas considerações sobre dois de seus principais instrumentos, um tópico que merece atenção especial, em razão de sua estreita relação com a transparência dos legislativos municipais, é a **eliminação de documentos**.

A criação de regras claras para a eliminação de documentos deve ser encarada como uma prioridade, tendo em vista que é impossível para qualquer instituição, pública ou privada, guardar eternamente

todo o acervo documental acumulado em decorrência de suas atividades cotidianas. Se assim fosse, haveria uma necessidade infinita de construção ou aluguel de prédios para abrigar a documentação. Por isso, instituições públicas como as câmaras municipais devem adotar procedimentos para a adequada gestão documental, o que abrange, conforme visto, a elaboração e a publicação de uma tabela de temporalidade e destinação de documentos. É a tabela de temporalidade que estabelecerá os prazos de guarda dos documentos nas fases corrente e intermediária e autorizará a eliminação dos documentos que, após esses prazos, forem considerados sem valor que justifique a guarda permanente.

Entretanto, os documentos públicos não podem ser eliminados automaticamente e nem à revelia da sociedade. Pelo contrário, a eliminação deve ser feita de forma criteriosa, com base nos procedimentos previstos na política arquivística da instituição. Os cidadãos têm o direito de saber quais documentos o Legislativo municipal pretende destruir e quando pretende fazê-lo. Por essa razão, ao processo de eliminação deve ser dada ampla e irrestrita transparência. Para isso, a primeira providência a ser adotada quando se pretender descartar documentos públicos é a constituição de um grupo interno de trabalho para coordenar e supervisionar, sob os aspectos técnicos e jurídicos, todo o processo de eliminação. Esse grupo terá como atribuição inicial a elaboração de uma **listagem de eliminação de documentos** e de um **edital de ciência de eliminação de documentos**. Estes deverão ser publicados no diário oficial do município ou em outro mecanismo oficial de divulgação dos atos da câmara de vereadores.

O edital de ciência de eliminação de documentos deve estipular um prazo de 30 a 45 dias para que qualquer interessado manifeste, justificadamente, oposição ao descarte da documentação. Compete ao grupo de trabalho analisar as manifestações recebidas e sobre elas decidir. Em caso de deferimento, o conjunto de documentos objeto do pedido deve ser excluído do processo de eliminação e preservado. Nessa situação, caberá à câmara, ainda, avaliar se serão necessários ajustes nos prazos de guarda previstos na tabela de temporalidade.

Decorrido o prazo previsto no edital sem que haja oposição à eliminação – ou no caso de indeferimento dos pedidos que se opõem ao descarte, a câmara municipal estará autorizada a prosseguir com a destruição dos documentos. O termo é esse mesmo (destruição), uma vez que a eliminação deve se dar por meio de fragmentação manual ou mecânica que garanta a irreversibilidade da descaracterização da documentação. Efetivada a eliminação, deve ser providenciada a lavratura do **termo de eliminação de documentos**, que também deverá ser publicado em meio oficial de divulgação dos atos do Legislativo municipal.

Claro está que a transparência deve perpassar todo o processo de eliminação de documentos públicos. Além de estabelecer a obrigatoriedade da publicidade dos atos relativos ao descarte, a política arquivística da câmara municipal deve disciplinar a forma como serão encaminhadas e avaliadas as demandas dos cidadãos relativas ao acesso a documentos passíveis de eliminação.

7. ALGUMAS ORIENTAÇÕES SOBRE A PRESERVAÇÃO DE DOCUMENTOS

Tendo em vista que alguns documentos devem ser guardados permanentemente, ou por longos períodos de tempo até que possam ser eliminados, para finalizar este capítulo apresentaremos breves considerações sobre a preservação de acervos arquivísticos. Isso porque elementos nocivos à documentação também podem influir, ainda que indiretamente, nos níveis de transparência institucional caso não sejam adotadas medidas para garantir a subsistência dos documentos pelo prazo necessário. Para tanto, é preciso que as câmaras municipais estabeleçam políticas e procedimentos de preservação e conservação com o objetivo de diminuir o ritmo natural de deterioração dos documentos, adotando cuidados e medidas de proteção dos acervos e do ambiente onde estão localizados.

Os principais fatores que contribuem para a deterioração dos documentos arquivísticos são: a temperatura e a umidade relativa do ar, a qualidade do ar, a radiação da luz, os agentes biológicos e a ação humana.

A manutenção de condições apropriadas de temperatura e de umidade relativa do ar é um elemento vital para prolongar a sobrevivência dos acervos arquivísticos, uma vez que níveis inadequados desses fatores contribuem sensivelmente para a paulatina desintegração dos documentos. Índices muito elevados de temperatura e umidade, suas variações bruscas e a falta de ventilação dos depósitos aumentam consideravelmente as proporções de danos aos documentos.

Os documentos produzidos em papel são higroscópicos, ou seja, absorvem facilmente a umidade do ar. Eles

também reagem às mudanças súbitas de temperatura e de umidade, expandindo-se e contraindo-se. Essas mudanças dimensionais, mesmo que imperceptíveis a olho nu num primeiro momento, aceleram a deterioração e, com o passar do tempo, acarretam danos visíveis aos documentos, tais como: ondulações e franzimento do papel, descamação e “craquelamento” de tintas, rompimento de emulsões fotográficas, esfarelamento, ressecamento, esmaecimento, condensação, amarelecimento, aumento de fragilidade, etc. Se os níveis de umidade relativa do ar são muito baixos, por exemplo, aumenta-se o risco de quebra das fibras do papel, o que pode levar a seu ressecamento e esfarelamento. Se a umidade for alta, haverá um ambiente propício à proliferação de micro-organismos e à ocorrência de reações químicas danosas. O calor também é responsável por acelerar a deterioração dos documentos, pois a velocidade das reações químicas aumenta à medida que a temperatura sobe. Além disso, altos níveis de temperatura combinados com altos níveis de umidade possibilitam a proliferação de mofo e a atividade de insetos. Nesse sentido, monitorar constantemente as condições de temperatura e umidade relativa do ar dos locais de arquivamento da documentação é fundamental. Os dados colhidos nesse monitoramento evidenciarão as condições ambientais existentes e darão suporte a eventuais pedidos de instalação de mecanismos de controle ambiental ou, se esses já existirem, indicarão se os equipamentos estão funcionando adequadamente.

Os cuidados com a circulação do ar no ambiente dos arquivos também representam um fator relevante para amenizar a degradação dos documentos. Em termos ideais, as câmaras municipais devem manter um programa de controle da qualidade do ar nos ambientes dos arquivos. Se isso não for viável, devem pelo menos

assegurar que os documentos sejam conservados em locais isolados da poluição atmosférica, uma vez que os poluentes contribuem sobremaneira para a deterioração dos acervos.

As fontes de luz – natural ou artificial – também são nocivas aos documentos, pois emitem radiação ultravioleta (UV), que provoca danos, como a oxidação. Se expostos a esse tipo de radiação com frequência, os documentos em papel, por exemplo, tornam-se frágeis, quebradiços, amarelados ou escurecidos e as tintas usadas em sua impressão podem desbotar ou mudar de cor, comprometendo a legibilidade. O ideal é que os acervos arquivísticos fiquem em ambientes escuros, protegidos da radiação, e que as luzes só sejam acesas quando necessário.

Os agentes biológicos nocivos mais comumente encontrados em acervos arquivísticos são os insetos (baratas, brocas, cupins e traças), os roedores (ratos) e os fungos. A presença desses agentes quase sempre é decorrente de condições ambientais inadequadas, como índices elevados de temperatura e umidade do ar, e da falta de limpeza e higiene nas dependências onde se encontram os documentos.

A ação humana também pode contribuir para a degradação dos acervos arquivísticos. E, ao contrário do que se possa pensar, não apenas quando ocorrem incidentes de maior proporção provocados por falhas (ou pela intenção) do homem, como incêndios. O manuseio inadequado dos documentos, por exemplo, representa um fator de deterioração muito frequente. Sendo assim, é importante que as pessoas tenham cuidado ao tocar nos documentos, ao removê-los de suas pastas ou invólucros, ao efetuar cópias ou

reproduções e ao limpar os locais de armazenamento da documentação. Também é preciso ter a devida precaução com as intervenções que supostamente objetivam preservar os documentos. Muitas vezes, mesmo com a intenção de proteger os documentos ou interromper seu processo de deterioração, são feitas intervenções que resultam em danos ainda maiores. Um exemplo bastante comum é a colagem de documentos rasgados com fitas adesivas (do tipo “durex”). A cola existente nessas fitas é extremamente prejudicial à preservação dos documentos no longo prazo. Os responsáveis pelos arquivos dos Legislativos municipais devem estar cientes de que qualquer tratamento que se pretenda aplicar à documentação exige o conhecimento prévio de suas características e dos materiais a serem empregados. Mesmo uma ação simples como o acondicionamento, entendido como o ato de embalar os documentos, deve sempre ser feita com a utilização de materiais de qualidade arquivística, com o objetivo de proteger os documentos e facilitar o seu manuseio.

Por fim, é importante que as câmaras municipais mantenham uma política de segurança dos documentos para prevenir a ocorrência de sinistros como incêndios e inundações, bem como para evitar possíveis casos de acessos indevidos ou não autorizados, furtos e vandalismo envolvendo o acervo.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de ressaltar como as ações relativas à gestão de documentos arquivísticos podem contribuir para a ampliação da transparência nas câmaras de vereadores. Não caberia, nestas breves páginas, a

apresentação de rotinas e procedimentos detalhados sobre a organização, o tratamento, a classificação, a descrição e a disponibilização dos documentos. Nosso principal intuito foi demonstrar que os legislativos municipais, enquanto instituições públicas brasileiras, não podem e não devem ser omissos e nem passivos diante dos seus arquivos de documentos, sob pena de comprometer a visibilidade de suas ações. Almeja-se alcançar níveis elevados de transparência institucional e de compromisso com a sociedade que representam, as casas legislativas municipais precisam reconhecer a função e o potencial das informações arquivísticas para mediar a sua relação com os cidadãos (individualmente ou em grupos) e com as variadas organizações sociais. E, para além das questões internas, as câmaras de vereadores, valendo-se de suas funções de representação e de fiscalização, devem lutar para que a legislação arquivística seja cumprida e o acesso às informações registradas nos documentos governamentais e estatais seja garantido nas políticas públicas municipais.

REFERÊNCIAS

BELLOTTO, H. L. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

_____.; CAMARGO, M. A. (Coord.). *Dicionário de terminologia arquivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1996.

BERNARDES, I. P. *Como avaliar documentos de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. (Projeto como fazer, 1).

BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 96/2017 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____. Arquivo Nacional. *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. (Publicação Técnica, 51).

_____. Conselho Nacional de Arquivos. *Legislação arquivística brasileira*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

_____. Conselho Nacional de Arquivos. *Recomendações para a produção e o armazenamento de documento de arquivo*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

_____. *Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991*. Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 4 out. 2017.

_____. *Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 6 out. 2017.

CASSARES, N. C. *Como fazer conservação preventiva em arquivos e bibliotecas*. Colaboração: Cláudia Moi. São Paulo: Arquivo do Estado e Imprensa Oficial, 2000. (Projeto Como fazer, 5).

CRUZ, E. B. *Manual de gestão de documentos*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, Arquivo Público Mineiro, 2007.

FONSECA, M. O. Informação, arquivos e instituições arquivísticas. *Arquivo e Administração*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 33-44, jan./jun. 1998.

GONÇALVES, J. *Como classificar e ordenar documentos de arquivo*. São Paulo: AESP; AAB-SP, 1998. (Projeto Como Fazer, 2).

GUIMARÃES, C.; JUNIOR, C. (Org.). *Informação e democracia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

INDOLFO, A. C. Vinte anos da Lei de Arquivos: a questão da gestão de documentos. In: Venâncio, R.; Nascimento, A. (Org.). *Universidade e Arquivos: gestão, ensino e pesquisa*. 3. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015. p. 9-20

JARDIM, J. M. O conceito e a prática de gestão de documentos. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 35-42, jul./dez. 1987.

_____. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EDUFF, 1999.

MAMEDE, G. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 134, p. 219-229, abr./jun. 1997.

MATTAR, E. (Org). *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

PAES, M. L. *Arquivo teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

PRATA, N. V. Informação, democracia e Poder Legislativo: a dimensão informacional do processo de participação política dos cidadãos. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 11, n. 17, p. 29-58, jul./dez. 2009.

RONDINELLI, R. C. *Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROUSSEAU, J-Y.; COUTURE, C. *Fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

SHELLENBERG, T. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

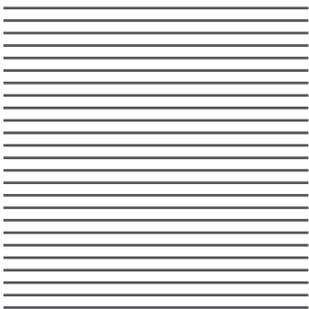
SILVA, W. A.; SANTOS, P. K. Gestão de documentos: uma política arquivística capaz de contribuir com um programa de inteligência competitiva. *Arquivística.net*, Rio de Janeiro, v. 3. n. 2, p. 78-102, jul./dez. 2007.



ESCOLAS DO LEGISLATIVO E POSSIBILIDADES PARA A EDUCAÇÃO LEGISLATIVA EM MINAS GERAIS

Fernanda Machado Freitas*

*Analista legislativa da ALMG. Mestre em Tecnologia.



1. INTRODUÇÃO

Conforme Cosson (2008, p. 22) as escolas do Legislativo têm a finalidade de promover a profissionalização do servidor público, formando o quadro interno da administração pública, e de capacitá-lo à sociedade que está relacionada ao Estado, considerando o novo modelo de administração pública, que busca eficiência e participação da sociedade, garantindo assim a produção e a divulgação de conhecimento para e sobre o Legislativo. Uma pergunta traz inquietação: como podem ser minimizados os obstáculos para o alcance desses objetivos, considerando-se a grande assimetria existente num estado com ampla dimensão territorial, divisão geográfica em 853 municípios e apenas 46¹ escolas do legislativo no ano de 2017?

Responder a essa indagação com a convicção de se encontrar uma única solução seria apenas especulação. Busca-se, aqui, compartilhar vivências e, assim, dialogicamente, propor reflexões considerando-se o que é desenvolvido nas parcerias entre a ALMG e as câmaras municipais mineiras para que elas possam implantar suas escolas do Legislativo ou promover a profissionalização de seus servidores e parlamentares (e de suas equipes de apoio).

1 Dado coletado no Portal da Associação de Escolas do Legislativo. Disponível em www.abel.org.br Acessado em 10 de out de 2017.

O estudo será apresentado em quatro sessões. A primeira apresenta o cenário de reforma governamental e administrativa que propiciou a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que agregou ao texto da Constituição o dever de manter escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de seus servidores públicos, em alinhamento com os sistemas de desenvolvimento de carreira da União, dos estados e do Distrito Federal.

A segunda apresentará o surgimento das escolas do Legislativo e como a ELE/ALMG assessora a criação de escolas do Legislativo pelas câmaras municipais mineiras.

A terceira apresenta alternativas e possibilidades para que as câmaras municipais protagonizem seu processo formativo, estruturem-se e formem parcerias, com a finalidade de alcançarem maior capacitação de seus servidores e de aproximarem a sociedade do Legislativo de forma sistematizada, planejada e, assim, mais efetiva.

A última sessão apresenta as considerações finais que apontam para a necessidade de consolidar e fortalecer a rede de escolas do Legislativo de Minas Gerais como possibilidade para minimizar os obstáculos existentes para o alcance da educação legislativa em nosso estado.

2. UM CENÁRIO PROFÍCUO PARA O SURGIMENTO DE ESCOLAS DE GOVERNO

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, agregou ao texto da Constituição que a União, os estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para

formação e aperfeiçoamento de seus servidores públicos, em alinhamento com os sistemas de desenvolvimento de carreira:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (§ 2º do art. 39).

Em período anterior, o gestor governamental era capacitado para uma prática burocrata tradicional, com a centralidade de sua atuação e atenção no Estado. A Constituição promulgada em 1988 consolida mudanças iniciadas após 1964, que apontavam para a necessidade de um modelo de gestão pública participativo. Essa remodelagem na relação Estado-sociedade é formalmente instituída:

O atendimento da crescente demanda social por serviços públicos de mais qualidade passa obrigatoriamente por um choque de gestão, de controle e de transparência na Administração Pública, o qual somente é possível por meio de rupturas com a atuação tradicional por parte do Estado e de seus agentes públicos. Nesse cenário, as Escolas de Governo assumem papel de destaque não apenas no aperfeiçoamento, mas, principalmente, na transformação profissional dos servidores públicos, legítimos protagonistas dessa nova postura perquirida pelo modelo de Estado Constitucional, cujo vetor mais intenso é o direito fundamental à boa administração pública (JÚNIOR, 2014, p. 375).

O País precisava, então, contar com gestores governamentais que considerassem o cidadão como participante do processo estatal. Afinal, a busca pela

redemocratização na década de 80 foi marcada por práticas de participação popular, ensejando uma nova forma de governar em que o Estado já não estaria restrito a si mesmo, mas teria a participação da sociedade no processo de elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas.

Rever as possibilidades de formação existentes, tornando-as mais acessíveis a todos os servidores públicos, e atribuir responsabilidade aos entes federativos para que desenvolvam seu corpo funcional e atrelem o desenvolvimento da carreira do servidor a essa capacitação foram estratégias adotadas para garantir a remodelagem do gerenciamento estatal existente, possibilitando uma formação mais ampla.

As escolas de governo foram criadas para melhorar a prestação de serviços à população e garantir o bom funcionamento da administração pública, por meio da qualificação e da especialização dos agentes públicos. Nesse cenário, as escolas de governo assumem papel de destaque, não apenas no aperfeiçoamento, mas, principalmente, na formação profissional dos servidores públicos legítimos protagonistas dessa nova postura. Observem no quadro a seguir que, até 1988, as propostas eram voltadas prioritariamente para o nível superior e de especialização da administração pública. A nova concepção exigia um foco de formação expandido a todos os níveis de formação. Se outrora a escola de governo cumpria sua função formativa ao capacitar e profissionalizar burocratas, agora, a ação de governar assume a inclusão de parcela atuante da sociedade civil.

ANO	ACONTECIMENTO
1936	Criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil.
1938	O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi convertido no Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).
1938	Criação de escolas de governo, como a Escola Nacional de Administração
1944	Criação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para oferta de cursos de formação abrangente em administração pública.
1945	Descontinuidade das iniciativas de reforma administrativa. Declínio da atuação Dasp.
1952	Criação da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebak) e reforma do Dasp
1959	Graduação em Administração Pública (Ebak) com apoio da ONU / intercâmbio de professores com a University of Southern California.
1964	Registro de 10 escolas, cursos ou programas funcionando em 11 estados.
1966	Extinção da Ebap por falta de recursos financeiros.
1967	Decreto-Lei n 200 cria corpo de “assessoramento superior” da administração civil para quem realizasse o “curso de especialização”. Criação de um centro de aperfeiçoamento de servidores.
1969	Enfraquecimento do campo disciplinar da administração pública
1969	Criação da Fundação João Pinheiro, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.
1974	Criação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo em São Paulo (Fundap), por meio da Lei nº 435/74.
1982	As bases para a criação das escolas de governo – “Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública”(1982), “Relatório Rouanet” solicitado pelo Dasp.
1986	Criação da Escola Nacional de Administração Pública (Decreto nº 93.277) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
1988	A criação das escolas de governo e escolas do Legislativo estão associadas a interpretação do art. 39, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a necessidade de promover a especialização e qualificação dos servidores.

Fonte: MELO, 2015. As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS.

Após 1988, a capacitação dos servidores públicos, também como atores sociais, torna-se relevante para que compreendam o processo envolvendo o cidadão nas tomadas de decisão das políticas públicas, como esclarece SILVA (2013, p.1). Com o passar dos anos, as escolas de governo auferiram espaços para além da formação e capacitação dos agentes públicos numa estrutura tradicional, passando a realizar a instrução de novos agentes sociais sobre como pensar a construção e a ação daquilo que lhe diz respeito: o interesse público. Zouain (2003, p.7) afirma que já não cabe a ação do interesse público como monopólio ou como exclusividade dos agentes públicos estatais.

Em outras palavras, a ação de interesse público passou a não ser concebida como monopólio ou exclusividade do Estado ou dos “agentes públicos estatais”, considerando a participação da sociedade. Nesse sentido, a concepção de Estado, de governo e de serviço público transforma-se e amplia-se. Nogueira (2004, p. 145) aponta que os governantes deveriam ser capazes de se relacionar com os cidadãos de modo não só amigável mas também interativo, aproximando o governo da comunidade, viabilizando que os assuntos governamentais fossem comuns a ela. A transformação passou a ser estrutural.

Não era apenas uma preocupação com o fluxo interno das organizações públicas e seus resultados a serem alcançados com a formação de seu alto escalão. As escolas de governo deveriam mudar sua concepção e trabalhar no sentido de capacitar o servidor público para que compreenda a organização enquanto sistema aberto, em busca de maior eficiência, contando com a participação da sociedade.

A concepção de governar numa democracia participativa é diferente e, como tal, as ações de capacitação precisam deixar de ser restritas a um grupo específico de servidores. As mudanças precisam ser disseminadas e incorporadas pelo grupo de servidores atuantes. Justifica-se que na Constituição de 1988 tenhamos a determinação para a implantação de escolas de governo de forma mais ampla; afinal, seria adequado que as escolas fossem disseminadas por todo território nacional.

O *modus operandi* de toda a força de trabalho do Estado convergiria para a maior eficiência e participação social. Para esse alcance, seria necessário adotar estratégias que dessem maior amplitude e rapidez para formação e desenvolvimento dos servidores públicos e que de alguma forma também colocassem como prioridade essa nova visão organizacional.

Atrair a formação para uma nova concepção de governo ao desenvolvimento da carreira do servidor provocou a criação de alternativas, como a de redes de formação para atender ao grande contingente de servidores demandantes de cursos. Temos, então, um cenário profícuo para a criação de escolas de governo em todo território nacional. Em 1992, temos o surgimento da primeira escola do Legislativo do Brasil

3. AS ESCOLAS DO LEGISLATIVO

Com a criação da Escola do Legislativo (ELE), em 1992, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, primeira escola do seu tipo no Brasil, deu-se início à instituição de uma grande rede de educação legislativa, que alcançaria o Senado, Câmaras dos Deputados, Distrital, Tribunal de

Contas da União, assembleias estaduais e as câmaras municipais.

A expansão da rede de escolas do Legislativo desde então vem sendo contínua, acompanhando o próprio movimento de mudança e as necessidades que o cenário confere, formando um grande sistema de educação legislativa. A sociedade deseja maior participação. O Legislativo é fortalecido cada vez mais como o poder que se faz como “voz do povo”. Portanto, a criação das ELEs ou o fortalecimento da rede de educação legislativa acontecerá de uma forma espontânea.

Apenas dez anos após a instalação da primeira ELE no Brasil, reuniram-se em Brasília 11 escolas legislativas já criadas e sete já instaladas, todas de assembleias legislativas. Às escolas juntaram-se órgãos de ensino do Legislativo Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, para a criação da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo (Abel), uma entidade representativa que estabeleceu como seus objetivos “a cooperação entre as escolas visando o fortalecimento do sistema, ao lado da criação de novas escolas em nível estadual e municipal” (COSSON, 2008, p. 20). Em 2007, somente quatro estados ainda não possuíam as escolas. Em 2017, somente no Estado de Minas Gerais temos registradas 46 escolas do Legislativo instaladas em câmaras municipais, de acordo com o portal da Abel.

3.1 A criação de escolas do Legislativo municipais em Minas Gerais

A criação de uma escola do Legislativo depende de iniciativa da própria casa legislativa. No caso de câmaras

municipais em Minas, é comum que vereadores e o presidente da câmara municipal interessada visitem a Escola do Legislativo da ALMG (ELE/ALMG) e se reúnam com a equipe gestora, em busca de orientações sobre como implantar uma instituição dessa natureza. Há o compartilhamento das informações necessárias e é viabilizada a interlocução com câmaras que já possuem escola do Legislativo em Minas Gerais. Solidifica-se uma parceria entre legislativos, agora, no sentido de se apoiar a futura ELE. O trabalho em rede é estimulado desde a fase inicial.

O engajamento das câmaras municipais em projetos educacionais voltados para cidadania política traz grande aproximação com a ELE/ALMG e, ao vivenciarem os resultados alcançados, parlamentares e corpo funcional se mobilizam para a criação de uma ELE na câmara municipal. A ELE/ALMG orienta sobre as necessidades e possibilidades de criação da escola, que tem objetivos e propósitos para sua criação que vão além da realização de ações de educação para cidadania, apesar da importância desta.

Em Minas, pode-se dizer que o movimento que prevalece até 2017 é este: câmaras aderem a projetos de educação para cidadania, tal como o Parlamento Jovem de Minas, normalmente mobilizadas por servidores da Casa ou parlamentares recentemente empossados que se mostram interessados nos resultados alcançados pelo projeto, no que se refere à formação política dos jovens, mobilização proporcionada na própria câmara, envolvimento da comunidade e alcance social que proporciona.

A participação no projeto estreita a interlocução com outras câmaras municipais, Escolas do Legislativo e Assembleia. Oportunidades e possibilidades de outras

ações nas câmaras tornam-se conhecidas, ações de capacitação dos servidores e parcerias são formalizadas. As câmaras passam por uma revitalização e conhecem o quanto uma escola do Legislativo é importante. Com seus vereadores sufragados pelo voto e suas equipes de assessoramento e apoio, há um contingente que precisa ser qualificado adequadamente para melhor atender a sociedade e o próprio processo democrático, para que este seja dinâmico e efetivo, aproximando o Legislativo da sociedade organizada (MADRUGA, 2008, p. 31). Observe que, em 2017, o Parlamento Jovem de Minas contou com a parceria de 63 câmaras municipais em Minas Gerais. Dessas, 32 câmaras já implantaram suas escolas do Legislativo e 31 realizaram um projeto de periodicidade anual com alta complexidade sem ter uma escola do Legislativo instituída.

Quando uma câmara municipal inicia articulações no sentido de criar sua ELE, é sugerido que a nova escola expanda suas ações, aproximando-se das câmaras municipais da região e funcionando como um polo de referência. A nova escola pode auxiliar as câmaras ao seu redor a buscarem um processo de desenvolvimento e capacitação colaborativo. A ELE/ALMG poderá estreitar o relacionamento com aquela região por meio da parceria com a nova escola, oferecendo cursos a distância, encontros de formação, atendendo a demandas dos servidores locais e prestando apoio para o desenvolvimento de projetos e ações de educação para cidadania.

Não há razão para uma busca de crescimento quantitativo de ELES quando não esteja clara a premissa de que o saber legislativo é a base a ser fortalecida por uma escola do legislativo. O diálogo, o esclarecimento, as reuniões para compreensão sobre a implantação de uma escola do

Legislativo na câmara municipal passam pela discussão sobre seus objetivos:

1. Capacitação dos servidores, compreendendo desde as funções básicas de administração até as atividades mais complexas e específicas de assessoria das atividades parlamentares;
2. Produção e divulgação de conhecimento para e sobre o Legislativo. A sociedade tem uma compreensão limitada de que é, para que serve e de como funciona o parlamento.
3. Promoção da democracia ou aproximação do Legislativo com a sociedade (COSSON, 2008, p. 44-45).

Uma vez conhecedora dos objetivos da escola a ser criada, a câmara deve avaliar se tem condições de realizar ações que, pouco a pouco, os alcancem, considerando todas as possibilidades de parcerias existentes. Passada essa etapa, é hora de pensar a escola em sua constituição:

Espaço físico: As escolas do Legislativo são constituídas, tradicionalmente, com elementos próprios de toda escola, como salas de aula ou pessoal com dedicação especializada. A escola precisa de um espaço com, no mínimo, uma sala de aula. Várias câmaras encontram dificuldades para instalação da escola, já que não dispõem de um local próprio para esse fim.

Algumas solucionam esse problema utilizando algum espaço anexo, instalando uma sala administrativa ou aproveitando espaços de plenário para realização das atividades de ensino. Mesmo as que têm suas salas de aula utilizam o plenário ou o auditório como uma maneira de apropriação e socialização de um espaço que é público, mas que fica num contexto quase sagrado, reservado a alguns.

Institucionalização: A próxima etapa para a implantação da escola do legislativo na câmara municipal, que pode preceder a articulação e a organização do espaço físico, é a sua institucionalização, “ainda que haja o preceito constitucional que a permita, a criação de uma escola do Legislativo depende da aprovação de projeto de lei ou de resolução que autorize a sua criação e instalação” (CARVALHO, 2014, p.50). A câmara municipal deve estar mobilizada para que a escola seja implantada.

Outros três elementos referem-se ao ordenamento das escolas enquanto instituições de ensino, ou seja, as regras de organização e funcionamento explicitadas em um regimento interno; as possibilidades financeiras representadas por um orçamento; e as concepções educacionais e caminhos adotados para implementá-las expostas em um projeto pedagógico (COSSON, 2008, p. 22).

Após a aprovação da resolução ou do projeto de lei para criação da escola do Legislativo, Cosson (2008, p. 22) apresenta três elementos que devem ser construídos no sentido de dar ordenamento à escola enquanto instituição de ensino: o regimento interno, o orçamento e o projeto pedagógico. Considerando que o caminho de criação das ELEs nem sempre é linear assim, vale destacar que esse ordenamento deve ser cumprido. Mesmo que a escola seja implantada depois que várias ações estejam em andamento, é importante o esforço no sentido de construir esse tripé.

Regimento: O regimento da escola trata de suas regras de organização e funcionamento. A questão do orçamento também merece planejamento. Nem toda escola terá orçamento próprio, podendo trabalhar com planejamento setorial de gastos ou em fase de implantação contar com atendimento de necessidades específicas para além das

rotineiras de seus projetos. O que importa é que a escola faça seu planejamento e trabalhe com sua previsão.

Projeto pedagógico: O projeto pedagógico é um instrumento importante, mas que tem sido um “gargalo” na configuração organizacional das escolas do Legislativo. Nele, são expressos os fundamentos pedagógicos da proposta que a escola desenvolverá. Percebe-se continuamente que algumas escolas assumem ações e atividades desvinculadas do que é próprio de uma escola do Legislativo, concentrando grande esforço em ações assistenciais. Conforme categoriza Cosson (2008, p. 43), ações assistenciais² são “atividades que não têm vínculo com o Legislativo [...] são ações circunstanciais que, a despeito de possuírem mérito e interesse social, não fazem parte do projeto educativo das escolas do Legislativo.”

Nos atendimentos que a ELE/ALMG presta às câmaras municipais interessadas na implantação de escolas do Legislativo, nota-se que a estrutura administrativa de tais escolas é realizada com servidores efetivos e comissionados que já possuem funções estabelecidas nas câmaras e, assim, acumularão atribuições nas escolas, o que revela um mecanismo precário de funcionamento interno. A presença de professores geralmente se dá por meio de parcerias e o grande fator motivador inicial é a

-
- 2 O mesmo autor cita como exemplos de ações assistenciais: O tipo mais frequente dessas ações são palestras, como o projeto Prevenção ao Uso Indevido de Drogas, do Inesp-Ceará, que consiste em palestras ministradas por oficiais da Polícia Militar para alunos das escolas públicas e privadas. Há também a campanha de Natal para arrecadar latas de leite em pó para educandários da Escola do Legislativo do Espírito Santo e o projeto De Olho na Tela, da Escola do Legislativo de Sergipe, que promove a exibição de filmes, dentro de uma mostra temática, para discussão entre os alunos das séries finais do ensino fundamental e médio. No caso dos cursos, algumas escolas, como a Escola do Legislativo de Roraima, oferecem cursos de informática para setores carentes da comunidade. Outras abrem suas atividades culturais para servidores e comunidade em geral, como fizeram o Instituto Legislativo Paulista, com o seu curso de Literatura Paulista, e a Escola do Legislativo de Santa Catarina, com um pré-vestibular comunitário, hoje desativado (COSSON, 2008, p.43).

realização de projetos de aproximação da sociedade com a câmara.

4. AS PARCERIAS COMO POSSIBILIDADE DE MINIMIZAÇÃO DE OBSTÁCULOS

É possível perceber que escolas do Legislativo não serão criadas por todas as câmaras municipais mineiras nos próximos anos com o estabelecimento de parcerias. Existem meios para que as câmaras municipais possam protagonizar seu processo formativo, com a finalidade de alcançar a capacitação de seus servidores e, também, desenvolver projetos e atividades de aproximação da sociedade com o Legislativo municipal, de maneira sistematizada, planejada e efetiva.

Temos dois fatores no Estado que são potencializadores para esse alcance. Vejam o descritivo sobre a Escola do Legislativo da ALMG apresentado no portal da ALMG:

A Escola do Legislativo da Assembleia de Minas tem por objetivo contribuir para a formação técnica e política de agentes públicos e da sociedade em geral. A Escola tem ações voltadas para deputados, vereadores, servidores da ALMG e de câmaras municipais mineiras, lideranças comunitárias, entidades e cidadãos interessados em aprofundar conhecimentos sobre política e Poder Legislativo. Além de atividades presenciais, a Escola do Legislativo também conta com mais um meio efetivo de construir e difundir a educação legislativa: a Educação a Distância³.

3 Portal da ALMG. Escola do Legislativo: Disponível em: https://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/index.html Acesso em: 10 out. 2017.

A ELE/ALMG tem ações voltadas para deputados, vereadores, servidores da ALMG e de câmaras municipais mineiras (primeiro fator potencializador). Outro fator encontrado é a presença de agentes de formação legislativa. Optaremos por nomear assim os servidores ou parlamentares que se mostram comprometidos e envolvidos com objetivos que seriam próprios de uma escola do Legislativo e buscam a sua realização mesmo que, em suas câmaras municipais, não exista uma escola do Legislativo. Tais servidores e parlamentares mobilizam-se muitas vezes motivados por fatores intrínsecos, como ideais e filosofia, ou por estímulo de algum parlamentar que apoia, como parte de seu projeto de governo, a realização de ações que visam alcançar algum dos objetivos de uma escola do Legislativo (segundo fator potencializador).

Esses dois fatores têm propiciado que muitas câmaras mineiras tenham protagonizado o processo formativo de uma ELE, capacitado seus servidores e desenvolvido projetos e ações de formação política e cidadã que aproximam a sociedade do Legislativo. Os agentes de formação legislativa acumulam cargos e desenvolvem paralelamente projetos de educação para cidadania em parceria com a Escola do Legislativo da ALMG, como o Parlamento Jovem de Minas (PJ Minas). O projeto citado é a maior e mais consolidada iniciativa que possibilita a vivência cidadã no parlamento, no Brasil.

Com seus agentes de formação, as câmaras, ao participarem do Parlamento Jovem de Minas, produzem material de conscientização sobre o tema que será abordado no projeto. Esse material é, então, compartilhado pelos jovens com a sociedade e torna-se um tema de debate na localidade. É então feito um diagnóstico local, que busca compreender a situação da comunidade local

em relação ao assunto e que levanta o que já existe na legislação sobre ele. São, então, realizadas propostas que serão encaminhadas ao Poder Legislativo para solucionar o problema trabalhado.

Outros conhecimentos e materiais são produzidos e disseminados, tais como dados sobre o Legislativo municipal, formação política dos jovens sobre o que é democracia, os Poderes, o que é o Legislativo, como as leis são feitas, quais os canais de participação popular, como participar do parlamento, como elaborar propostas e dar encaminhamentos, como atuar no Legislativo municipal e no estadual, etc.

Os mesmos agentes de cidadania buscam na ELE/ALMG parceria para a realização de eventos de formação para os servidores e parlamentares, como o programa Encontros com a Política e o Programa de Capacitação em Poder Legislativo Municipal, iniciativas destinadas a vereadores em novo mandato que visam à capacitação e à formação técnica dos assessores e servidores das câmaras municipais, e que incluem cursos a distância, orientação e assessoria para criação de projetos específicos, de acordo com a realidade municipal.

No ano 2017, mesmo sem ter a organização formal de uma escola legislativa, 31 câmaras municipais contaram com esses agentes de formação, participaram de reuniões com equipes da ELE/ALMG e buscaram parcerias com o Legislativo estadual e outras instituições legislativas. Esse processo permitiu que essas câmaras participassem de um projeto de educação política que alcançou aproximadamente mil jovens: o Parlamento Jovem de Minas. Projeto consolidado em rede, O PJ Minas pretende minimizar a assimetria existente em nosso estado, por meio do fortalecimento da educação legislativa.

Mas o que seria trabalhar em rede ou se organizar em rede? De forma bem simples, uma rede de educação legislativa seria uma estrutura sem fronteiras, uma comunidade não geográfica, que estaria em todos os lugares de Minas Gerais. Onde haja uma escola do Legislativo, haverá um nó dessa rede, um ponto de apoio. Como uma árvore cujos galhos dão sombra em locais onde não estiver enraizada, as escolas do Legislativo já implantadas fornecem o apoio e a estrutura necessária às localidades onde as ELES não existem.

Essa rede do Legislativo em Minas seria formada por um conjunto de agentes formadores de câmaras municipais, com ou sem escolas do Legislativo, que, unidos, juntam ideias e recursos em torno de valores e interesses comuns.

4.1 Redes de Escolas

No portal da Assembleia Legislativa⁴, a ELE/ALMG apresenta as redes das quais faz parte e, assim, estimula as câmaras municipais e suas respectivas escolas a também participarem delas:

A Escola do Legislativo participa de redes formadas por escolas de governo, de legislativos, de tribunais de contas e de formação de agentes públicos. O objetivo é compartilhar conhecimentos e experiências sobre boas práticas de formação e aperfeiçoamento profissional de servidores públicos, incentivando a produção de conhecimento em ambientes virtuais sobre o Poder Legislativo. A ELE/ALMG participa das seguintes redes⁵:

4 Educação para Cidadania: Escola do Legislativo. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/index.html>. Acesso em 10 de out. 2017.

5 As quatro redes apresentadas e seu descritivo, encontram-se no Portal da ALMG: Escola do legislativo/ Áreas de Atuação/ Redes de escolas. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/index.html>; Acesso em: 10 out. 2017.

Rede Nacional de Escolas de Governo

Reúne instituições de ensino federais, estaduais e municipais de administração pública e escolas de governo vinculadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A rede é coordenada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel)

Reúne escolas, centros de treinamento, institutos de estudos e pesquisa e entidades vinculadas ao Poder Legislativo brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal, incluindo tribunais de contas. Seu objetivo é promover o aperfeiçoamento das atividades legislativas por meio de eventos educativos voltados para servidores públicos.

Rede de Escolas de Formação de Agentes Públicos de Minas Gerais (Reap-MG)

Reúne escolas de governo de órgãos públicos federais e estaduais, com atuação em Minas Gerais. Seus objetivos são compartilhar conhecimentos e experiências sobre formação de servidores públicos e promover parcerias em ações de educação destinadas a esse público.

Rede de Escolas do Legislativo de Minas Gerais (*em formação*)

Mobiliza as escolas das câmaras municipais mineiras para multiplicar, por meio de parcerias, ações de capacitação e formação de seus servidores e atividades de formação política e de educação para cidadania. Em

setembro de 2008, a Escola do Legislativo de Minas Gerais e o Ceac promoveram o Encontro com as Escolas de Legislativos Municipais Mineiros.

Essa rede pode ser revitalizada e, de forma sistematizada, poderia ser disseminada em todo território mineiro. Uma proposta poderia ser a regionalização das escolas do Legislativo, por meio dos seguintes passos:

1. Implantar e apoiar a estruturação de uma escola do Legislativo em cada um dos dezessete Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais, ou seja, Noroeste, Norte, Médio e Baixo Jequitinhonha, Triângulo Norte, Central, Alto Jequitinhonha, Mucuri, Triângulo Sul, Oeste, Metropolitano, Vale do Rio Doce, Vale do Aço, Sudoeste, Vertentes, Caparaó, Sul e Mata.
2. Capacitar para a visão de rede, considerando a necessidade de se assumirem como polo de desenvolvimento de educação legislativa, como a ELE/ALMG.
3. Promover encontros da Rede de Escolas do Legislativo Municipais Mineiras, buscando o compartilhamento das experiências exitosas e a construção de um plano de ação conjunto para a consolidação da rede.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para minimizar obstáculos e viabilizar que as câmaras municipais de Minas Gerais promovam a profissionalização do servidor público, de acordo com o novo modelo de administração pública, e garantam ainda a produção e divulgação de conhecimento para e sobre o Legislativo, a Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais deve ter, cada vez mais, ações voltadas às câmaras municipais

e uma visão de rede, marcada pelo estabelecimento de parcerias.

Aquilo que pode ser aparentemente uma fraqueza do Estado, que é sua grande dimensão geográfica e sua grande quantidade de municípios, pode ser sua fortaleza, quando pensamos nas possibilidades existentes diante da diversidade presente e das perspectivas do trabalho em rede. O estímulo ao surgimento e ao fortalecimento de servidores e parceiros que assumam o papel de agentes formadores nas câmaras municipais tem se mostrado um fator promissor para a consolidação de parcerias entre as câmaras e a ELE/ALMG, como aquelas voltadas para a realização de projetos, programas, ações e atividades para formação.

São esses agentes que, muitas vezes, desencadeiam a mobilização nas câmaras e sensibilizam os parlamentares no sentido de perceberem o significado e a relevância da criação das escolas do Legislativo, possibilitando sua implantação. O fator humano como propulsor desse movimento é essencial e esse elemento fundamental, ideologicamente comprometido com a democracia participativa, tem-se feito presente e ativo nas câmaras municipais.

Quanto à criação de redes como alternativa para o fortalecimento da educação legislativa em Minas Gerais, eis aí o desafio proposto. É necessário fortalecer a Rede de Escolas do Legislativo de Minas Gerais de forma intencional. De 2008 a 2017, houve muitos avanços. Acredita-se que essa rede esteja já enraizada de forma espontânea e há indicativos de que existam nós ramificando e já ramificados. A criação de polos como pontos estratégicos de formação em cada Território de Desenvolvimento e a frequência de encontros

com todas as escolas de Minas podem ser ações que fortaleçam essa rede e minimizem essa assimetria em nosso estado.

Um destaque ainda precisa ser feito: criar uma escola do Legislativo é algo sério. Ao pensar nos fazeres e saberes dessa instituição, em seu regimento, sua estrutura e projeto, uma pergunta fica presente: o que a distingue de outras escolas, de forma geral, e ainda de outras escolas de governo?

A ELE está inserida no próprio Legislativo e, como tal, se vê atrelada a produzir saberes sobre esse Poder. Assim como uma escola profissionalizante forma profissionais, uma escola de línguas capacita para o uso de idiomas e uma escola de artes para o estudo das artes, uma escola do Legislativo está comprometida com saberes “sobre” e “próprios” do Legislativo.

É delicado observar escolas do Legislativo concentrando seus esforços em ações assistenciais, principalmente quando há muito a se fazer em relação ao letramento político da sociedade e à capacitação de servidores, parlamentares e assessores. Essa disfunção, percebida em algumas escolas já implantadas, atribui-se à inexistência ou à precariedade no desenvolvimento do projeto político-pedagógico da escola do Legislativo local.

O assunto não se esgota aqui. Este estudo é também uma provocação para que reflexões sejam feitas e propostas construídas no sentido de se alcançar o fortalecimento dos saberes legislativos e a maior participação da sociedade no parlamento, considerando novos modelos de organização que contemplem, também, as novas demandas da sociedade num modelo democrático participativo e em evolução.

REFERÊNCIAS

ABEL. Associação Brasileira das Escolas do Legislativo. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/>>. Acesso em: 10 out 2017.

AIRES, R. F. F. *et al.* Escolas de Governo: O Panorama Brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, p. 1007-1027, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO, V. N. Escolas do legislativo e a educação para a democracia. *E-legis*, Brasília, n. 15, p. 46-61, set./dez. 2014, ISSN 2175.0688

COSSON, R. *Escolas do legislativo, escolas de democracia*. Brasília: Edições Câmara, 2008.

FERNANDES, C. C. C.. Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. Painel 09/027 . Eixo Temático Escolas de governo, estratégias de capacitação e gestão do conhecimento. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, maio de 2015, Brasília. DF. Disponível em: < http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/027.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

FERREIRA JÚNIOR, A. de M. O papel das escolas de governo e da metodologia problematizadora na concretização do direito fundamental à boa administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC, 23., 2014, Florianópolis. *Direito e administração pública I*. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 360-378. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=816308509e3f5730>> Acesso em: 10 out. 2017.

VEIGA, I. P. A. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 23, n. 61, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a02v2361.pdf>> Acesso em: 10 out. 2007.

MADRUGA, F. Escolas do legislativo: a nova visão do parlamento brasileiro. *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 31-34, maio 2008.

MELO, W. M. *As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um Estudo de Casos Múltiplos*: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS. 2015. 218 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PONTICELLI, J. C.. O papel das escolas do legislativo na formação política e educação para cidadania em Santa Catarina. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. *Painel 50: Controle social das contas públicas*. Brasília: CONSAD, 2009, p. 1-19. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_50/a_escola_de_contas_e_gestao_do_tcm.pdf> Acesso em: 10 out. 2017.

SILVA, D. G.. *O papel das escolas de governo frente a gestão pública democrática*. In: XXIX CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA- ALAS, 2013, Santiago. *Crisis y Emergencias sociales en América Latina*. Santiago, 2013. Disponível em: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_GomesDaSilvaD.pdf> Acessado em: 10 out. 2017.

ZOUAIN, D. M. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 8., 2003, Panamá. *Información Bibliográfica sobre Estado, Administración y Sociedad*. Panamá: CLAD, 2003, p. 1-8. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0047444.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

GPCV 2016

Este livro foi composto em tipografia

Frutiger LT Std 45 light 10/14

e impresso em papel AP 75

na gráfica da ALMG.

Esta obra coletiva, elaborada por vários servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tem por objetivo capacitar e qualificar os vereadores e servidores públicos para o exercício de suas atividades, com ênfase na importância do Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito e na participação cidadã como critério legitimador das decisões do poder público. O dever do Estado de prestar assistência técnica às câmaras municipais está previsto no art. 183, V, da Carta mineira, e este parlamento cumpre seu papel constitucional de fornecer subsídios e informações importantes aos legislativos municipais, com vistas ao melhor funcionamento das atividades parlamentares.