



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

WELLINGTON FERREIRA DE MELO

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM SOUSA: o caso do Projeto de Lei  
Complementar 002/2004, que retoma serviços e cria o DAESA

SOUSA-PB

2017

WELLINGTON FERREIRA DE MELO

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM SOUSA: o caso do Projeto de Lei  
Complementar 002/2004, que retoma serviços e cria o DAESA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas da Unidade Acadêmica de Direito (UAD), do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS), da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) como exigência parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. MSc. Manoel Pereira de Alencar

SOUSA-PB

2017

**DEFESA FINAL DA MONOGRAFIA**  
**BANCA EXAMINADORA**

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. MSc. Manoel Pereira de Alencar  
Orientador

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Avaliador Interno

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Avaliador Externo

## DEDICATÓRIA

*Aos meus amores  
Mateus Wendler, Maria Clara  
e Iraide Lopes.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, inteligência suprema, causa primária de todas as coisas.

A Jesus, Irmão Maior e exemplo da perfeição moral a que a Humanidade pode aspirar na Terra.

Aos meus filhinhos Mateus Wendler e Maria Clara, pela razão de viver.

Aos meus pais Tiquinho e Fransquinha, pelo amor de sempre.

Ao meu amor Iraide, esposa e companheira de sonhos.

A minha irmã Wyara, amiga e colega de estudos. Assim como aos meus irmãos Washington e Wallinsom, embora distantes, sempre comigo.

Ao meu Professor Orientador MSc. Manoel Pereira de Alencar, muito obrigado pela generosidade, pela confiança e por tudo.

Ao querido amigo e orientador na escola da vida Prof. Patrício Maracajá, a minha gratidão de sempre.

A todos, insisto: a todos os Professores do Curso de Ciências Jurídicas do CCJS-UFCG – sem a compreensão de vocês eu não teria conseguido caminhar.

A todos os Professores Coordenadores e a todos os servidores efetivos e terceirados, obrigado pela paciência.

Aos amigos do “bala-branca”, lá do comezinho e agora do finalzinho, que Deus retribua a generosidade de todos vocês: Adelita, Ennio, Eduardo, Ítalo, John, Juninho, Manu, Marla, Pedro e Taís – cada um de vocês sabe a importância que teve no incentivo para que eu me mantivesse no Curso ou recorda das aulas e estudos que lecionaram nas madrugadas após longos dias/noites de trabalho e estrada.

E ao Governo do Brasil, pelo ensino público de qualidade e gratuito!

*Deus Seja Louvado!*

## RESUMO

A organização político-administrativa conferida pela Constituição Federal de 1988 reserva aos Municípios atribuições legislativas nos limites daquela Carta Política e da Constituição do Estado-membro a que pertence. De modo indelegável, é do Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar leis federais, desde que as matérias legiferadas sejam referentes ao interesse local. Esta produção se dedica ao processo legislativo municipal. No Município de Sousa, Estado da Paraíba, por iniciativa do Prefeito Municipal, tramitou na Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar 002/2004, com vistas a retomar serviços e a criar um Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa – DAESA. O escopo geral da pesquisa foi delineado nos seguintes termos: comentar o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004 à luz do processo legislativo municipal de Sousa. Os procedimentos metodológicos contemplaram pesquisa exploratória, descritiva, explicativa, documental e bibliográfica, adotando como técnica para comentário das normas a interpretação jurídica. Ao final da pesquisa constatou-se duas falhas no processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004 no que tange aos trabalhos das comissões e ainda foi anotado que, pela beleza da legislação pesquisada, não fosse a justiça da Justiça tão distante da justiça do Direito seria possível crer que o Brasil caminha para um futuro mais livre, mais igual e mais humano.

**Palavras-chave:** Direito Municipal; Processo Legislativo; DAESA; Sousa.

## **ABSTRACT**

The political and administrative organization conferred by the Federal Constitution of 1988 reserves to the Municipalities legislative attributions within the limits of that Political Charter and of the Constitution of the Member State to which it belongs. The Municipality is legally empowered to legislate on matters of local interest and to supplement federal laws, provided that the legalized matters refer to the local interest. This production is dedicated to the municipal legislative process. In the Municipality of Sousa, in the State of Paraíba, on the initiative of the Municipal Mayor, the City Council passed the Complementary Law 002/2004, with a view to resuming services and creating a Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa – DAESA. The general scope of the research was outlined in the following terms: commenting on the legislative process of Complementary Law 002/2004 in light of the municipal legislative process of Sousa. The methodological procedures included exploratory, descriptive, explanatory, documentary and bibliographic research, adopting as a technique for commenting the norms on legal interpretation. At the end of the research, there were two flaws in the legislative process of the Complementary Law Project 002/2004 regarding the work of the commissions and it was also noted that, for the beauty of the legislation researched, it was not the justice of justice so far removed from the justice of the It would be possible to believe that Brazil is moving towards a freer, more equal and more humane future.

**Keywords:** Municipal Law; Legislative process; DAESA; Sousa.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Quadros

**Quadro 1.** Processo legislativo das leis ordinárias e complementares..... 14

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Conceito Jurídico de Processo Legislativo.....	12
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AESA	Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba
ANA	Agência Nacional de Águas
CAGEPA	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
CCJS	Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
CMS	Câmara Municipal de Sousa
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CV	Câmara de Vereadores
DAESA	Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
ETA	Estação de Tratamento de Água
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
JFPB	Justiça Federal na Paraíba
JUSG	Junta de Usuários de Água do Perímetro Irrigado de São Gonçalo
LOMS	Lei Orgânica do Município de Sousa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LC	Lei Complementar
MPFPB	Ministério Público Federal na Paraíba
MPPB	Ministério Público da Paraíba
ONU-Água	Organização das Nações Unidas-Água
PISG	Perímetro Irrigado São Gonçalo
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
RIPLS	Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense
SF	Senado Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TJPB	Tribunal de Justiça da Paraíba
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1 Contextualização da temática, à problemática e aos objetivos</b> .....	13
<b>1.2 Procedimentos metodológicos e estruturação do trabalho</b> .....	14
<b>2. O PROCESSO LEGISLATIVO</b> .....	17
<b>2.1 Processo legislativo ordinário</b> .....	19
2.1.1 Fase de iniciativa.....	19
2.1.1.1 <i>Iniciativa geral</i> .....	20
2.1.1.2 <i>Iniciativa concorrente</i> .....	20
2.1.1.3 <i>Iniciativa reservada ou privativa</i> .....	21
2.1.1.4 <i>Iniciativa popular</i> .....	23
2.1.1.5 <i>Iniciativa pelo art. 67/CF</i> .....	24
2.1.2 Fase constitutiva.....	25
2.1.2.1 <i>Deliberação parlamentar</i> .....	26
2.1.2.2 <i>Deliberação executiva</i> .....	28
2.1.3 Fase complementar.....	32
<b>2.2 Processo legislativo sumário</b> .....	34
<b>2.3 Processos legislativos especiais</b> .....	35
2.3.1 Emendas à Constituição.....	35
2.3.2 Leis complementares.....	36
2.3.3 Medidas provisórias.....	38
2.3.4 Leis delegadas.....	43
2.3.5 Decreto legislativo.....	44
2.3.6 Resoluções.....	44
<b>3. O CASO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 002/2004</b> ..	46
<b>3.1 Competências do Município de Sousa</b> .....	46
<b>3.2 O processo legislativo na Câmara Municipal de Sousa</b> .....	55
3.2.1 Emendas à Lei Orgânica Municipal.....	56
3.2.2 Leis complementares e leis ordinárias.....	58
3.2.3 Leis delegadas.....	60
3.2.4 Medidas provisórias.....	60
3.2.5 Decretos legislativos e resoluções.....	62
<b>3.3 O processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004</b> .....	64
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	69
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	70

### ANEXOS

<b>Anexo A - Processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004</b> .....	75
---	----

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe em seu art. 1º que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

A Carta Magna de 1988 também assegura a autonomia dos Municípios, nos termos do art. 18, ao estabelecer que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Essa organização político-administrativa do ente Federado<sup>1</sup> Município também garante atribuições legislativas nos limites da Carta Política de 1988 e da Constituição do Estado-membro a que pertence, em conformidade com os arts. 29 e 30 da Constituição Federal em vigor, que delimitam, de modo indelegável, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar leis federais, desde que as matérias legiferadas sejam referentes ao interesse local.

Ferrari (2014, p. 101) aduz que “a função legislativa resume-se, por excelência, em elaborar leis, ou seja, normas de conduta, abstratas, gerais e obrigatórias”. Para aquela pesquisadora, foi o critério da predominância do interesse que levou a Lei Maior do Estado Brasileiro a fixar a competência do Município na legislação do interesse local, e que esse (interesse local) não deixa de refletir no Estado-membro e na União.

Evocando aquela raciocínio, esta pesquisa<sup>2</sup> atende ao fundamento da primazia pelo interesse local, não apenas por examinar um processo legislativo no âmbito do Município de Sousa, Estado da Paraíba, que sedia o Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Instituição de Ensino Superior que avalia, para fins acadêmicos, esse trabalho. Mas, sobretudo, porque é um estudo sobre um processo legislativo municipal e traz a lume o que está mais próximo do pesquisador e o que está sendo legislado e transformado em lei na esfera de governo e de política mais próxima do cidadão brasileiro – que é o Município.

---

<sup>1</sup> A doutrina diverge quanto a aceitação do Município como ente Federado. Para os contrários a esse entendimento, o Município integra a Federação Brasileira, mas não possui natureza de Estado-membro.

<sup>2</sup> Registre-se: produção acadêmica em nível de graduação.

## 1.1 Contextualização da temática, à problemática e aos objetivos

O *“Processo Legislativo Municipal em Sousa: o caso do Projeto de Lei Complementar 002/2004, que retoma serviços e cria o DAESA”*, após sua aprovação, originou a Lei Complementar Municipal nº 031<sup>3</sup>, de 04 de maio de 2004.

Com a Lei Complementar referida, criou-se uma autarquia no Município de Sousa, Estado da Paraíba, com o fim “de assegurar a elevação do nível de qualidade de vida, do bem estar (sic) da população e [a] melhoria do saneamento ambiental em sintonia com os requisitos da Lei Orgânica Municipal, Título IV, Cap. IV., artigo 63.”, conforme reza o art. 1º da própria.

Conforme art. 1º da Lei Complementar Municipal nº 031/2004, o Poder Executivo do Município de Sousa, “na qualidade de poder concedente”, foi “autorizado a proceder a retomada dos serviços municipais de água e esgotamento sanitário, ora executados [desde o ano de 1969], por concessão [expirada e prorrogada tacitamente no ano de 1989], pela Concessionária Estadual” Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (CAGEPA).

Embora o DAESA tenha sido criado em Maio de 2004, apenas em Março de 2006 a autarquia municipal passou a atuar, de fato, como gestora dos serviços de água, esgotos e saneamento ambiental no Município de Sousa.

A lacuna entre a criação e a atuação do DAESA deveu-se a disputa judicial<sup>4</sup>, de aproximadamente dois anos, travada com a sociedade de economia mista estadual CAGEPA – esta última, até então, concessionária prestadora dos serviços de água, esgotos e saneamento ambiental no Município de Sousa com argumento amparado no art. 6º da Lei Estadual<sup>5</sup> nº 6.636, de 19 de junho de 1998, o qual estabelece que “a atual outorga a ser concedida dos serviços públicos estaduais de saneamento,

---

<sup>3</sup> Dispõe sobre os serviços públicos de água e esgoto no tocante a retomada da gestão e operação destes serviços pela administração municipal, cria o “Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa” – DAESA, e dá outras providências.

<sup>4</sup> A querela jurídica entre DAESA x CAGEPA – Município de Sousa x Estado da Paraíba – foi provocada por Mandado de Segurança (número 0005061-60.2004.815.0371), impetrado pelos representantes do Estado da Paraíba, e distribuído em 22 de julho de 2004 na 4ª Vara de Sousa, com sentença em primeira instância em favor da CAGEPA prolatada em 20 de setembro de 2005 e decisão final do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em favor do DAESA publicada em 02 de março de 2006 (processo SS 1581 PB 2006/0022366-2), ainda que recursos extraordinários tenham sido afastados em 05 de dezembro de 2006.

<sup>5</sup> Lei Estadual nº 6.636, de 19 de junho de 1998 – Define o sistema de regulamentação e controle do serviço estadual de saneamento e suas condições operacionais e dá outras providências.

concedida à CAGEPA,” [...], “ora com tempo indeterminado, passa a vigorar pelo prazo de 20 (vinte) anos a contar da data de assinatura do contrato” [...], “para garantir amortização de investimentos em obras necessárias a sua modernização, nos sistemas estaduais de saneamento”.

Apêndice da mesma problemática, no Município de Sousa o Açude Público São Gonçalo atende as demandas de recursos hídricos para os consumos agroindustriais, domésticos, comerciais e públicos. O reservatório, com capacidade para 44.6 milhões de m<sup>3</sup>, é gerido pela autarquia federal Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) – responsável pela gestão da água demandada pela agricultura irrigada do Perímetro Irrigado São Gonçalo (PISG). O tratamento da água continua sendo realizado pela CAGEPA e a Estação de Tratamento de Água (ETA) está localizada em Marizópolis, Município paraibano limítrofe com Sousa. A distribuição e a cobrança pelo uso múltiplo urbano dos recursos hídricos são executadas pela Prefeitura de Sousa através do DAESA – essa última mantenedora de política pública que isenta parte dos consumidores da cobrança pelo uso da água.

Ante o cenário contextualizado, argumenta-se que este estudo se reveste de importância teórico-científica para a academia e se apresenta como atividade prática aplicável ao mundo real de todos que vivenciam a ordem jurídica do ente Federativo Município de Sousa.

Assim sendo, esta pesquisa questionou: **Como se deu o Processo Legislativo no caso do Projeto de Lei Complementar 002/2004, no Município de Sousa?**

O escopo geral da pesquisa foi delineado nos seguintes termos: comentar o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004 à luz do processo legislativo municipal de Sousa. Dois objetivos específicos foram traçados: (i) revisar bibliografia e jurisprudência atinente ao processo legislativo; e (ii) explanar o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004.

## **1.2 Procedimentos metodológicos e estruturação do trabalho**

Maximiliano (2011, p. 8) ensina que “interpretar uma expressão de Direito não é simplesmente *tornar claro* o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta”.

A partir dos escopos elencados neste estudo, quanto aos fins esta pesquisa revestiu-se de caráter exploratório, descritivo e explicativo.

Vergara (2005, p. 47) atesta que uma “investigação exploratória, que não deve ser confundida com leitura exploratória, é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” – aplicando-se o método ao estudo proposto, uma vez que não há registros de trabalhos acadêmico-científicos relativos ao comentário do processo legislativo (e do Projeto de Lei Complementar 002/2004) no âmbito do município de Sousa.

Aquela mesma professora esclarece que “a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. E ainda segundo a autora, o delineamento explicativo “tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno” (VERGARA, 2005, p. 47).

Quanto aos meios este exame é caracterizado como bibliográfico e documental.

Bibliográfico porque o estudo é sistematizado e desenvolvido com base em material publicado em livros doutrinários, jurisprudências, periódicos, revistas, jornais, redes eletrônicas e demais materiais acessíveis ao público em geral. Enquanto documental, no dizer de Vergara (2005, p. 48), o exame é realizado “em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, videoteipe, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros”.

Cooper e Schindler (2011, p. 104) ilustram que é necessário classificar as fontes de informação em três diferentes tipos: primárias, secundárias e terciárias. Os autores advertem que as fontes primárias “são trabalhos originais de pesquisa ou dados brutos, sem interpretação ou pronunciamentos, que representam uma opinião ou posição oficial”. As fontes secundárias são “interpretações dos dados primários” e as fontes terciárias “podem ser a interpretação de uma fonte secundária”.

A análise e comentário do projeto de lei tomou como procedimento o método interpretativo da norma jurídica, que segundo Martins (2016, pp. 79-80) envolve as seguintes técnicas:



- a) **gramatical** ou **literal** (*verba legis*): consiste em verificar qual o sentido do texto gramatical da norma jurídica. Analisa-se o alcance das palavras encerradas no texto da lei;
- b) **lógica** (*mens legis*): em que se estabelece uma conexão entre vários textos legais a serem interpretados. São verificadas as proposições enunciadas pelo legislador;
- c) **teleológica** ou **finalística**: a interpretação será dada ao dispositivo legal de acordo com o fim colimado pelo legislador;
- d) **sistemática**: a interpretação será dada ao dispositivo legal de acordo com a análise do sistema no qual está inserido, sem se ater à interpretação isolada de um dispositivo, mas, sim, ao seu conjunto;
- e) **extensiva** ou **ampliativa**: dá-se um sentido mais amplo à norma a ser interpretada do que ela normalmente teria;
- f) **restritiva** ou **limitativa**: dá-se um sentido mais restrito, limitado, à interpretação da norma jurídica;
- g) **histórica**: o Direito decorre de um processo evolutivo. Há necessidade de se analisar, na evolução histórica dos fatos, o pensamento do legislador não só na época da edição da lei, mas também de acordo com sua exposição de motivos, mensagens, emendas, discussões parlamentares etc.  
.....
- i) **sociológica**: em que se constata a realidade e a necessidade social na elaboração da lei e na sua aplicação.

Uma vez seguida a estratégia de múltiplas fontes de evidências, o comentário e discussão do processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004 também adotou a triangulação de dados. Conforme anotação de Gil (2009b, p. 114), “quando numa pesquisa são obtidas informações de três diferentes fontes e pelo menos duas delas demonstram convergência, o pesquisador percebe que os resultados podem ser corroborados”.

Outrossim, além desse primeiro, o trabalho se estrutura em mais três capítulos, quais sejam: (2.) O Processo legislativo, que é subdividido em três subseções: (2.1) processo legislativo ordinário, (2.2) processo legislativo sumário e (2.3) processos legislativos especiais; (3.) O caso do Projeto de Lei Complementar Municipal 002/2004, também subdividido em outras três subseções: (3.1) competências do Município de Sousa, (3.2) o processo legislativo na Câmara Municipal de Sousa e (3.3) o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar Municipal 002/2004; as considerações finais fecham o trabalho no último capítulo (4).

## 2. O PROCESSO LEGISLATIVO

A doutrina, embora assinale majoritariamente o processo legislativo como um conjunto de “atos normativos primários”, apresenta variação, ora restritiva, ora extensiva, quando conceitua o referido rito procedimental, conforme Tabela 1.

**Tabela 1.** Conceito Jurídico de Processo Legislativo

Meirelles (1998, p. 558)	Processo legislativo é a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei [...] através das seguintes fases [...]: iniciação, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto.
Tavares (2007, p. 1096)	Juridicamente, o processo legislativo insere-se na noção ampla de processo, de Direito Processual. [...] O processo legislativo, por certo, é o processo pelo qual ocorre a criação das leis (em sentido amplo).
Novelino (2009, p. 605)	O processo legislativo pode ser definido juridicamente como o conjunto sistematizado de normas regulatórias da elaboração de atos normativos primários, cujo fundamento imediato de validade é a Constituição.
Silva (2010, p. 524)	Por <i>processo legislativo</i> entende-se o <i>conjunto de atos</i> (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) <i>realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos</i> (grifos originais).
Mendes; Branco (2012, p. 934)	O conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se tornar uma norma de direito forma o processo legislativo, que é objeto de regulação na Constituição e por atos internos no âmbito do Congresso Nacional.
Lenza (2013, p. 592)	O processo legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos “atores” envolvidos no processo.

**Fonte:** Elaborado a partir de MEIRELLES (1998), TAVARES (2007), NOVELINO (2009), SILVA (2010), MENDES; BRANCO (2012), LENZA (2013).

Conquanto a Tabela 1 apresente a base jurídico-conceitual, o processo legislativo também é percebido sociologicamente. Tavares (2007, p. 1096) evoca Sampaio (1968) para aduzir que, à luz da sociologia, esse procedimento “refere-se ao

conjunto de fatores reais ou fáticos que põem em movimento os legisladores e ao modo como eles costumam proceder ao realizar a tarefa legislativa”.

[Considerando esses “fatores reais ou fáticos que põem em movimento os legisladores”], Nader (2012) elucida que não bastará a esses últimos o mero dever de disciplinar segurança, vida, liberdade e patrimônio do homem, mas, antes, promover o bem comum, com vistas à justiça, à segurança, ao bem-estar e ao progresso. Para tanto, a antecipação do legislador aos fatos (conquanto os interesses façam os fatos caminharem à frente do Direito), pela vigília dos costumes sociais, deve vir à lume com acertos e complementos.

Atento aos reclames e imperativos do povo, o legislador deve captar a vontade coletiva e transportá-la para os códigos. Assim formulado, o direito não é produto exclusivo da experiência, nem conquista absoluta da razão. O povo não é seu único autor e o legislador não extrai exclusivamente de sua razão os modelos de conduta. O concurso dos dois fatores é indispensável à concreção do Direito. Este pensamento é confirmado por Edgar Bodenheimer, quando afirma que “seria unilateral a afirmação de que só a razão ou só a experiência como tal nos deveriam guiar na administração da justiça” (NADER, 2012, p. 29).

A Carta Magna de 1988, no art. 59, elenca sete atos (objetos) que compreendem o processo legislativo: (I) emendas à Constituição; (II) leis complementares; (III) leis ordinárias; (IV) leis delegadas; (V) medidas provisórias; (VI) decretos legislativos; e (VII) resoluções.

Esse objeto – constituído dos atos e ritos procedurais – está intrinsecamente ligado a função legislativa, que na visão de Mendes e Branco (2012) é a edição dos atos primários, conforme o citado dispositivo constitucional [art. 59 / CF. 88].

O processo legislativo pode ser classificado em três espécies (2.1) ordinário, (2.2) sumário ou (2.3) especial.

Assim sendo, a construção desse referencial teórico toma dos doutrinadores destacados a teoria geral do processo legislativo aplicada à União Federal e, pelo princípio da simetria<sup>6</sup>, no que cabe, estende a sua compreensão e aplicação aos Estados-membros e aos Municípios.

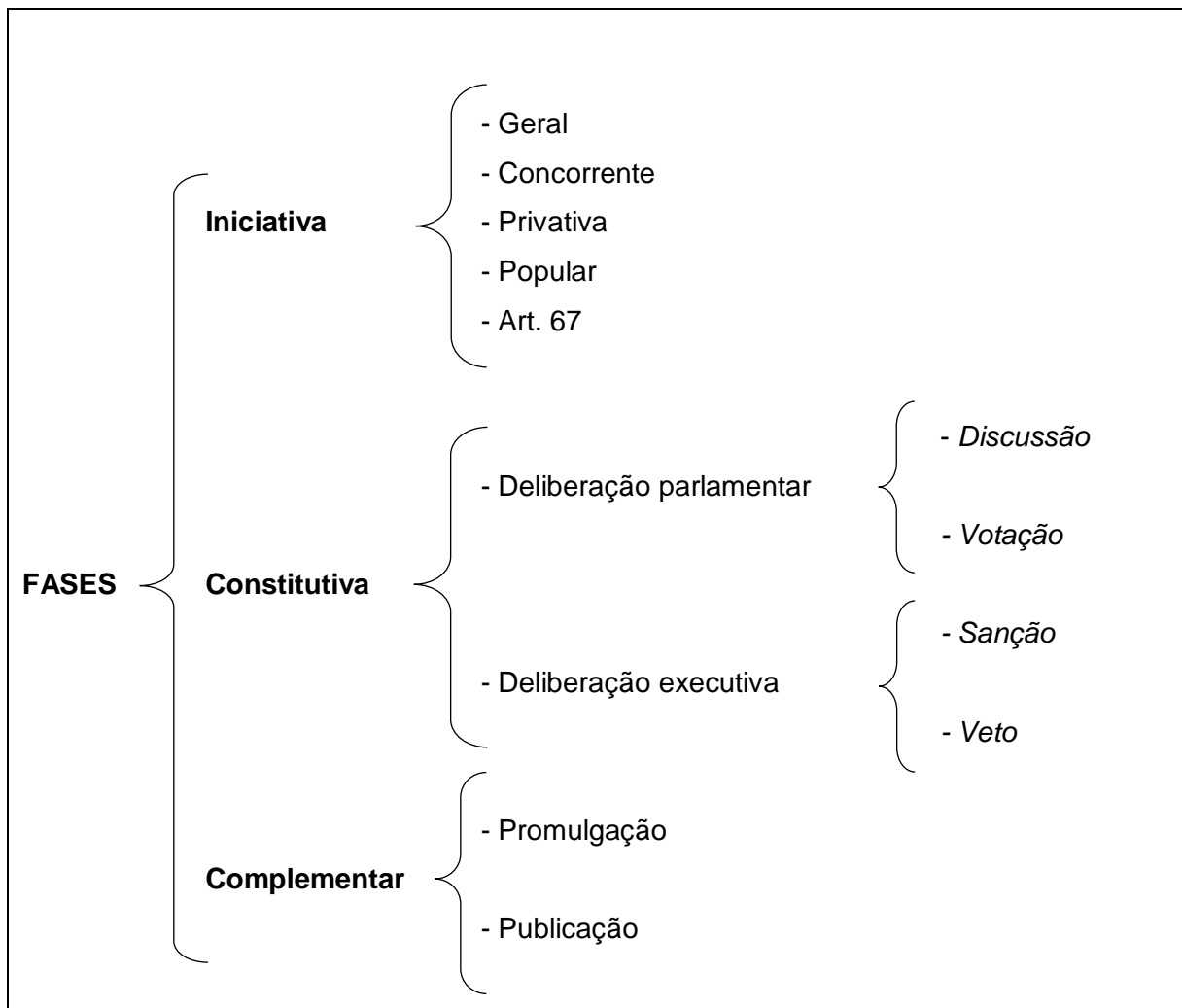
---

<sup>6</sup> “Este princípio postula que haja uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais. [...] Assim, pelo *princípio da simetria*, os Estados-Membros se organizam obedecendo ao mesmo modelo constitucional adotado pela União. [...]”. (Mascarenhas, 2010, p. 26).

## 2.1 Processo legislativo ordinário

O regramento geral do processo legislativo é o utilizado para a feitura de leis ordinárias e de leis complementares [com pouca variação entre esses dois processos] e abrange três fases: (2.1.1) iniciativa, (2.1.2) constitutiva e (2.1.3) complementar, conforme Quadro 1.

**Quadro 1.** Processo legislativo das leis ordinárias e complementares



Fonte: Adaptado de NOVELINO (2009).

### 2.1.1 Fase de iniciativa

Conforme Quadro 1., a fase de iniciativa [introdução, deflagração ou instauração] é a primeira do processo legislativo e pode ser: (2.1.1.1) geral; (2.1.1.2) concorrente; (2.1.1.3) privativa; (2.1.1.4) popular; e (2.1.1.5) segundo o art. 67.

### 2.1.1.1 *Iniciativa geral*

De modo amplo, é o art. 61 da Carta da República de 1988 que estabelece a regra para a iniciativa geral no processo legislativo.

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.

Novelino (2009, p. 606), no entanto, atesta que a regra geral é a iniciativa concorrente, aqui apresentada na seção imediatamente seguinte a essa.

### 2.1.1.2 *Iniciativa concorrente*

“A iniciativa concorrente refere-se à competência atribuída pela Constituição a mais de uma pessoa ou órgão para deflagrar o processo legislativo” (LENZA, 2013, p. 594). Esse pesquisador lembra como exemplo “a iniciativa para elaborar leis complementares e ordinárias, concedidas a qualquer membro ou Comissão da Câmara, Senado ou Congresso, ao Presidente da República e aos cidadãos”.

Outro exemplo pode ser apontado no texto constitucional de 1988, em seu art. 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
 I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
 II - do Presidente da República;  
 III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Ainda tratando da iniciativa concorrente, a organização do Ministério Público é conferida ao Presidente da República [art. 61, § 1º, C.F.] e aos Procuradores-Gerais [art. 128, § 5º, C.F.], por exemplo.

### 2.1.1.3 *Iniciativa reservada ou privativa*

Mendes e Branco (2012) aduzem que se fala em *iniciativa reservada ou privativa* para algumas hipóteses talhadas pela Constituição Federal de 1988 quando apenas algumas autoridades ou órgãos têm a condição de dar início ao processo legislativo, mas advertem que casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.

Nesta esteira, o § 1º do art. 61 da Carta Política de 1988 reza que “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.

Com igual disposição, o inciso IV do art. 51 da Constituição Federal de 1988 anota que “compete privativamente à Câmara dos Deputados”:

- IV - 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;

Ainda concernente à deflagração reservada do processo legislativo, a Lei Maior de 1988 determina, no inciso XIII do art. 52, que compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - 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;

De igual modo, três artigos constitucionais podem ser elencados no rol das iniciativas exclusivas dos Tribunais.

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...].

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169<sup>7</sup>:

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

---

<sup>7</sup> CF/88 - Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. § 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites: § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis. § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. § 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. § 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. § 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais. [...] (BRASIL, 1988).

Por último, pode ainda ser citado o art. 127, § 2º, como reserva da competência de iniciativa restrita ao Ministério Público:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

.....  
 § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento (BRASIL 1988).

Novelino (2009, p. 606) lembra que “o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que o vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva”. Nesse sentido, acrescenta o doutrinador que a Súmula 5<sup>8</sup> do STF “foi abandonada após a promulgação da Constituição de 1988”.

#### *2.1.1.4 Iniciativa popular*

“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular [...]”, reza o artigo 14 da Constituição Federal de 1988.

O § 2º do art. 61 da Constituição de 1988 expressa:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Contudo, é o art. 13 da Lei 9.709/98 que define mais claramente o objeto da iniciativa popular:

---

<sup>8</sup> STF – Súmula 5 - A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.



Art. 13 - A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.  
 § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.  
 § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação (BRASIL, 1998).

Quando da iniciativa popular em âmbito estadual, o § 4º do art. 27<sup>9</sup> da Carta Magna de 1988 dispõe que “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

Na esfera municipal, por sua vez, o inciso XIII do art. 29 da Constituição Federal de 1988 admite essa modalidade de iniciativa nos seguintes termos: “XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

Lenza (2013, p. 600) anota que “o aludido instituto serve [...] apenas para deflagrar o processo legislativo, sendo que o Parlamento poderá rejeitar o projeto de lei ou, ainda, o que é pior, emendá-lo, desnaturando a essência do instituto”.

#### 2.1.1.5 Iniciativa pelo art. 67/CF

“A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa<sup>10</sup>, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”. A regra vigora pelo art. 67 da Constituição de 1988 e alcança o princípio da irrepitibilidade<sup>11</sup> de projetos rejeitados numa mesma sessão legislativa.

---

<sup>9</sup> CF/88 - Art. 27 (*caput*) - O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

<sup>10</sup> CF/88 - Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. [...] § 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006.

<sup>11</sup> Sobre o “princípio” da irrepitibilidade, temos ainda, segundo a Constituição Federal de 1988:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Sobre essa questão, elucida o Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, na ADI 2.010:

A norma inscrita no art. 67 da Constituição – que consagra o postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa – não impede o presidente da República de submeter, à apreciação do Congresso Nacional, reunido em convocação extraordinária (CF, art. 57, § 6º, II), projeto de lei versando, total ou parcialmente, a mesma matéria que constitui objeto de medida provisória rejeitada pelo Parlamento, em sessão legislativa realizada no ano anterior. O presidente da República, no entanto, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes e de transgressão à integridade da ordem democrática, não pode valer-se de medida provisória para disciplinar matéria que já tenha sido objeto de projeto de lei anteriormente rejeitado na mesma sessão legislativa (RTJ 166/890, Rel. Min. Octavio Gallotti). Também pelas mesmas razões, o chefe do Poder Executivo da União não pode reeditar medida provisória que veicule matéria constante de outra medida provisória anteriormente rejeitada pelo Congresso Nacional (RTJ 146/707-708, Rel. Min. Celso de Mello). [ADI 2.010 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1999, P, DJ de 12-4-2002.]

Isto posto, em relação a iniciativa prevista no art. 67, com amparo no art. 57, § 6º, II<sup>12</sup>, merece igual atenção sobre a matéria em discussão os artigos 60, § 5º e 62, § 10, todos da Constituição de 1988, que rezam “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” e que “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.

### 2.1.2 Fase constitutiva

A fase constitutiva do processo legislativo para as leis ordinárias e complementares subdivide-se [para efeito desse estudo] em discussão e votação para

---

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. [...] § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

<sup>12</sup> CF/88 – Art. 57 [...] § 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: [...] II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

a (2.1.2.1) deliberação parlamentar (cabendo ainda dissertar sobre a aprovação) e sanção e veto para a (2.1.2.2) deliberação executiva.

### 2.1.2.1 *Deliberação parlamentar*

Novelino (2009, p. 608) escreve que **a discussão**

É o momento de deliberação parlamentar acerca do projeto de lei. A discussão sobre o projeto de lei ocorre no plenário e nas comissões permanentes, responsáveis por examinar a constitucionalidade (comissões de Constituição e justiça) e o conteúdo (comissões temáticas) do projeto, emitindo um parecer técnico.

Tavares (2007, p. 1104) aduz que “cada parlamentar vai ter a oportunidade de apresentar sua posição pessoal, cuja finalidade é influir na votação subsequente por seus pares. Durante a votação, os parlamentares terão direito à palavra”.

A Carta Magna de 1988 determina no art. 64 que “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

O art. 61<sup>13</sup> da CF/88 acrescenta que além das iniciativas reservadas aos citados no *caput* do art. 64, as ações constitutivas de qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, assim como ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos<sup>14</sup>, terá como Casa iniciadora a Câmara dos Deputados.

Lenza (2013, p. 615) lembra que “perante o Senado Federal são propostos somente os projetos de lei de iniciativa dos Senadores ou de Comissões do Senado, funcionando, nesses casos, a Câmara dos Deputados como Casa revisora”. Nos demais casos, a Câmara dos Deputados será a Casa iniciadora e o Senado Federal a Casa revisora.

---

<sup>13</sup> CF/88 - Art. 61 (*caput*) - 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.

<sup>14</sup> CF/88 - Art. 61. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O *caput* do art. 64 da Constituição Federal de 1988 é imprescindível para esse estudo: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

Nesse ponto do estudo, cabe ressaltar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê no art. 148:

As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste Regimento.

“Findo o período de debates, segue-se a **votação**, que deverá seguir o *quórum* estabelecido especificamente para a proposição a ser debatida. Em não se exigindo *quórum* especial, a proposição será aprovada por maioria simples” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 938, grifo nosso).

A *votação* da matéria legislativa constitui ato coletivo das Casas do Congresso. É geralmente precedida de estudos e pareceres de comissões técnicas (permanentes ou especiais) e de debates em plenário. É ato de decisão (arts. 65<sup>15</sup> e 66), que se toma por maioria de votos: *maioria simples* (ou relativa), isto é, maioria dos membros presentes (art. 47) para a aprovação de projetos de lei ordinária; *maioria absoluta* dos membros das Câmaras, para aprovação dos projetos de lei complementar (art. 69), e *maioria de três quintos* dos membros das Casas do Congresso, para aprovação de emendas constitucionais (art. 60<sup>16</sup>, § 2º) (SILVA, 2009, p. 527).

“Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (CF/88, art. 47, *caput*). “As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta” (CF/88, art. 69, *caput*).

Mendes e Branco (2012, p. 938) ainda anotam que “não há **aprovação** de projeto sem votação, não se prevê hipótese de aprovação por decurso de prazo, mas

---

<sup>15</sup> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora

<sup>16</sup> CF/88 - Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

o prazo para a votação pode ser acelerado, a requerimento do Presidente da República, nos projetos da sua iniciativa”, conforme § 1º do art. 64 da CF/88. Em nota, os mesmos doutrinadores acrescentam que “os regimentos internos da Câmara e do Senado cuidam, ainda, de um rito sumaríssimo, frequentemente referido como de ‘urgência urgentíssima’, requerido por líderes partidários”. Segundo aqueles, “por esse rito, dispensam-se formalidades e prazos regimentais e se permite a automática inclusão da matéria na ordem do dia”.

### 2.1.2.2 Deliberação executiva

“A deliberação do Executivo é o momento final da fase constitutiva. A participação do Chefe do Poder Executivo se justifica pela ideia de inter-relacionamento entre os poderes do Estado, com a finalidade de controles recíprocos” (NOVELINO, 2009, pp. 610-611).

*Sanção* é, pois, a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovada pelo Poder Legislativo. Pode ser expressa ou tácita. Aquela ocorre se o Presidente emite o ato de sanção assinando o projeto. A outra se dará se, recebido o projeto para sanção, o Presidente silencia (não o assina) durante os quinze dias subsequentes; na verdade, uma quinzena de dias úteis para harmonizar o disposto no § 3º com o § 1º do art. 66<sup>17</sup>, pois que este último dá quinze dias úteis para *vetar* (SILVA, 2009, p. 528).

A sanção presidencial é dispensada pelo art. 48<sup>18</sup> da Constituição de 1988, conforme *caput* do dispositivo citado: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção

---

<sup>17</sup> CF/88 - Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. [...] § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. [...].

<sup>18</sup> Incisos do art. 48 da CF/88: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas; VII - transferência temporária da sede do Governo Federal; VIII - concessão de anistia; IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal; X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; XII - telecomunicações e radiodifusão; XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida

do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União [...]”.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

.....  
Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

---

mobiliária federal. XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - 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;

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus

serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIII - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Avesso ao ato de sancionar, o “veto é o modo de o Chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público” (SILVA, 2009, p. 528).

Mendes e Branco (2012, p. 939) explicam que “o veto, que é irretratável, deve ser expresso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (veto político)”.

“A circunstância de ser o veto de cunho político e não jurídico não afasta a exigência de fundamentação, que, no caso, será a necessária transparência dos motivos políticos que ensejaram o veto” (TAVARES, 2007, p. 1109).

Há *limites* a serem observados no veto. Só pode haver a rejeição integral do projeto (*veto total*) ou de parte dele (*veto parcial*), nunca um acréscimo ou uma adição. O veto parcial deverá abranger todo o texto do *artigo, inciso, parágrafo* ou *alínea*, não havendo a possibilidade de incidir apenas sobre determinadas palavras ou expressões (NOVELINO, 2009, p. 611).

Para encerrar a discussão em torno da sanção e do veto, será válido citar o art. 66 da Constituição de 1988:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.



§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

“As disposições constitucionais referentes ao veto, por serem *normas de observância obrigatória*, deverão ser seguidas pelas Constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios” (NOVELINO, 2009, p. 611).

### 2.1.3 Fase complementar

Embora receba o nome de fase complementar do processo legislativo, os dois atos (promulgação e publicação) integrantes desse estágio ocorrem após a sanção, quando o projeto é transformado em lei, tanto que Silva (2009, p. 528) considera que “não configuram atos de natureza legislativa. Rigorosamente, não integram o processo legislativo. Promulga-se e publica-se lei, que já existe desde a sanção ou veto rejeitado. É errado falar em promulgação de projeto de lei”.

A *promulgação* não passa de mera comunicação, aos destinatários da lei, de que esta foi criada com determinado conteúdo. Nesse sentido, pode-se dizer que é o meio de constatar a existência da lei; esta é perfeita antes de ser promulgada; a promulgação não faz a lei, mas os efeitos dela somente se produzem depois daquela. O ato de promulgação tem, assim, como conteúdo, a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória. Mas, no nosso entender, para que a lei se considere efetivamente promulgada, é necessária a publicação do ato, para ciência aos seus destinatários; não do ato de promulgação simplesmente, e sim com o texto promulgado. A lei só se torna eficaz (isto é, em condições de produzir

seus efeitos) com a *promulgação publicada*. A promulgação é obrigatória (SILVA, 2009, p. 529).

Em poucos termos, “a promulgação é o ato que atesta a existência da lei e garante a sua executoriedade”, diz Novelino (2009, p. 612).

Considerando a sanção tácita, conforme o § 3<sup>o</sup><sup>19</sup> do art. 66 da CF/88, ou a rejeição do veto, consoante o § 4<sup>o</sup><sup>20</sup> do art. 66 da CF/88, deverá ser cumprido o § 7<sup>o</sup> do mesmo art. 66: “Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3<sup>o</sup> e § 5<sup>o</sup><sup>21</sup>, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo”.

A fase derradeira do processo legislativo ordinário é a publicação, ato que confere *obrigatoriedade* à lei. Sua função é dar conhecimento a todos de que a ordem jurídica foi inovada impedindo, assim, a alegação de ignorância da lei. A publicação ocorre com a inserção do texto promulgado no Diário Oficial (NOVELINO, 2009, p. 612).

Embora cada norma possa rezar a data em que se tornará obrigatória, o art. 1<sup>o</sup> da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942] sentencia: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”. Esse período entre a publicação e a vigência da lei é chamado de *vacatio legis*.

Outrossim, o § 1<sup>o</sup> daquele art. 1<sup>o</sup> da LINDB diz que “Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada”.

Ainda cabe registrar duas exceções à obrigatoriedade pela publicação da nova lei, impostas pela Constituição Federal de 1988. O *caput* do art. 150 diz que “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” nos termos do inciso “III - cobrar tributos.” [alínea] “b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.”

---

<sup>19</sup> CF/88 - Art. 66 - § 3<sup>o</sup> Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

<sup>20</sup> CF/88 - Art. 66 - § 4<sup>o</sup> O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

<sup>21</sup> CF/88 - Art. 66 - § 5<sup>o</sup> Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

A segunda exceção é prevista no § 6º do art. 195<sup>22</sup>: “§ 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b"”.

## 2.2 Processo legislativo sumário

É o art. 64 da Carta Política de 1988 que reza o rito sumário do processo legislativo. A doutrina ensina que o que diferencia esse procedimento sumário do ordinário é o pedido de urgência por parte do Presidente da República, que obriga o parlamento a apreciar a matéria em quarenta e cinco dias.

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

Silva (2009, p. 531) anota que “o que se observa, agora, é que não há mais aprovação de projetos de lei por decurso de prazo. Terão que ser votados, no prazo ou fora do prazo, sendo aprovados ou rejeitados, com as mesmas consequências do art. 65”.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

---

<sup>22</sup> CF/88 - Art. 195 (*caput*) - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Novelino (2009, p. 613) arremata ao escrever que “havendo solicitação de urgência pelo Presidente da República, único legitimado para tal iniciativa, a apreciação do projeto de lei deverá ocorrer no prazo máximo de 90 dias, podendo ser ampliado por mais 10, na hipótese de emenda no Senado”.

## 2.3 Processos legislativos especiais

São consideradas espécies de processos legislativos especiais: (2.3.1) emendas à Constituição; (2.3.2) leis complementares; (2.3.3) medidas provisórias; (2.3.4) leis delegadas; (2.3.5) decreto legislativo; e (2.3.6) resoluções.

Esses procedimentos são contemplados pelo art. 59<sup>23</sup> da Constituição de 1988 e devem ser elaborados, redigidos, alterados ou consolidados por lei complementar.

### 2.3.1 Emendas à Constituição

O art. 60 da Carta Magna de 1988 sentencia que a Constituição poderá ser emendada e elenca as condições e exigências para tal procedimento.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
 I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
 II - do Presidente da República;  
 III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.  
 § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.  
 § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.  
 § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.  
 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
 I - a forma federativa de Estado;  
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
 III - a separação dos Poderes;  
 IV - os direitos e garantias individuais.

---

<sup>23</sup> CF/88 - Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

À clareza do ordenado no art. 60 da CF/88, Novelino (2009, p. 614) acresce que “a única possibilidade de participação do Presidente da República na elaboração de proposta de emenda é no momento da iniciativa, não fazendo parte de suas atribuições sancionar, promulgar ou mandar publicá-las”. Ainda segundo aquele doutrinador, “toda a fase de elaboração ocorre dentro do Parlamento, cabendo às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal *promulgá-las* (CF, art. 60, § 3º) e ao Congresso Nacional *publicá-las*”.

### 2.3.2 Leis complementares

A Constituição Cidadã de 1988 elenca, em quatro artigos (59, 146, 146-A e 154, I), as matérias que devem ser objeto de lei complementar e esse conteúdo é um dos pontos que diferenciar a lei complementar da lei ordinária.

Segundo o parágrafo único do art. 59, “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” arroladas nos incisos daquele dispositivo, quais sejam: emendas à Constituição; leis complementares; medidas provisórias; leis delegadas; decreto legislativo; e resoluções.

O arts. 146 e 146-A da Constituição de 1988 estabelecem:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos

e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

O art. 154 da CF/88 reza, no inciso I, que a União poderá instituir “mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição”.

O outro ponto (formal) diferenciador da lei complementar da lei ordinária refere-se ao *quórum* mínimo para aprovação. Segundo o art. 47 “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” – logo, maioria relativa para a lei ordinária. Conforme o art. 69, “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

“Quando a Constituição atribui determinada matéria à reserva de lei complementar, nenhum outro ato normativo pode substituí-la. A regra se aplica às leis ordinárias, medidas provisórias [CF, art. 62, § 1º, III<sup>24</sup>], leis delegadas [CF, art. 68, § 1º<sup>25</sup>] e tratados internacionais” (NOVELINO, 2009, p. 615).

---

<sup>24</sup> CF/88 - Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: [...] III - reservada a lei complementar; [...].

<sup>25</sup> CF/88 - Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: [...].

### 2.3.3 Medidas provisórias

O § 2º do art. 25<sup>26</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que “Os decretos-lei editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no art. 62, parágrafo único”. Será válido retificar que pela redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o referido art. 62 da CF/88 passou a conter doze parágrafos – e não um único.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência<sup>27</sup>, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

<sup>26</sup> CF/88 – ADCT - Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: [...].

<sup>27</sup> No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da medida provisória (que deu origem à lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito. [ADI 1.717 MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 22-9-1999, 2ª T, DJ de 25-2-2000.]

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Embora seja considerado instituto dos mais importantes, sobretudo pela capacidade célere no atendimento a situações urgentes ou extraordinárias, as medidas provisórias são criticadas pelo abuso<sup>28</sup> do uso pelos governantes.

Os pressupostos da *relevância* e da *urgência* já existiam, sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso, foram editadas medidas provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los para julgar inconstitucional MPs que a eles não atendessem, sob o

---

<sup>28</sup> A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004.]



falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República (SILVA, 2009, 532).

Mendes e Branco (2012, p. 945) conceituam Medidas Provisórias como “atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação do Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las”. Aqueles doutrinadores ainda anotam que as MPs “ostentam nítida feição cautelar. Embora produzam o efeito de concitar o Congresso a deliberar sobre a necessidade de converter em norma certo trecho da realidade social, não se confundem com meros projetos de lei”, pois segundo os mesmos, “desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante”.

O *prazo de vigência* da Medida Provisória encontra julgado na Súmula 651 do STF: “A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição”. Desse modo, e com o advento da Emenda Constitucional 32/2001<sup>29</sup>, nos termos do § 7º do art. 62 da CF/88, “prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional”.

Outrossim, importante lembrar o que preceitua o § 3º, do mesmo artigo 62 da CF/88:

As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

O *regime de urgência* da Medida Provisória é previsto pelo § 6º do art. 62 da CF/88:

Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

---

<sup>29</sup> Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Na ADI 2.213 MC, o relator Ministro Celso de Mello disserta sobre o regime de urgência e relevância:

A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela CR. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

A *tramitação* da MP tem rito vinculado ao § 9º do art. 62 da CF/88, que reza: “caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”. Ato contíguo, [§ 8º, art. 62 da CF/88] “as medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados”.

Novelino (2009, p. 616) lembra que “aprovadas em ambas as casas, as medidas provisórias são convertidas em lei, devendo o presidente do Senado promulgá-las e remetê-las ao Presidente da República para que mande publicar a lei de conversão”. Novelino ainda explica que “a sanção do Presidente só será necessária se a medida provisória sofrer alguma alteração no Congresso Nacional”.

A *rejeição* da medida provisória pode se dar de modo expresso ou tácito. Conforme o § 3º do art. 62 da CF/88, “as medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período”. Em havendo a perda da eficácia referida, ainda segundo o dispositivo citado, deverá

“o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”.

Entendimento da Relatora Ministra Ellen Gracie, do STF, na ADI 2.984, faz luz sobre o impedimento do Presidente da República de *revogar* Medida Provisória:

Porque possui força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação, a medida provisória não pode ser "retirada" pelo presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. (...). Como qualquer outro ato legislativo, a medida provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. (...). A revogação da medida provisória por outra apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a medida provisória ab-rogante. Consequentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na medida provisória revogada. [ADI 2.984 MC, rel. min. Ellen Gracie, j. 4-9-2003, P, DJ de 14-5-2004.]

Novelino (2009, p. 617) atesta que “os efeitos da medida provisória revogada [pela edição de outra revogando a anterior] ficam suspensos até a análise, de ambas, pelo Congresso Nacional, podendo ocorrer duas hipóteses: ”

- 1ª) conversão em lei da medida provisória revogadora: torna definitiva a revogação da medida provisória anterior;
- 2ª) rejeição da medida provisória revogadora: a medida provisória revogada volta a produzir seus efeitos pelo período que lhe restava vigorar (NOVELINO, 2009, p. 618).

No que tange às *limitações materiais*, o § 1º do art. 62 da CF/88 é taxativo:

- § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a:
- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
  - b) direito penal, processual penal e processual civil;
  - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
  - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República

Em relação a *edição de medidas provisórias pelos Estados-membros e pelos Municípios*<sup>30</sup>, “as regras básicas do processo legislativo constitucional são *normas de observância obrigatória* pelas Constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e Municípios” (NOVELINO, 2009, p. 619).

#### 2.3.4 Leis delegadas

“A delegação legislativa é instituto de índole excepcional no quadro da tripartição de Poderes, característica que deve ser sempre levada em conta, para a solução de dos problemas jurídicos que a delegação legislativa pode suscitar” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 940).

CF/88 - Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda (BRASIL, 2008).

Segundo Tavares (2007, p. 1133), “a lei delegada é o ato normativo cuja produção advém do Chefe do Poder Executivo, com base em expressa e específica autorização (delegação) por parte do Poder Legislativo”. Segundo Mendes e Branco (2012, p. 941), “o Presidente da República não fica obrigado a editar a lei para a qual obteve a resolução delegatória. Esta o habilita a legislar – não o obriga a tanto”.

---

<sup>30</sup> Adoção de medida provisória por Estado-membro. Possibilidade. Art. 62 e 84, XXVI, da CF. EC 32, de 11-9-2001, que alterou substancialmente a redação do art. 62. (...) Inexistência de vedação expressa quanto às medidas provisórias. Necessidade de previsão no texto da carta estadual e da estrita observância dos princípios e limitações impostas pelo modelo federal. [ADI 2.391, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2006, P, DJ de 16-3-2007.] = ADI 425, rel. min. Maurício Corrêa, j. 4-9-2002, P, DJ de 19-12-2003.

Embora editada pelo Chefe do Executivo, a lei delegada tem natureza de lei, porque inova originalmente a ordem jurídica, não se submetendo senão à própria Constituição, da qual auferi seu fundamento de validade (TAVARES, 2007, p. 1133).

Novelino (2009, p. 622) lembra que o inciso V do art. 49<sup>31</sup> da CF/88 “estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites da delegação legislativa”.

### 2.3.5 Decreto legislativo

Tavares (2007, p. 1134) lembra que “o processo de tramitação do decreto legislativo não foi inserido na Constituição Federal, sendo disciplinado pelo regimento interno do Congresso Nacional”, conquanto incida ter sido o referido instituto arrolado expressamente pelo art. 59 da Constituição Federal de 1988.

Por ser instrumento de veiculação da competência deliberativa do Congresso Nacional, o decreto legislativo não se submete à *sanção*. A *promulgação* é feita pelo Presidente do Senado Federal que, na qualidade de Presidente do Congresso, determina também sua *publicação* (NOVELINO, 2009, p. 623).

O art. 49 da Carta Magna de 1988 elenca as competências exclusivas do Congresso Nacional, alinhados nos incisos de I a XVII. Contudo, a doutrina chama atenção (nessa discussão do decreto legislativo) para o inciso I: “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

### 2.3.6 Resoluções

As resoluções são “atos normativos primários, elaborados pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou pelo Congresso Nacional, para veicular determinadas matérias de sua competência definidas, em regra, pelos respectivos regimentos internos” (NOVELINO, 2009, p. 623).

---

<sup>31</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; [...].

Consoante Tavares (2007, p. 1135), a resolução diferencia-se do decreto legislativo, “ainda, porque, como regra, seus efeitos são apenas *interna corporis*. A única exceção, neste caso, fica por conta da resolução que promove a delegação de competência legislativa para o Presidente da República, como analisado”.

### **3. O CASO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 002/2004**

O Projeto de Lei Complementar 002/2004, no âmbito do município de Sousa, Estado da Paraíba, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, foi objeto de processo legislativo instaurado em 15 de abril de 2004 e trouxe a apreciação do poder legiferante matéria “sobre os serviços públicos de água e esgoto no tocante a retomada da gestão e operação destes serviços pela administração municipal, cria o ‘Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa’ – DAESA, e dá outras providências”.

Para sistematização e melhor compreensão do estudo do caso que se apresenta, este capítulo subdivide-se em três subcapítulos à luz da Constituição Federal de 1988, da Constituição do Estado da Paraíba de 1989 e da Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990, quais sejam: (3.1) competências do Município de Sousa; (3.2) o processo legislativo na Câmara Municipal de Sousa; e (3.3) o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004.

#### **3.1 Competências do Município de Sousa**

Para tratar da competência do Município de Sousa, Estado da Paraíba, antes, se faz necessário levantar o estabelecido pelo art. 1º da Carta Magna de 1988, que elevou o Município à condição de ente federativo quando sentenciou que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Silva (2009, p. 640), entretanto, voz dissonante da doutrina majoritária, tem entendimento contrário ao reconhecimento do Município como ente federativo, embora reconheça a sua autonomia.

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da

*União* (governo federal), a dos *Estados Federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais), além do *Distrito Federal*, a que a Constituição agora conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em unidades federadas? A Constituição não o diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões *unidade federada* e *unidade da federação* (no singular ou no plural) referindo-se apenas a Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios (SILVA, 2009, p. 640).

Nessa esteira introdutória à competência do Município – para chegar à competência do Município de Sousa –, é também Constitucional o reconhecimento da autonomia dos entes federados, consoante termos do art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração), segundo Silva (2009, p. 641), embasam as quatro capacidades da autonomia municipal:

- (a) *capacidade de auto-organização*, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- (b) *capacidade de autogoverno*, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- (c) *capacidade normativa própria*, ou capacidade de auto legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- (d) *capacidade de autoadministração* (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 reza em seu art. 29<sup>32</sup> que o município será regido por lei orgânica, “atendidos os princípios estabelecidos nesta [naquela] Constituição, na Constituição do respectivo Estado”, desde que atendidos os preceitos elencados no rol de incisos daquele artigo.

- I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

---

<sup>32</sup> CF/88 - Art. 29. (*caput*) 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:



II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

V - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;

e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;

.....  
V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

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

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

.....  
VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

- XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
- XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
- XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28<sup>33</sup>, parágrafo único<sup>34</sup> (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado da Paraíba de 1989 trata da organização do Município no Capítulo IV, compreendendo os arts. de 9º a 23.

O art. 9º<sup>35</sup> da Carta Estadual de 1989 reconhece os Municípios como “unidades territoriais dotadas de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição, da lei complementar estadual e das leis orgânicas dos Municípios”.

O art. 1º da Lei Orgânica do Município de Sousa (LOMS) de 1990 sentencia:

O Município de Sousa é uma unidade territorial que compõe a organização política administrativa da República Federativa do Brasil, como pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, nos termos da Constituição Federal, Estadual e desta Lei Orgânica.

Ainda com base na LOMS de 1990, o art. 2º decreta que em sua organização, “o Município tem como fundamento, o respeito à cidadania, à dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, a responsabilidade pública e a probidade administrativa”. Consoante esse mesmo dispositivo, o Município de Sousa tem como objetivos: (I) construir uma sociedade:

---

<sup>33</sup> CF/88 - Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. § 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V. § 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

<sup>34</sup> Embora o inciso XIV do artigo 29 da Constituição Federal de 1988 faça referência a parágrafo único do artigo 28 da mesma Carta, aquele parágrafo único foi renumerado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

<sup>35</sup> Constituição do Estado da Paraíba de 1989: Art. 9º O território do Estado da Paraíba divide-se em Municípios como unidades territoriais dotadas de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição, da lei complementar estadual e das leis orgânicas dos Municípios. § 1º O território dos Municípios será dividido, para fins administrativos, em Distritos, e suas circunscrições urbanas classificar-se-ão em cidades e vilas, na forma determinada pela lei. § 2º Os Municípios e Distritos adotarão, respectivamente, os nomes das cidades e vilas que lhes servem de sede, vedado o uso do mesmo nome para mais de uma cidade ou vila.

justa, livre e solidária; (II) garantir o desenvolvimento social; e (III) pugnar por condições para que todos os cidadãos tenham iguais oportunidades.

O art. 30 da Constituição Federal de 1988 elenca as competências do Município:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- 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.

Objeto de discussão da produção em tela, anote-se para discussão do item 3.3 destaques para os incisos I (*legislar sobre assuntos de interesse local*) e 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*) do art. 30 da Constituição Federal de 1988, relativos ao processo legislativo e à prestação de serviços públicos de interesse local (no caso, serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário).

O art. 11 da Constituição do Estado da Paraíba de 1989 também elenca as competências do Município, sendo igual em matéria e forma aos dispositivos do art. 30 da Constituição Federal de 1988 os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX, sendo acrescidos ao rol referido:

- X - elaborar o estatuto dos seus servidores, observados os princípios da Constituição Federal, desta Constituição e das leis correlatas;
- XI - constituir guarda municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, podendo firmar convênio com a Polícia Militar do Estado para atendimento deste objetivo;

- XII - firmar convênios, contratos, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres;
  - XIII - estabelecer e executar a política de desenvolvimento urbano, na forma do art. 182 da Constituição Federal;
  - XIV - assegurar a defesa da ecologia, mediante convênios com o Estado e a União, nos termos da legislação superior pertinente.
- Parágrafo único. A concessão ou permissão para exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário, prevista no item V deste artigo, somente será feita à empresa pública estadual constituída para este fim.

O parágrafo único desse art. 11 da Constituição do Estado da Paraíba de 1989 faz referência ao inciso V do mesmo artigo, que pela técnica legislativa em observar o rol de competências do Município, elencadas pela Constituição Federal de 1988 no art. 30, uma vez que também consta no inciso V desse último artigo citado, da Carta Maior de 1988, e que trata de *“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”*, sendo que o texto do parágrafo em discussão exige/determina que a concessão ou permissão para exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário *“somente será feita à empresa pública estadual constituída para este fim”* – certamente, semelhante à sociedade de economia mista estadual “Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA”. A esse mesmo ponto convergente na competência do Município, e divergente pelo apregoado na Constituição do Estado da Paraíba de 1989, têm-se também os incisos I e V do art. 4º da Lei Orgânica do Município de Sousa (LOMS) de 1990, conforme será visto no parágrafo posterior ao seguinte.

Ora, o Projeto de Lei Complementar 002/2004 que “dispõe sobre os serviços públicos de água e esgoto no tocante a retomada da gestão e operação destes serviços pela administração municipal”, e sobre o “‘Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa’ – DAESA”, uma vez lei, criou o aludido Departamento em forma de Autarquia Municipal, com autonomia administrativa e financeira, e transferiu para essa última os serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário no Município de Sousa (até então explorados pela empresa estadual CAGEPA, por renovação tácita de concessão), conforme §1º do art. 2º<sup>36</sup> e

---

<sup>36</sup> Município de Sousa, Lei Complementar 031/2004 - Art. 2º - Esta Lei dispõe sobre a forma, o processo e as medidas administrativas cabíveis para a retomada dos serviços e institui o Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa – DAESA, sujeito à disciplina da Lei Federal nº 6.404 de 15/12/76 e consubstanciada nos termos em que dispõe o Artigo 75 da Constituição Federal, das Leis Federais nº 8.987 de 13.02.95 e nº 9.074 de 04.07.95 e a Lei Orgânica do

consoante o art. 3<sup>o</sup><sup>37</sup> da Lei Complementar 031/2004, norma originada a partir do projeto de lei complementar objeto dessa pesquisa. Nada obstante, essa discussão será retomada na subseção 3.3.

Ainda em relação à competência do Município de Sousa, a Lei Orgânica de 1990 estabelece em seu art. 4<sup>o</sup> as competências e atribuições privativas do Município:

Art. 4<sup>o</sup>. Ao Município compete promover a tudo quando diga respeito ao interesse e ao bem-estar social de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

- I. legislar sobre assuntos do seu particular interesse;
- II. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as rendas;
- III. criar, organizar e extinguir distritos, observada a legislação estadual;
- IV. prover no que couber, adequado ordenamento mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo em seu território, principalmente na zona urbana;
- V. dispor sobre a organização, administração e execução dos serviços locais públicos ou privados no que couber;
- VI. dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos;
- VII. organizar o plano de cargos e salários e, estabelecer o regime jurídico único dos servidores públicos;
- VIII. estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e, de zoneamento urbano e rural;
- IX. conceder e renovar licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e quaisquer outros;
- X. cassar a licença que houver concedido ao estabelecimento, quando este se tornar prejudicial à saúde, à higiene, ao sossego, à segurança ou aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;
- XI. estabelecer servidões administrativas necessárias à realização de seus serviços, inclusive a de seus concessionários;
- XII. adquirir bens, inclusive mediante desapropriação;
- XIII. fixar os locais de estacionamento de táxis e, demais veículos;
- XIV. conceder, permitir, autorizar e regulamentar os serviços de transporte coletivo e de táxis, fixando as respectivas tarifas;
- XV. fixar as zonas de silêncio, de trânsito e tráfego em condições especiais;
- XVI. disciplinar os serviços de carga e descarga e, fixar a tonelagem máxima permitida a veículos que circulem em vias públicas municipais;

---

Município, Título IV, Capítulo IV. §1<sup>o</sup> - O Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa – DAESA é uma Autarquia Municipal, com suas ações sob o controle Poder Público Municipal. [...].

<sup>37</sup> Município de Sousa, Lei Complementar 031/2004 - Art. 3<sup>o</sup> - O DAESA – Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa é uma autarquia pública de personalidade jurídica própria, sede e foro na cidade de Sousa, dispendo de autonomia administrativa e financeira, dentro dos limites de competência estabelecidas nesta Lei.

- XVII. sinalizar as vias urbanas, as estradas municipais, bem como, regulamentar e fiscalizar sua utilização;
- XVIII. prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza, dando a estes, o destino adequado;
- XIX. ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e, de serviços, observadas as normas federais pertinentes;
- XX. dispor sobre os serviços funerários e de cemitério, regulamentar, autorizar e fiscalizar a fixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, nos locais sujeitos ao poder de polícia municipal;
- XXI. promover e disciplinar os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;
- XXII. dispor sobre o depósito e vendas de animais e mercadorias apreendidas em decorrência de transgressão da legislação municipal;
- XXIII. dispor sobre registro, vacinação e captura de animais, com a finalidade precípua de erradicar as moléstias de que possam ser portadores ou transmissores;
- XXIV. estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;
- XXV. promover e disciplinar os seguintes serviços:
- a. mercados, feiras e matadouros;
  - b. construção e conservação das estradas e vias municipais;
  - c. iluminação pública.
- XXVI. assegurar a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas municipais, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações, estabelecendo os prazos de atendimento;
- XXVII. elaborar o plano diretor de desenvolvimento integrado;
- XXVIII. elaborar o orçamento anual e plurianual de investimentos;
- XXIX. fixar, fiscalizar e cobrar tarifas ou preços públicos;
- XXX. realizar festas populares, mantendo a tradição e os costumes locais;
- XXXI. dispor e legislar, sobretudo no que implícita ou explicitamente lhe seja permitido, ou não defeso pelas Constituições Federal e Estadual;
- Parágrafo Único. As normas de loteamento e arreamento a que se refere o inciso XI deste artigo deverão exigir reserva de áreas destinadas:
- a. zonas verdes, de lazer, esportes e demais logradouros públicos;
  - b. vias de tráfego e de passagem de canalizações públicas, de esgotos e de águas pluviais nos fundos dos vales.

A Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 também trata das denominadas competências comuns, “concorrentemente com a União e com o Estado”, no art. 5º, conforme segue:

- Art. 5º. Concorrentemente com a União e com o Estado compete ao Município, entre outras, as seguintes atribuições:
- I. zelar pela guarda da Constituição, das Leis, e das Instituições Democráticas e, conservar o patrimônio público;
  - II. suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

- III. cuidar da saúde e assistência social, oferecer serviços de Pronto Socorro nas emergências médico hospitalar e, dar proteção e garantia às pessoas deficientes;
- IV. proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, e os sítios arqueológicos;
- V. impedir a evasão, destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;
- VI. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e a ciência;
- VII. proteger o meio ambiente, e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VIII. preservar as florestas, a fauna e a flora;
- IX. fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- X. promover programas de construção de moradias, e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- XI. combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavoráveis;
- XII. registrar, acompanhar e fiscalizar as condições de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território;
- XIII. estabelecer e implantar política de educação para a Segurança do Trânsito;
- XIV. firmar convênios com a união, com o Estado e outros Municípios, para a realização de seus objetivos;
- XV. fiscalizar os locais de venda, peso, medidas e condições sanitárias dos gêneros alimentícios.

Congregado ao espírito da competência do Município encontra-se o *interesse local*, conforme inciso I do art. 30 da Constituição Federal de 1988, inciso I do art. 11 da Constituição do Estado da Paraíba de 1989 e art. 4º da Lei Orgânica do Município de Sousa (LOMS) de 1990 – embora nesse último a grafia traga a expressão *particular interesse* e não *interesse local*.

Meirelles (1998, p. 131) anota que é possível entender a destinação do poder de legislar sobre assuntos de *interesse local* ao Municípios pela “evolução e adaptação do regime [constitucional] estabelecido, em face da vastidão do território nacional e das particularidades de cada localidade”.

A expressão *interesse local* deve ser reconhecida dentre aquelas que indicam o que se denomina de conceito jurídico indeterminado, vale dizer, ao falar em interesse local, quando se analisa a estrutura do Estado federal brasileiro, se está frente a dois pontos de certeza: um de certeza positiva, quando se reconhece que aqui existe predominância do interesse local; no lado oposto, porém, reside a certeza negativa, ou seja, neste caso não existe a predominância do interesse local. Não obstante, entre esses dois pontos de certeza podem ser identificados inúmeras hipóteses onde, de pronto, não se identifica nenhum dos dois campos de certeza já definidos, só sendo

possível o reconhecimento a partir do exame do caso concreto (FERRARI, 2014, p. 175).

Costa (2015, p. 99) aduz que “os *interesses locais* são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo *predominante* a competência do município sobre tais matérias”. O pesquisador acrescenta que “apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma *elasticidade* que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais”.

### 3.2 O processo legislativo na Câmara Municipal de Sousa

Na introdução ao capítulo dois desta produção acadêmica [2. O processo legislativo], ao tratar da teoria do processo legiferante aplicada à União (no âmbito federal e das duas Casas do Congresso Nacional) foi evocado o princípio da simetria pelo escopo de estender ritos procedurais e aplicações aos processos legislativos dos Estados-membros e dos Municípios, respectivamente.

Nesta subseção do capítulo três, uma vez debatido, em intensidade, o processo legislativo à luz da Constituição Federal de 1988 (cf. cap. 2), para a compreensão do processo legislativo na Câmara Municipal de Sousa são tomadas como fontes primárias a Constituição do Estado da Paraíba de 1989, a Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 e o Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991.

Assim sendo, a Constituição do Estado da Paraíba de 1989 determina no *caput* do art. 21 que “A lei orgânica<sup>38</sup> do Município regulará o processo legislativo municipal, em obediência às regras do processo legislativo estadual”.

O § 1º do dispositivo citado [art. 21] anota que “a iniciativa dos projetos de lei cabe aos cidadãos<sup>39</sup>, a qualquer Vereador ou comissão da Câmara Municipal e ao

---

<sup>38</sup> Constituição do Estado da Paraíba de 1989 – Art. 21 [...] § 3º A lei orgânica do Município assegurará a participação da comunidade e de suas entidades representativas na formulação do seu plano diretor, na gestão da cidade, na elaboração e execução de planos, orçamentos e diretrizes municipais, mediante audiências públicas, direito a informações, plebiscito e diversas formas de consultas populares como o referendo e a iniciativa popular de leis.

<sup>39</sup> Constituição do Estado da Paraíba de 1989 – Art. 21 [...] § 2º A iniciativa popular das leis pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado.



Prefeito”, elegendo como iniciativa privativa do Chefe do Executivo projetos de lei que versem sobre as seguintes matérias:

- (a) plano plurianual;
- (b) lei de diretrizes orçamentárias;
- (c) orçamentos anuais;
- (d) criação de cargos, funções ou empregos públicos nas administrações direta, indireta e autárquica ou do aumento de sua remuneração;
- (e) organização administrativa, regime jurídico do servidor, do provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- (f) criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública,
- (g) plano diretor;
- (h) delimitação da zona urbana.

A Lei Orgânica do Município de Sousa (LOMS) de 1990, por sua vez, estabelece no art. 26<sup>40</sup> que o Processo Legislativo Municipal abrange a elaboração de (3.2.1) emendas à Lei Orgânica Municipal, (3.2.2) leis complementares, leis ordinárias, (3.2.3) leis delegadas, (3.2.4) medidas provisórias, (3.2.5) decretos legislativos e resoluções.

Nesse contexto, o art. 2º do Regimento Interno da Casa Legislativa de 1991 diz que são funções legislativas da Câmara Municipal “a elaboração de emendas a Lei Orgânica Municipal, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos e Resoluções sobre quaisquer matérias de competência do Município, bem como a apreciação de medidas provisórias”.

### 3.2.1 Emendas à Lei Orgânica Municipal

A Lei Orgânica Municipal de Sousa poderá ser emendada mediante proposta de no mínimo 1/3 dos membros da Câmara Municipal, por iniciativa do Prefeito Municipal ou pela iniciativa popular consoante art. 30<sup>41</sup> (LOMS, 1990, art. 127, *caput*).

---

<sup>40</sup> Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 - Art. 26. O Processo Legislativo Municipal compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis complementares; III – leis ordinárias; IV - leis delegadas; V – medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII – resoluções. (Artigo acrescido pela Emenda nº 022/2015).

<sup>41</sup> Art. 30. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de proposta de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal. Parágrafo Único. No caso do *caput* deste artigo, a tramitação dos projetos de lei será dirigida ao Presidente da Câmara e terá início a partir do protocolo na secretaria, quando, imediatamente, será

Ainda conforme o art. 27<sup>42</sup> da Lei Maior do Município de Sousa, a proposta de emenda à Lei Orgânica será discutida e votada em dois turnos e se rejeitada ou prejudicada não poderá ser objeto de nova tramitação na mesma sessão legislativa. A aprovação da emenda referida dependerá da obtenção de dois terços dos votos dos membros da Câmara Municipal.

Sem embargo, o art. 118 do Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 define emenda como “a proposição apresentada por Vereador ou Comissão visando alterar dispositivo de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município, de Projeto de Lei ou de Resolução” e apresenta cinco subespécies de emenda: supressiva, substitutiva, aditiva, modificativa e subemenda.

§ 1º - As emendas podem ser: supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas;

§ 2º - Emenda supressiva: é a que manda suprimir em parte ou no todo o artigo do projeto;

§ 3º - Emenda substitutiva: é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo ou alínea do projeto;

§ 4º - Emenda aditiva: é a que deve acrescentar artigo, parágrafo ou alínea ao projeto;

§ 5º - Emenda Modificativa: é a que se muda apenas a redação do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, sem alterar a sua substância;

§ 6º - A emenda apresentada à outra emenda, denomina-se subemenda.

Meirelles (1998, p. 559) endossa que “o Constituinte Municipal deve incluir no processo legislativo local a elaboração de *emendas à lei orgânica municipal, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções*, como espécies obrigatórias<sup>43</sup>”.

---

encaminhado ao Presidente, fazendo tramitar segundo as normas relativas ao processo legislativo, conforme dispuser o regimento interno da Câmara.

<sup>42</sup> Art. 27. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal; II - do Prefeito Municipal; III - de iniciativa popular, de acordo com o disposto no art. 30 desta Lei Orgânica; § 1º. A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de intervenção; § 2º. A proposta de emenda à Lei Orgânica será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver dois terços dos votos dos membros da Câmara Municipal; § 3º. A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa, com o respectivo número de ordem; § 4º. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa; § 5º. Em caso de emenda à Lei Orgânica ou emenda à Resolução que alterar o processo eleitoral da Mesa da Câmara e a sua composição, entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

<sup>43</sup> Sobre essa citação de Meirelles, considerar que a obra data de 1998 e que à época o respeitável entendimento desse doutrinador era que a Medida Provisória não seria admitida em âmbito municipal, por exemplo.

“Advirta-se, porém, que não se admite, no âmbito municipal, a adoção de *medidas provisórias*, eis que não se aplica ao Prefeito o disposto no art. 62, da CF” (MEIRELLES, 1998, p. 559).

### 3.2.2 Leis complementares e leis ordinárias

O Regimento Interno do Poder Legislativo Sousense de 1991, no art. 108, denomina *proposição* “toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, qualquer que seja o seu objeto”. No dispositivo consequente, art. 109, aquele Regimento apresenta o rol das espécies consideradas pela Câmara de Vereadores em seu processo de ordenamento interno:

- I. os projetos de lei;
- II. as medidas provisórias;
- III. os projetos de decretos legislativos;
- IV. os projetos de resolução;
- V. os projetos substitutivos;
- VI. as emendas e subemendas;
- VII. os pareceres das Comissões Permanentes;
- VIII. os relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza;
- IX. as indicações;
- X. os requerimentos;
- XI. os recursos;
- XII. as representações.

Importante anotar que o inciso I do citado art. 109 do Regimento Interno do Poder Legislativo Sousense de 1991, e também quando trata das proposições em espécie no art. 116<sup>44</sup> do mesmo Regimento, ao considerar apenas “projetos de lei”, o legislador dá margem a interpretação extensiva que esses *projetos de lei* podem ser de matérias ordinárias, complementares ou delegadas, em concordância com o art. 26<sup>45</sup> da Lei Orgânica do Município de Sousa (LOMS) de 1990.

Outrossim, o art. 81, § 1º, do referido Regimento Interno, ao dissertar sobre a competência da Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa anota as espécies legislativas em conformidade com o art. 26 lembrado:

---

<sup>44</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Sousense de 1991 - Art. 116 – A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, ressalvados os casos de iniciativa exclusiva do Executivo, conforme determinação legal.

<sup>45</sup> Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 - Art. 26. O Processo Legislativo Municipal compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis complementares; III – leis ordinárias; IV - leis delegadas; V – medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

§ 1º Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa em todas as emendas à Lei Orgânica do Município de Sousa, às Leis Complementares, às Leis Ordinárias, às Leis Delegadas, às Medidas Provisórias, aos Decretos Legislativos e às Resoluções que tramitarem na Câmara Municipal de Sousa.

Conduzindo o fio da discussão para dúvida comumente levantada sobre a existência de hierarquia entre leis ordinárias e complementares, Mendes e Branco (2012, p. 943) assinalam que muitos juristas concordam haver essa cadeia escalar entre as duas normas jurídicas, no entanto, preferem concordar com Temer para apontar que “não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas”.

Contudo, nessa questão das diferenças entre leis complementares e leis ordinárias, Novelino (2009) lembra que, no *sentido formal*, para as primeiras o quórum deve ser de maioria absoluta e para as segundas maioria relativa, conforme arts. 69 e 47, respectivamente, da Constituição Federal de 1988.

Outra questão diferenciadora levantada por Novelino (2009) é o *sentido material*. Nesse ponto, assim como faz a Constituição Federal de 1988 (cf. art. 59, parágrafo único; art. 146 e art. 154, I) a Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990, no art. 31, elenca quais são as matérias objeto de Leis Complementares e, no parágrafo único do mesmo artigo, estabelece que essas proposições de projeto de lei complementar “somente serão aprovadas mediante o voto da maioria absoluta dos membros da Câmara”: I - código tributário municipal; II - código de obras; III - código de posturas; IV - regime jurídico dos servidores públicos; V - lei que dispor sobre a guarda municipal; VI - criação e extinção de secretarias, órgãos públicos, cargos públicos, funções ou empregos públicos; VII - outras que implícita ou explicitamente, estejam previstas nesta Lei Orgânica e legislação hierarquicamente superior.

Ferrari (2014, p. 110) anota que “no campo municipal a lei ordinária pode tratar de todas as matérias, com exceção daquelas que a Constituição reserva à Lei Orgânica”, ou, acrescentamos, às estabelecidas como matéria de lei complementar pelas leis maiores, quais sejam a Constituição Federal de 1988 e as Constituições dos Estados-membros.

### 3.2.3 Leis delegadas

Sobre as Leis Delegadas, o art. 32 da LOMS de 1990 reza que “as leis delegadas serão elaboradas pelo Prefeito Municipal, que deverá solicitar a delegação à Câmara Municipal” e, por meio dos três parágrafos anotados a seguir, ainda determina:

§ 1º. Não serão objeto de delegação os atos de competência privativa da Câmara Municipal, de matéria reservada à lei complementar, nem relativa aos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º. A delegação ao Prefeito Municipal terá a forma de resolução da Câmara Municipal, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º. Se a resolução determinar a apreciação do projeto pela Câmara Municipal, esta fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Consoante omissão do legislador apontada na discussão do art. 109 do Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 na apreciação do termo *projeto de lei* em relação às leis complementares e às leis ordinárias (subseção 3.2.2), do mesmo modo a expressão Leis Delegadas só voltará a aparecer naquele Regimento em estudo no § 1º do art. 81 referenciado anteriormente nesta produção.

### 3.2.4 Medidas provisórias

Uma vez que a Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 prevê a edição de Medidas Provisórias<sup>46</sup> pelo Prefeito, trazemos ao debate voto do Ministro Relator Maurício Corrêa, tratando da questão na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 425 TO, admitindo a possibilidade para os Estados-membros, e mais uma vez, em face do princípio da simetria:

Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal.

---

<sup>46</sup> Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990, Art. 31. Em caso de relevância e urgência, o Prefeito Municipal poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Câmara Municipal.

ADI 425 TO rel Min. Maurício Corrêa [DJ 19-12-2003 PP-00019  
EMENT VOL-02137-01 PP-00014]

Sobre a matéria em âmbito municipal, Novelino (2009, p. 620) também admite “a edição de medida provisória pelo Prefeito, com fundamento no princípio da simetria”.

Nesta hipótese, além da observância das normas básicas previstas na Constituição Federal e da previsão na lei orgânica municipal, é necessário que a Constituição do respectivo Estado consagre a possibilidade de utilização desse instrumento pelo Governador, em face da exigência de observância, pela lei orgânica do municipal, dos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado (CF, art. 29) (NOVELINO, 2009, p. 620).

Sobre a advertência levantada por Novelino [*“é necessário que a Constituição do respectivo Estado consagre a possibilidade de utilização desse instrumento pelo Governador”*], a Constituição do Estado da Paraíba de 1989 admite a edição de medidas provisórias pelo Governador do Estado no inciso V, do art. 61<sup>47</sup>, ao tratar do processo legislativo em âmbito estadual.

Ainda sobre a Medida Provisória no ordenamento jurídico do Município de Sousa, o Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991, ao tratar no art. 144<sup>48</sup> que “a urgência será concedida quando se tratar de matéria de relevante interesse público”, arrola no inciso IV do § 3º que “a medida provisória, quando escoado (2/3) duas terças partes do prazo para sua apreciação” será considerada em regime de urgência, independentemente de manifestação do Plenário.

---

<sup>47</sup> Constituição do Estado da Paraíba de 1989: Art. 61: O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

<sup>48</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991- Art. 144 – A urgência será concedida quando se tratar de matéria de relevante interesse público. § 1o. A urgência dependerá de consentimento do Plenário, mediante provocação da Mesa, de Comissão ou por proposta de (1/3) um terço dos membros da Câmara. § 2o. Podem ser dispensados os seguintes requisitos: I – distribuição de proposição; II – pareceres das Comissões ou de Relatores designados. § 3o. Serão incluídas no regime de urgência, independentemente de manifestação do Plenário, as matérias constantes dos incisos I, II, III e IV do atual § único. I- a proposta orçamentária, diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, a partir do escoamento de metade do prazo de que disponha o legislativo para apreciá-la; II - os projetos de lei do Executivo sujeitos à apreciação em prazo certo, a partir de (03) três últimas sessões que se realizarem no intercurso daquele; III - o veto, quando escoado (2/3) duas terças partes do prazo para sua apreciação; IV - a medida provisória, quando escoado (2/3) duas terças partes do prazo para sua apreciação.

### 3.2.5 Decretos legislativos e resoluções

Meirelles (1998, p. 557), ao escrever sobre Direito Municipal Brasileiro, ensina que decreto legislativo “é a deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e apreciação político administrativa, promulgada pelo presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara”.

Por isso se diz que o decreto legislativo é de efeitos externos, e a resolução de efeitos internos, ambos dispensando sanção do Executivo, mas sujeitos, no mais, ao processo legislativo comum da lei. [...] Nessa conformidade, o decreto legislativo é próprio para a aprovação de convênios e consórcios; fixação da remuneração do prefeito; cassação de mandatos; aprovação de contas; concessão de títulos honoríficos e demais deliberações do plenário sobre atos provindos do Executivo ou proposições de repercussão externa e de interesse geral do Município (MEIRELLES, 1998, p. 557).

Ao apresentar as proposições de espécies legislativas, o Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991, no art. 114, expressa que “os decretos legislativos destinam-se a regular as matérias de exclusiva competência da Câmara, sem a sanção do Prefeito e que tenham efeito externo, como as arroladas no art. 48<sup>49</sup>, V”. E, pelo art. 115, que “as resoluções destinam-se a regular as matérias de caráter interno da Câmara, como as arroladas no art. 48, VI”.

No Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991, o art. 33<sup>50</sup>, I, II, e III, anota competir à Mesa privativamente em colegiado propor ao Plenário: projetos de resoluções que criem, transformem e extingam cargos, empregos ou funções da

---

<sup>49</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 - Art. 48 – São atribuições do Plenário, entre outras, as seguintes: [...] V - expedir decretos legislativos quanto a assuntos de sua competência privada, notadamente nos casos de: a) perda de mandato de Vereador; b) aprovação ou rejeição das contas do Município; c) concessão de licença ao Prefeito nos casos previstos em lei; d) consentimento para o Prefeito se ausentar do Município por prazo superior a 15 (quinze) dias; e) atribuição de título de cidadão honorário a pessoa que, reconhecidamente, tenha prestado relevantes serviços à comunidade; f) fixação ou atualização da remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito. VI - expedir resoluções sobre assunto de sua economia interna, mormente quanto ao seguinte: a) alteração do Regimento Interno; b) destituição de membro da Mesa; c) concessão de licença a Vereador, nos casos permitidos em lei; d) julgamento de recursos de sua competência, nos casos previstos na Lei Orgânica Municipal ou neste Regimento; e) constituição de comissões especiais; f) fixação ou atualização da remuneração dos Vereadores. [...].

<sup>50</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 - Art. 33 – Compete à Mesa privativamente, em colegiado: I - propor ao Plenário, projetos de resoluções que criem, transformem e extingam cargos, empregos ou funções da Câmara Municipal, bem como fixem as correspondentes remunerações iniciais; II - propor as resoluções e os decretos legislativos que fixem ou atualizem a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, na forma estabelecida na Lei Orgânica Municipal; III - propor as resoluções e os decretos legislativos concessivos de licenças e afastamento ao Prefeito e aos Vereadores; IV - elaborar e encaminhar ao Prefeito, até o dia 31 de agosto, após a aprovação pelo Plenário, a proposta parcial do orçamento da Câmara, para ser incluída na proposta geral do Município prevalecendo, na hipótese da não aprovação pelo Plenário, a proposta elaborada pela Mesa;

Câmara Municipal; resoluções e decretos legislativos que fixem ou atualizem a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; resoluções e decretos legislativos concessivos de licenças e afastamento ao Prefeito e aos Vereadores;

O art. 39, XX, do mesmo Regimento determina que é competência do Presidente da Câmara “declarar extinto os mandatos do Prefeito, do Vice-Prefeito, de Vereador e de Suplente, nos casos previstos em lei ou em decorrência de decisão judicial, em face de deliberação do Plenário, e expedir decreto legislativo de perda de mandato”.

O inciso V do art. 48, também daquele Regimento, atribui ao Plenário da Câmara a competência para “expedir decretos legislativos quanto a assuntos de sua competência privada” e enumera: a) perda de mandato de Vereador; b) aprovação ou rejeição das contas do Município; c) concessão de licença ao Prefeito nos casos previstos em lei; d) consentimento para o Prefeito se ausentar do Município por prazo superior a 15 (quinze) dias; e, e) atribuição de título de cidadão honorário a pessoa que, reconhecidamente, tenha prestado relevantes serviços à comunidade.

Ao versar sobre a Comissão de Inquérito, o art. 61<sup>51</sup>, § 1º, determina que “mediante o relatório da Comissão, o Plenário decidirá sobre as providências cabíveis, no âmbito político-administrativo, através de decreto legislativo, aprovado pela maioria absoluta dos Vereadores presentes”.

O art. 75 daquele mesmo Regimento Interno informa que quando a Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa “manifestar-se sobre o veto, nos termos do art. 86, deste Regimento, produzirá com o parecer, Projeto de Decreto Legislativo propondo a aceitação ou rejeição do mesmo”.

Sobre a interrupção e suspensão do exercício da vereança, diz o art. 95 que “a extinção do mandato se torna efetiva pela declaração do ato pelo Presidente, que a fará constar da ata, a perda do mandato se torna efetiva a partir do Decreto Legislativo, promulgado pelo Presidente e devidamente publicado”.

Sobre o Julgamento das Contas, determina o Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991:

---

<sup>51</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 - Art. 61 - caput - A Comissão de Inquérito poderá examinar documentos municipais, ouvir testemunhas e solicitar, através do Presidente da Câmara, as informações necessárias ao Prefeito ou dirigente de entidade de Administração direta ou indireta.



Art. 219 – Recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas, independente de leitura em Plenário, o Presidente fará distribuir cópia do mesmo, bem como do balanço anual, a todos os Vereadores, enviando o processo à Comissão de Finanças e Orçamento que terá (20) vinte dias para apresentar ao Plenário seu pronunciamento, acompanhado do projeto de decreto legislativo, pela aprovação ou rejeição das contas.

.....  
 Art. 220 – O projeto de decreto legislativo apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento sobre a prestação de contas será submetido a uma única discussão e votação, assegurando aos Vereadores debater a matéria.

Parágrafo Único – Não se admitirão emendas ao projeto de decreto legislativo.

Art. 221 – Se a deliberação da Câmara for contrária ao parecer prévio do Tribunal de Contas, o projeto de decreto legislativo conterá os motivos da discordância.

Sobre o processo de cassação de mandato de Vereador, reza o art. 225 que “quando a deliberação for no sentido de culpabilidade do acusado, expedir-se-á decreto legislativo de perda do mandato, do qual se dará notícia à Justiça Eleitoral”.

Por último, o parágrafo único do art. 206<sup>52</sup> determina que “caberá à Mesa a redação final dos projetos de decreto legislativo e de resolução”.

### **3.3 O processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004**

Em 14 de abril do ano 2004, o Prefeito<sup>53</sup> do Município de Sousa iniciou o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar 002/2004, que apresentou como súmula de conteúdo o seguinte texto:

DISPÕE SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NO TOCANTE A RETOMADÁ DA GESTÃO E OPERAÇÃO DESTES SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CRIA O “DEPARTAMENTO DE ÁGUA, ESGOTOS E SANEAMENTO AMBIENTAL DE SOUSA” – DAESA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Quanto a iniciativa do Prefeito do Município, o art. 28 da Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 estabelece que “a iniciativa das leis complementares e

---

<sup>52</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 - Art. 206 - caput - Concluída a votação de projeto de lei, com ou sem aprovação de emendas, ou de projeto de lei substitutivo, será a matéria encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, à redação final, para adequar o texto à correção vernácula.

<sup>53</sup> O Projeto de Lei Complementar 002/2004 foi iniciado pelo então Prefeito Municipal Salomão Benevides Gadelha.

ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e, aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”.

Nessa linha de reserva de competência, o art. 29, III, da mesma Lei Orgânica impõe que é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre “criação e extinção de secretarias e órgãos da administração direta e indireta do Município”.

Ainda, consoante o art. 50, I, f, daquela Lei Orgânica, compete privativamente ao Prefeito Municipal:

Exercer a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, extinção e forma de provimento, regime jurídico de cargos, funções ou empregos públicos ou que aumentem sua remuneração, criação e estrutura de secretarias e órgãos da administração direta ou indireta e, dos serviços públicos e matérias tributárias e orçamentárias.

Assim sendo, o Prefeito Municipal exerceu a prerrogativa de iniciar processo legislativo por meio de projeto de lei complementar para “*criação e estrutura de secretarias e órgãos da administração direta ou indireta e, dos serviços públicos*” ao propor a retomada da gestão e operação dos serviços públicos de água e esgoto pela/com a criação do Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa – DAESA.

**A tramitação da proposição** prosseguiu em 15 de abril daquele mesmo ano, quando o Projeto de Lei Complementar 002/2004 foi distribuído à Comissão de Legislação, Justiça e Redação pelo presidente da Mesa<sup>54</sup>.

A partir da Resolução nº 152, de 28 de novembro de 2005, a comissão mencionada passou a ser denominada Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa.

**Falha elementar no processo legislativo em discussão**, o Projeto de Lei Complementar 002/2004 não foi distribuído à Comissão de Finanças e Orçamento, que pelo art. 80, IV, tem competência para “opinar obrigatoriamente sobre todas as matérias de caráter financeiro, e especialmente” quando o projeto tratar de proposições relativas à matéria “tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município,

---

<sup>54</sup> Marcene Queiroga de Oliveira dirigiu a Mesa da Câmara à época da tramitação do Projeto de Lei Complementar 002/2004.

acarretem responsabilidades ao Erário Municipal ou interessem ao crédito e ao Patrimônio Municipal”.

Ora, com a criação do Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa – DAESA na modalidade de “Autarquia Municipal, com suas ações sob controle do Poder Público Municipal” – nos termos do § 1º do art. 2º do projeto em tela –, o Município de Sousa passaria a gerenciar receitas e despesas provenientes da estrutura administrativa e do conjunto de serviços e investimentos do novo órgão da administração pública indireta<sup>55</sup> – o DAESA. Ainda, o art. 10 do projeto em discussão prevê parceria público-privada dentro de “modelo de gestão a ser definido”.

**Sobre o prazo e o parecer** da então Comissão de Legislação, Justiça e Redação<sup>56</sup>, o Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991 reza, art. 72, que “é de (10) dez dias o prazo para qualquer Comissão Permanente se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente”.

O prazo regimental foi cumprido e o parecer (voto) da Comissão foi:

O Projeto é constitucional e legal, em face do disposto no art. 63 e sgts. da Lei Orgânica do Município de Sousa, do art. 175 da CF/88, das Leis Federais nº 8.987/95 e 9.074/95, e da Lei nº 6.404/76, quanto a constituição da companhia municipal.

Isto posto, **VOTA O RELATOR** pela aprovação da matéria, em razão de ser constitucional e legal, como provado pela legislação constitucional e infraconstitucional em vigor.

O art. 63<sup>57</sup> da Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 – referido no voto da única Comissão a analisar o projeto de lei complementar de iniciativa do Prefeito

---

<sup>55</sup> Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 - Art. 61 - A organização e estrutura da administração municipal serão constituídas por órgãos da administração superior direta e indireta. [...] § 1º. Os Órgãos da administração superior gerenciarão os demais órgãos municipais, no que dispuser a Lei; § 2º. Os Órgãos da administração direta coordenar-se-ão entre si, com competência e organização definidas em lei; § 3º. Os Órgãos de administração indireta serão organizados sob a forma de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, observado o que estabelece a Lei.

<sup>56</sup> A então Comissão de Legislação, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Sousa tinha como Relator/Presidente José [Gilmar] Marques da Silva, Vice-Presidente André Avelino de Paiva Gadelha Neto e Membro Jucélio Marques de Sousa.

<sup>57</sup> Lei Orgânica do Município de Sousa de 1990 – Art. 63 [...] - Parágrafo Único. Os contratos de concessão e os termos de permissão, estabelecerão condições que assegurem ao Poder Público a regulamentação e o controle sobre a prestação dos serviços, observado o seguinte: I. no exercício de suas atribuições, os servidores municipais investidos no poder de polícia terão livre acesso a todos os serviços, instalações e documentações das empresas concessionárias ou permissionárias; II. estabelecimento da hipótese de penalização, intervenção por prazo certo e cessação, conforme a gravidade do descumprimento das condições concedidas ou permitidas; III. O Município, poderá retomar sem indenização, os serviços permitidos ou concedidos, desde que executados em desconformidade com o ato ou contrato, bem como aqueles que se revelarem insuficientes para o atendimento dos usuários; IV. as concorrências para concessão de serviços públicos, deverão ser precedidas de ampla publicidade, mediante edital, publicado no órgão oficial do Município e no Diário Oficial do Estado e,

Municipal, trata em seu *caput* que “os serviços públicos, na forma da lei, poderão ser delegados a particulares por concessão ou permissão, mediante autorização legislativa, concorrência pública em prazo nunca superior a dez anos” – é tomado como fundamento para a retomada da gestão e operação dos serviços públicos de água e esgoto pelo Município de Sousa, em detrimento da Companhia Estadual CAGEPA, que operava por renovação tácita da concessão de exploração desses serviços.

O art. 175 da Constituição Federal de 1988, também citado no voto daquela Comissão, reza que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” e em seu parágrafo único que “a lei disporá sobre”:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

As leis federais também citadas naquele voto: Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências; Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências; e Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, dispõe sobre as Sociedades por Ações.

O parecer foi votado em plenário em 28 de abril de 2004 e foi aprovado<sup>58</sup> com 12 (doze) votos a favor, 02 (dois) votos contra e 01 (uma) abstenção.

---

exposto na Câmara Municipal, Fórum local e em outros estabelecimentos públicos e privados de grande visitação pública, com antecedência mínima de quinze dias da data da abertura das propostas; V. serão nulas de pleno direito às permissões, as concessões, bem como, quaisquer outros ajustes feitos em desacordo com o estabelecido neste artigo.

<sup>58</sup> Votação do Parecer da Comissão - Votaram SIM: Ananias Vieira de Almeida, André Avelino de Paiva Gadelha Neto, Augusto Vieira, Augusto Gonçalves Sarmento, Avanir Ponce Braga, Dário Formiga da Nóbrega, Nedimar de Paiva Gadelha Júnior, Francisco Aldeone Abrantes, Francisco Queiroga Gadelha, José Marques da Silva, Jucélio Marques de Sousa, Manoel Emídio Abrantes. Votaram NÃO: Assis Estrela de Oliveira e Francisco Veras Pinto de Oliveira. Absteve-se: Gerlando Linhares da Silva. Presidiu a Sessão: Marcone Queiroga de Oliveira.

**A emenda aditiva** proposta por Vereador sugerindo o acréscimo de um artigo ao Projeto de Lei Complementar 002/2004 encontra amparo no art. 118 do Regimento Interno daquela Casa, que estabelece: “emenda é a proposição apresentada por Vereador ou Comissão visando alterar dispositivo de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município, de Projeto de Lei ou de Resolução”. Segundo o § 4º desse art. 118, “emenda aditiva: é a que deve acrescentar artigo, parágrafo ou alínea ao projeto”.

No caso concreto, a proposição da emenda objetivou acrescer:

Art. 38 – No interesse da Administração, vindo o Poder Público Municipal optar pela privatização dos serviços de que trata esta Lei, esta deverá ser precedida da realização de plebiscito junto a população do Município de Sousa, com referendo de pelo menos cinquenta por cento mais um dos cidadãos aqui residentes.  
O artigo 38 do projeto original passa a ter a numeração subsequente.

O art. 14, VI, da Lei Orgânica daquele Município sentencia que compete privativamente à Câmara Municipal “autorizar referendo e convocar plebiscito”.

A proposição de emenda recebeu justificativa verbal e após discussão e avaliação do plenário foi votada em 28 de abril de 2004 e aprovada<sup>59</sup> com 13 (treze) votos a favor e 02 (duas) abstenções.

**O Projeto de Lei Complementar 002/2004** foi aprovado<sup>60</sup> em 28 de abril de 2004 com 11 (onze) votos a favor, 03 (três) votos contra e 01 (uma) abstenção.

Nos termos do art. 206 daquele Regimento, uma vez concluída a votação de projeto de lei, “com ou sem aprovação de emendas, ou de projeto de lei substitutivo, será a matéria encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, à redação final, para adequar o texto à correção vernácula”.

O art. 208 ainda determina que “aprovado pela Câmara um projeto de lei, este será enviado ao Prefeito, para sanção ou veto, uma vez expedidos os respectivos autógrafos”.

---

<sup>59</sup> Votação da Proposta de Emenda - Votaram SIM: Ananias Vieira de Almeida, André Avelino de Paiva Gadelha Neto, Augusto Vieira, Augusto Gonçalves Sarmiento, Avanir Ponce Braga, Dário Formiga da Nóbrega, Nedimar de Paiva Gadelha Júnior, Francisco Aldeone Abrantes, Francisco Veras Pinto de Oliveira, Francisco Queiroga Gadelha, José Marques da Silva, Jucélio Marques de Sousa, Manoel Emídio Abrantes. Abstiveram-se: Assis Estrela de Oliveira e Gerlando Linhares da Silva. Presidiu a Sessão: Marcene Queiroga de Oliveira.

<sup>60</sup> Votação do Projeto de Lei Complementar 002/2004 - Votaram SIM: Ananias Vieira de Almeida, André Avelino de Paiva Gadelha Neto, Augusto Vieira, Augusto Gonçalves Sarmiento, Avanir Ponce Braga, Dário Formiga da Nóbrega, Nedimar de Paiva Gadelha Júnior, Francisco Aldeone Abrantes, Francisco Queiroga Gadelha, Jucélio Marques de Sousa, Manoel Emídio Abrantes. Votaram NÃO: Assis Estrela de Oliveira, Francisco Veras Pinto de Oliveira e José Marques da Silva. Absteve-se: Gerlando Linhares da Silva. Presidiu a Sessão: Marcene Queiroga de Oliveira

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Meirelles (1998, p. 564) recorda conselho de Montesquieu (1748), em *De l'esprit des Lois*, para anotar que “a lei precisa ser vazada em estilo simples, conciso e em ordem direta, dado que é feita para o povo em geral”.

Embora não sejamos obrigados a seguir o conselho do Barão de *La Brède*, seja porque não estamos talhando uma lei, ou seja porque não argumentamos apenas para o povo em geral, as últimas considerações desta produção – uma vez atendidos todos os objetivos propostos – sobre o processo legislativo municipal do Projeto de Lei Complementar 002/2004, dão-se por três observações:

- (a) A não distribuição do projeto de lei complementar 002/2004 para a Comissão de Finanças e Orçamento, conforme exige o art. 80, IV, do Regimento Interno da Casa Legislativa constituiu omissão da presidência da Mesa, nos termos da alínea I<sup>61</sup>, inciso XXV, art. 39 do Regimento Interno da Câmara; doutro modo, essa omissão gerou o risco do comprometimento da saúde financeira do Município pela ausência do parecer daquela Comissão especializada em finanças e orçamentos.
- (b) A dispensa do parecer formal à emenda aditiva aprovada sem a respectiva distribuição da proposição às Comissões competentes, em processo de tamanha importância para o Município e em matéria (privatização de serviços) tão complexa para a capacidade de governo, denotou afobamento ou falta de zelo;
- (c) Outrossim, anotamos a beleza do Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense e o prazer de estudar a Constituição Federal, a Constituição do Estado da Paraíba e a Lei Orgânica do Município de Sousa com o objetivo de examinar um processo legislativo municipal.

Não fosse a justiça da Justiça tão distante da justiça do Direito seria possível crer que o Brasil caminha para um futuro mais livre, mais igual e mais humano.

---

<sup>61</sup> Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense de 1991: Art. 39 [...], XXV [...], I - encaminhar os processos e os expedientes às Comissões Permanentes, para parecer, controlando-lhes o prazo, e, esgotado este sem pronunciamento, nomear relator “AD HOC”, nos casos previstos neste Regimento

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Erivaldo Moreira; BATISTA, Rogaciano Cirilo; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. **Gestão dos recursos naturais: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Moderna, 2012.
- BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Introdução ao direito ambiental**. Campina Grande: EDUFPG, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 5. ed. São Paulo: Edipro, 2012.
- BRASIL. **Código de Águas**. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2017.
- BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2017.
- BRASIL. **Constituição**, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)> Acesso em: 12 jan. 2017.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2017.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101** de 04 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666compilado.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.433**, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)> Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.438**, de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, no 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, no 5.899, de 5 de julho de 1973, no 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10438.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10438.HTM)>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 17 ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>> Acesso em: 10 fev. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE SOUSA. **Regimento Interno do Poder Legislativo Souseense**. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/jnjl84c544wikbj/REGIMENTO%20INTERNO.doc?dl=0>> Acesso em: 03 jan. 2017.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela, S. **Métodos de pesquisa em Administração**. 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

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

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DEPARTAMENTO DE ÁGUA, ESGOTOS E SANEAMENTO AMBIENTAL DE SOUSA (DAESA). **Divisão de Micromedição**. Departamento Comercial. Diretoria Administrativa e Financeira. 2012.



\_\_\_\_\_. **Divisão de Engenharia.** Departamento Técnico. Diretoria Técnica. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (DNOCS). **Perímetro Irrigado São Gonçalo.** Disponível em: <[http://www.dnocs.gov.br/~dnocs/doc/canais/perimetros\\_irrigados/pb/sao\\_goncalo.htm](http://www.dnocs.gov.br/~dnocs/doc/canais/perimetros_irrigados/pb/sao_goncalo.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** 23. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

ECONOINFO. **CAGEPA: Demonstrações Financeiras Anuais.** Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras da Companhia de Água e Esgotos da Paraíba relativos ao exercício de 2008. 2009. Disponível em: <[www.econoinfo.com.br/comunicados/CGPA/Demonstracoes-Financeiras-Anuais/756039385654?p=6](http://www.econoinfo.com.br/comunicados/CGPA/Demonstracoes-Financeiras-Anuais/756039385654?p=6)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

FERRARI, Regina Maria Macedo. **Direito municipal.** 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso.** São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real.** 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=251620&search=paraiba|Sousa>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado.** 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009

\_\_\_\_\_. **Metodologia do trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito processual do trabalho**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: [s.n.], 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Censo Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PARAÍBA. **Lei nº 3.459**, de 31 de dezembro de 1966. Institui o Fundo Estadual de Águas e Esgotos (FEAG), cria a Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba (CAGEPA) e dá outras providências. Disponível em <[http://alpb1.pb.gov.br:8082/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2915\\_texto\\_integral](http://alpb1.pb.gov.br:8082/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2915_texto_integral)>. Acesso em: 05 jan. 2012.

PARAÍBA. **Lei nº 6.636**, de 19 de junho de 1998. Define o sistema de regulamentação e controle do serviço estadual de saneamento e suas condições operacionais e dá outras providências. Disponível em: <[http://alpb1.pb.gov.br:8082/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6388\\_texto\\_integral](http://alpb1.pb.gov.br:8082/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6388_texto_integral)>. Acesso em: 05 jan. 2012.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Funcionamento do poder legislativo municipal**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUSA. **Lei Complementar nº 031**, de 04 de maio de 2004. Dispõe sobre os serviços de água e esgoto no tocante a retomada da gestão e operação destes serviços pela administração municipal, cria o “Departamento de Água, Esgotos e Saneamento Ambiental de Sousa” – DAESA, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/legislacao-municipal-da-camara/2564/leis-de-sousa.html#>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SOUSA. **Lei nº 2.118**, de 23 de fevereiro de 2007. Proíbe o corte no fornecimento de água e energia elétrica por parte do DAESA e da SAELPA e/ou qualquer empresa terceirizada, no âmbito do Município de Sousa, e adota outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/topsearch.pl#>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/PORTAL/CONSTITUICAO/artigoBd.asp?item=809>> Aceso em: 10 fev. 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## **Anexo A**

### **Projeto de Lei Complementar 002/2004**

DISPÕE SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NO TOCANTE A RETOMADA DA GESTÃO E OPERAÇÃO DESTES SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CRIA O “DEPARTAMENTO DE ÁGUA, ESGOTOS E SANEAMENTO AMBIENTAL DE SOUSA” – DAESA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS