



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
ABDON SALOMÃO LOPES FURTADO**

**O PODER LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL À LUZ DA  
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**SOUSA | PB  
2016**

**ABDON SALOMÃO LOPES FURTADO**

**O PODER LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL À LUZ DA  
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, Campus de Sousa, Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

**Orientador:** Professor Eduardo Jorge Pereira de Oliveira.

**SOUSA | PB**

**2016**

# O PODER LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, Campus de Sousa, Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2016.

## BANCA EXAMINADORA

Eduardo Jorge Pereira de Oliveira - **Orientador**  
Professor Adjunto IV  
CCJS/UFPG

Examinador Externo  
Titulação  
Instituição

Examinador Externo  
Titulação  
Instituição

Dedico este trabalho a meu Pai, Zé Marques, minha Mãe, Francisca de Fátima, minha irmã, Nadjilla, minhas esposa e filha, Renata e Safira, respectivamente, a toda minha família, tias, tios, primos, aos meus amigos e a todos que contribuíram ou torceram para que eu concluísse este curso.

Agradeço primeiramente a DEUS, ao Professor Eduardo Jorge pelo apoio e encorajamento contínuo nessa pesquisa, a todos os mestres desta instituição, pelos conhecimentos que a mim foram transmitidos, a todos os funcionários e à Universidade Federal de Campina Grande - Centro de Ciência Jurídicas e Sociais do Campus de Sousa, Paraíba, pelo apoio institucional na superação dos obstáculos que encontrei.

E Muito Melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem vitória e nem derrota.

**Theodore Roosevelt**

## RESUMO

Este estudo objetiva averiguar os aspectos gerais do Poder Legislativo no âmbito municipal após a Constituição de 1988, destacando as competências atribuídas pelo constituinte. O método adotado é o exploratório e se pauta na revisão bibliográfica. Contextualiza o Poder Legislativo a partir da análise do processo legislativo e das comissões de legalidade. Averigua o papel do Município no Estado brasileiro. Destaca a separação de poderes que rege a autonomia e independência entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Ressalta a autonomia do Município consagrada na Constituição da República de 1988. Aborda o Poder Legislativo municipal, seus atributos e autonomia. Apresenta a divisão de competências e a função de legislar no âmbito municipal. Conclui-se que a Constituição da República de 1988 prestigiou sobremaneira o Município, reconhecendo a sua autonomia ao consagrar competências exclusivas e concorrentes, possibilitando capacidade de auto-organização, que clama da atividade legislativa para se concretizar, atendendo o interesse local.

**Palavras chave:** Poder Legislativo. Município. Peculiaridades. Interesse Local.

## ABSTRACT

This study aims to determine the general aspects of legislative power at the municipal level the light of the constitution 1988 , highlighting the powers conferred by the constituent. The method adopted is exploratory and is guided in the literature review. Contextualizes the Legislature from the analysis of the legislative process and legal fees. Scrutinizes the role of the municipality in the Brazilian state. It highlights the separation of powers governing the autonomy and independence of the executive, legislative and judiciary. Emphasizes the autonomy of the Municipality enshrined in the Constitution of 1988. Republic Discusses Power City Council, its attributes and autonomy. It presents the division of powers and the role of regulation at the municipal. We conclude that the Constitution of 1988 greatly honored the city, recognizing their autonomy to devote exclusive and concurrent powers, enabling self-organizing capacity, which calls for legislative activity to materialize, given the local interest.

**Key words:** Legislature. County. Peculiarities. Local interest.

## SUMÁRIO

	Pág.
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 PODER LEGISLATIVO</b> .....	11
2.1 ASPECTOS GERAIS DO PODER LEGISLATIVO.....	11
2.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO .....	13
2.3 DAS COMISSÕES DE LEGALIDADE .....	17
<b>3 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO</b> .....	20
3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA SEPARAÇÃO DE PODERES.....	20
3.2 A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO BRASILEIRO .....	22
<b>4 O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL</b> .....	28
4.1 ATRIBUTOS E AUTONOMIA.....	28
4.2 COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: DA FUNÇÃO DE LEGISLAR.....	33
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	37
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	39

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988, ao consagrar o Município como ente federado, atribuindo-lhe autonomia para se auto-organizar, autogovernar, autolegislar e autoadministrar, e também por reconhecer competências expressas e implícitas a tal ente da Federação, assegurou, por conseguinte, que o Município legisle sobre determinadas matérias.

A autonomia municipal, em linhas gerais, consiste na liberdade que o Município possui, por determinação constitucional, de organizar de forma autônoma a sua administração, bem como elaborar as leis referentes aos assuntos de sua competência.

Cumprе salientar que, o constituinte estabelece as competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios, como também as competências exclusivas deste ente federado, nos termos do art. 30 da Constituição da República de 1988.

Desta feita, tem o Município autonomia no funcionamento da Câmara de Vereadores, que representa o povo, e é o Poder Legislativo no âmbito municipal, e pelo Poder Executivo, que tem autonomia de administrar o Município na forma que melhor lhe aprouver, observando as normas vigentes.

A Câmara de Vereadores é órgão do governo local, que representa o Poder Legislativo Municipal e constitui elemento básico do conceito de autonomia dos municípios, pois integra a noção de governo próprio, característica política da autonomia, assegurada aos municípios pela Constituição Vigente.

Desta forma, ao Poder Legislativo Municipal, por meio de lei orgânica, foi conferida a tarefa de legislar sobre assuntos de interesse local.

É nesse contexto que se situa o presente estudo, que tem por objetivo averiguar os aspectos gerais do Poder Legislativo no âmbito municipal, destacando as competências atribuídas pelo constituinte.

Para tanto, adota-se, como método de pesquisa, o exploratório, e a técnica adotada é a revisão bibliográfica, pois se busca na doutrina, legislação, artigos, periódicos, dentre outras fontes, elementos para compreender o tema proposto.

Assim, divide-se o estudo em três capítulos. No primeiro buscar-se-á contextualizar os aspectos gerais do Poder Legislativo, abordando ainda o processo legislativo e a formação das comissões de legalidade.

No segundo capítulo, por sua vez, averiguar-se-á a importância do Município na Federação, partindo da análise do princípio da Separação de Poderes, para então destacar a autonomia dos Municípios do ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, no terceiro capítulo, abordar-se-á o poder legislativo municipal, seus atributos e autonomia, a função de legislar a partir da competência estabelecida na Constituição da República de 1988.

## 2 PODER LEGISLATIVO

Inicialmente, é mister registrar que as funções estatais são divididas entre os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, com tarefas típicas, ou seja, ao Executivo compete a função executiva, ao Legislativo a função legislativa e ao Judiciário a função jurisdicional, embora não se possa ignorar que cada um dos poderes exerce também as funções atípicas.

Não obstante, interessa, ao presente estudo, a função precípua do Poder Legislativo que, segundo Barcellos (2002, p. 222) é a quem compete inovar na ordem jurídica, criando o direito, uma vez que é premente a necessidade de criar normas capazes de atender aos anseios da sociedade, já que a Constituição não consegue normatizar e prever todas as exigências da sociedade em constante evolução (NIEBUHR, 2001, p. 33).

Porém, antes de adentrar-se na análise do Poder Legislativo no âmbito do Município, necessário se faz contextualizar os aspectos gerais deste poder, objeto de análise do próximo item.

### 2.1 ASPECTOS GERAIS DO PODER LEGISLATIVO

As funções estatais são divididas entre os três poderes com tarefas típicas: legislativo, com a função de legislar; o executivo, com a função executiva e o judiciário, com a função jurisdicional (CARVALHO, 2006, p. 147).

Porém, além das atividades típicas, existem as atípicas, como no caso do legislativo, que não apenas cria leis, mas exerce a função jurisdicional e executiva (CARVALHO, 2006, p. 147).

A Constituição criou mecanismos de controle do poder estatal, por isso existem algumas situações em que um órgão pode exercer a função do outro, estes possuem funções predominantes e não exclusivas. Implementando, com isto, a ideia do sistema de freios e contrapesos (MORAES, 2009, p. 377).

Neste ponto do presente estudo interessa analisar os aspectos gerais do Poder Legislativo. Predominantemente, a este poder é atribuído a função de inovar

na ordem jurídica, criando o direito (BARCELLOS, 2002, p. 222). Isso se deve porque é premente a necessidade de criar normas, capazes de atender aos anseios da sociedade, sendo impossível a Constituição conseguir normatizar e prever todas as exigências de uma sociedade em constante evolução (NIEBUHR, 2001, p. 33).

Além desta, a Constituição atribui ao Legislativo outras competências, para quem é também de competência deste poder a fiscalização, especialmente dos atos do Executivo, nos termos do art. 49, X, “que vai desde a possibilidade de sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa conferida ao executivo (art. 49, V) até a sustação de atos (art. 7, X) e contratos (art. 71, § 1º) firmados pela administração que sejam considerados ilegais”.

Anote-se que o Legislativo assume esta importante função de legislar por ser o poder de maior legitimidade “Poder Legislativo [...] se legitima pelo sufrágio universal, recebe representantes dos mais variados segmentos sociais, assegurando grau mínimo de pluralidade, e atua mediante comandos abstratos e gerais, o que se afaz à igualdade (NIEBUHR, 2001, p. 35).

Cumpra ressaltar ainda que a atribuição de editar as normas nacionais cabe a este poder, normas estas que devem ser seguidas por aqueles que estejam no território nacional (TAVARES, 2006, p. 1050).

Embora seja o responsável por transformar em normas os reclames sociais, sua estrutura não consegue fazer isto com agilidade (NIEBUHR, 2001, p. 36).

O Poder Legislativo brasileiro de competência da União é bicameral, sendo sua função exercida pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (SILVA, 2006, p. 509).

No bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (SILVA, 2006, p. 510).

A Câmara dos Deputados é composta por representantes da população, e o Senado Federal por representantes dos Estados–membros e do Distrito Federal (TAVARES, 2006, p. 1050).

A criação de Leis decorre de uma série de atos, no qual denominamos de processo legislativo. Quais sejam: iniciativa legislativa; emendas; votação; sanção e veto; promulgação e publicação (SILVA, 2006, p. 524-525).

Por fim, cumpre ressaltar que se concretiza o processo legislativo por meio do procedimento legislativo, que se classifica em: ordinário; sumário; especial (SILVA, 2006, p. 529). O primeiro é mais lento, destinado à criação de leis ordinárias, o segundo depende da vontade do Presidente da República, no qual é conferido o poder de requisitar urgência. E quanto ao procedimento especial destinam-se a apreciação de emendas constitucionais, de leis financeiras, de leis delegadas, de medidas provisórias e de leis complementares (SILVA, 2006, p. 529-531).

## 2.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO

Vários autores brasileiros já trabalharam o conceito de processo legislativo, dentre os quais se destaca Silva (2006, p. 496), que o definiu como “um conjunto de atos visando à elaboração de leis, decretos legislativos ou resoluções”. O autor ainda acrescenta que “por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizado pelos órgãos legislativos visando à formação de leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos” (SILVA, 2006, p. 496).

Meirelles (2006, p. 491), por sua vez, conceitua o processo legislativo como “a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução de plenário”, e mais adiante acrescenta que o seu desenvolvimento ocorre “através das seguintes frases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação ou veto”.

Acerca do conceito de processo legislativo, Aguiar (1973, p. 09) pontua:

O processo de elaboração da norma jurídica é complexo, compreendendo uma série de atos coordenados e subsequentes, desde a sua iniciativa, no caso das leis, até a sua promulgação e publicação. Dá-se o nome de processo a esse conjunto sistemático de atos, postos em movimento toda vez que o Estado exerce sua atividade estatal.

Este autor conclui que, para efeito de formação de leis, o processo legislativo pode ser conceituado como “o conjunto de atos que regula a elaboração dessas normas jurídicas, sua criação, modificação e revogação” (AGUIAR, 1973, p. 9).

Em suma, o processo legislativo é o meio pelo qual as normas de Direito são elaboradas, e Saldanha (1986, p. 20) relata que o poder de legislar provém da soberania, que é do povo.

Nesse sentido, o Poder Legislativo possui o poder de discussão e de voto que os eleitores colocam nas mãos dos representantes. Sendo o povo fonte de poder, o poder do povo não pode, no plano institucional, expressar-se senão através de órgãos deliberativos organizados para representar as diversas correntes de opinião pública e da vontade popular. Conclui-se, portanto, que “é no Poder Legislativo que, por excelência, encontram-se as ressonâncias da vontade popular” (SALDANHA, 1986, p. 21).

Anote-se que as espécies de atos legislativos estão enumeradas no direito positivo brasileiro, no art. 49 da Constituição, segundo o qual o processo legislativo compreende a elaboração de Emendas à Constituição, leis complementares da Constituição, leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos e resoluções (BRASIL, 1988).

Sampaio (1996, p. 113) observa que a relação não abrange todos os atos materialmente legislativos, mas apenas os que estão sujeitos para sua formação ao processo legislativo, no sentido estrito. Por isso, foram excluídos do rol o regulamento e os regimentos internos dos Tribunais, a começar pelo Supremo Tribunal Federal, hoje competente para “legislar” sobre o processo e julgamento dos feitos de sua competência originária ou em grau de recurso.

Sampaio (1996, p. 113) relata o processo de elaboração das leis em geral, com exceção da lei orçamentária, que obedece a ritual próprio. As etapas pelas quais passa o projeto de lei são: iniciativa, discussão, votação, sanção – etapa que, inexistindo, será substituída pela de veto – e promulgação.

A iniciativa das leis pode ser classificada quanto ao seu titular e à sua natureza. Em relação ao último aspecto, a iniciativa é concorrente ou exclusiva. Quanto ao titular, temos por grau de extensão e importância a iniciativa do Presidente da República, a iniciativa parlamentar, isto é, de qualquer membro ou comissão da Câmara ou do Senado e a iniciativa dos Tribunais Federais.

Todo projeto de lei, obrigatoriamente, passa pelo crivo das comissões permanentes (Constituição e Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Educação e Cultura, Finanças, Transportes, Trabalho e Legislação Social, Orçamento Público) e posteriormente é levado à discussão e votação em plenário.

A segunda etapa é denominada de discussão. É o ato de se discutir o projeto de lei. A discussão dos projetos de iniciativa do Presidente da República, da iniciativa popular, dos Tribunais ou dos próprios deputados tem início na Câmara dos Deputados. A iniciativa dos projetos de lei oferecidos por senadores tem início no Senado. A instrução do projeto de lei é confiada aos regimentos das casas legislativas. O projeto de lei aprovado por uma casa será revisto pela outra em um só turno de discussão e votação. Não há tempo prefixado para deliberação das Câmaras, salvo quando o projeto for de iniciativa do Presidente da República e este formular pedido de apreciação sob regime de urgência, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição de 1988.

No caso de proposição normativa submetida a regime de urgência, se ambas as casas não se manifestarem, cada qual sucessivamente em até quarenta e cinco dias, o projeto deve ser incluído na ordem do dia, ficando suspensas as deliberações sobre outra matéria, até que seja votada a proposição do Presidente da República.

Sampaio (1996, p. 118) lembra que “na fase da discussão, os projetos podem receber emendas, as quais, segundo a sua finalidade, se qualificam em supressivas, substitutivas, aditivas e modificativas”.

Encerrada a discussão, passa-se à votação do projeto. Os modos e processos de votação são previstos nos regimentos internos. A votação da matéria legislativa constitui ato coletivo das Casas do Congresso Nacional. Realiza-se, normalmente, após a instrução do Projeto nas Comissões e dos debates no Plenário.

Essa decisão é tomada pela maioria de votos (*quorum*); a saber: a) maioria simples (maioria dos membros presentes – qualquer número) para aprovação dos projetos de lei ordinária; b) maioria absoluta (contagem pela totalidade da casa) dos membros das câmaras para aprovação dos projetos de lei complementar e c) maioria de três quintos dos membros (dividir o total por cinco e multiplicar por três) das Casas do Congresso, para aprovação de Emendas Constitucionais, como preconizam os arts. 47, 69 e 60, § 2º da Constituição da República de 1988.

Aprovado em redação final, o projeto é encaminhado à consideração do Presidente da República para aprová-lo ou rejeitá-lo. Em outras palavras, a sanção é um ato do Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, que aceita total ou parcialmente o projeto de lei que acaba de chegar discutido e votado do Congresso Nacional.

A sanção pode ser expressa, ou seja, manifesta-se concordando no prazo de quinze dias a partir do recebimento, ou tácita, quando a autoridade competente se silencia naquele prazo.

Tem-se ainda o veto, que é a não aceitação dos termos de um projeto de lei, ou ainda, compreendido como o ato do Presidente da República, no controle da constitucionalidade, pois como salienta Sampaio (1996, p. 119), a sanção pode ser recusada por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público.

O veto há de ser expreso e motivado, devendo ser oposto no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento do projeto e comunicado ao Congresso Nacional nas quarenta e oito horas subsequentes à sua oposição.

Nos termos do art. 66, §§ 1º e 2º da Constituição da República de 1988, o veto pode ser total ou parcial.

A principal consequência jurídica que decorre do exercício do poder de veto é a de suspender a transformação do projeto, no todo ou em parte, em lei. Tratando-se de veto parcial, a parte do projeto que logrou obter a sanção presidencial, converte-se em lei e passa a obrigar desde a sua entrada em vigor. A parte vetada depende, porém, da manifestação do Legislativo.

Anote-se, ainda, que uma das características do veto é a sua irretratabilidade, pois como já acentuado pelo Supremo Tribunal Federal, manifestado o veto, não pode o Presidente da República retirá-lo ou retratar-se para sancionar o projeto vetado.

Feita a comunicação do motivo do veto, dentro do prazo de quarenta e oito horas, o Congresso Nacional poderá, em sessão conjunta, no prazo de trinta dias a contar do recebimento, rejeitar, em escrutínio secreto, o veto, pela manifestação da maioria absoluta de deputados e de senadores. Caso não haja deliberação do Congresso Nacional no prazo estabelecido, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final, ressalvadas as Medidas Provisórias.

Em se tratando de vetos parciais, poderá o Congresso Nacional acolher certas objeções, contrapartes do projeto, e rejeitar outras. No caso de rejeição do veto parcial, verificada nos termos da Constituição, compete ao Presidente da República e, se este não o fizer, ao Presidente ou ao Vice-Presidente do Senado Federal a promulgação da lei, como preconiza o art. 66, §§ 4º a 7º da Constituição da República de 1988.

Logo após o veto, tem-se a promulgação, que segundo Sampaio (1996, p. 131), “é o ato que transforma o projeto em lei. O que era projeto passa a ser lei número tanto, de determinada data”.

Podem ocorrer as seguintes situações para promulgação: a) o projeto é expressamente sancionado pelo Presidente da República, verificando-se a sua conversão em lei. Nesse caso, a promulgação ocorre concomitantemente à sanção; b) o projeto é vetado, mas o veto é rejeitado pelo Congresso Nacional, que converte o projeto, assim, em lei. Não há sanção nesse caso, devendo a lei ser promulgada mediante ato solene (art. 66, § 5º, da CRFB/88); c) o projeto é convertido em lei mediante sanção tática. Nessa hipótese, compete ao Presidente da República, ou no caso de sua emissão, ao Presidente ou ao Vice-Presidente do Senado, proceder à promulgação solene da lei.

Por fim, tem-se a publicação, ato pelo qual se leva ao conhecimento público a existência da lei obrigatória em todo território nacional. Tal publicação deverá ser feita no Diário Oficial da União. É a condição de vigência e eficácia da lei. A autoridade competente para promulgar o ato tem o dever de publicá-lo. Isso não significa, porém, que o prazo de publicação esteja compreendido no de promulgação, porque, do contrário, ter-se-ia a redução do prazo assegurado para a promulgação.

### 2.3 DAS COMISSÕES DE LEGALIDADE

As Comissões têm entre suas atribuições o objetivo de discutir e votar sobre a constitucionalidade das proposições, na forma do Regimento Interno, realizar audiências públicas, convocar Secretários de Estado para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições.

Ainda, compete às Comissões receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas e determinar a realização de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos três Poderes, da administração direta e indireta.

Anote-se que as matérias, antes de serem apreciadas pelo Plenário, deverão passar pelas Comissões Permanentes, exceto os requerimentos, moções e pedidos de informação.

As matérias serão submetidas a cada comissão e deverá cada uma delas se pronunciar sobre a matéria de sua competência.

Como já apontado, no Brasil o Congresso é formado pelas duas Casas, quais sejam, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Logo, as Casas Legislativas devem organizar-se por meio de comissões para exercer suas atribuições de natureza constitucional.

As comissões permanentes estão previstas no art. 58 da Constituição da República de 1988 e devem estar presentes nos três níveis legislativos, ou seja, Federal, Estadual e Municipal. Tais comissões, como mencionado alhures, tem por atribuição estudar as matérias que lhe são destinadas, além de fiscalizar as ações do Executivo.

Não é demais mencionar que as comissões possuem importância ímpar no processo legislativo, pois realizam análise anterior dos projetos elaborados, preparando para os debates em plenário. Destarte, é papel das comissões o aprofundamento nos debates, trazendo elementos para o enriquecimento das discussões, e assim conseguir formar a maioria para a aprovação ou rejeição do projeto.

Importante salientar que cabe aos Regimentos Internos da Casa Legislativa, a exemplo do Congresso e das Câmaras dos Deputados, estabelecer as atribuições de cada comissão.

Ao dissertar sobre as comissões, Castilho Neto (1983, p. 57) ressalta que a “quantidade de comissões é diferente na Câmara e no Senado, já que uma e outro possuem números diferentes de parlamentares”, o que reforça a importância do Regimento Interno para estabelecer as peculiaridades de cada comissão nos âmbitos Federal, Estadual E Municipal.

As comissões permanentes são especializadas de acordo com determinadas matérias, motivo pelo qual podem aprofundar-se na análise dos projetos, opinando sobre a legalidade e constitucionalidade, bem como a previsão orçamentária e mesmo sobre o mérito dos projetos.

Por fim, há de ressaltar-se a possibilidade de criação de comissões temporárias, criadas com fim específico e, quando atingido, ou mesmo expirado o prazo estabelecido quando da sua constituição, são automaticamente extintas.

### 3 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

A Constituição da República de 1988 consagra, de forma expressa, a separação dos Poderes, dividindo-se em Legislativo, Executivo e Judiciário, apresentando a função típica de cada um dos três poderes, que são independentes e autônomos.

Contudo, antes de passar-se à análise do Poder Legislativo Municipal, e mesmo à compreensão da autonomia do Município no ordenamento jurídico brasileiro, faz-se necessário, ainda que de forma breve, contextualizar a teoria desenvolvida por Montesquieu, da Separação dos Poderes, objeto do próximo item.

#### 3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Inicialmente, importe registrar que para Montesquieu (1998, p. 25) a liberdade política só existe com a separação dos poderes, esclarecendo ainda que o Legislativo “faz as leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas”. O Judiciário “pune os crimes ou julga as demandas dos particulares” enquanto que o Executivo, “sendo o restante poder, exerce as demais funções do Estado; exerce a administração geral do Estado, constituindo-se por isso no executor das leis em geral”.

Ainda segundo Montesquieu (1998, p. 27), cada poder deve ater-se às suas funções e frear os outros poderes para evitar abusos, resultando num “Governo moderado”, onde o império será a lei e haverá liberdade política para os cidadãos. E, ainda, que o “Executivo e o Legislativo são mais sujeitos ao abuso de Poder, e são mais aptos a frear-se um ao outro”.

Segundo Ferreira (1998, p. 88), a separação de Poderes teve a primeira aparição no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição do Império de 1824, quando da assimilação de traço da filosofia política de Benjamin Constant. Não obstante, a divisão dos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, a referida Constituição previa ainda a existência do poder moderador, o qual era exercido pelo

Imperador. O Poder Moderador foi introduzido a partir de modificações sugeridas por Constant, que tratava de um poder neutro.

Sobre a função moderadora Bulos (2007, p. 371) destaca que:

[...] chave de toda a organização política do império, foi atribuída, exclusivamente, ao Monarca, que interferia no exercício das outras. No âmbito legislativo, nomeava senadores, dissolvia a Câmara de Deputados, convocava extraordinariamente a Assembleia Geral, sancionava e vetava proposições legislativas. Na esfera executiva, nomeava e exonerava Ministros de Estado. Na judiciária, suspendia juízes, exercendo a clemência soberana dos réus condenados por sentença.

Constata-se, portanto, que a Constituição do Império instituiu a forma unitária de Estado, privilegiando a centralização político-administrativa e a forma monárquica de governo.

A Constituição de 1891 estabeleceu a forma federativa de Estado, com a rígida separação de competências entre a União e os Estados-membros. Sob a influência da doutrina de Montesquieu adotou a organização tripartite das funções do Poder, dividindo-se em Legislativo, Executivo e Judiciário, como se extrai dos ensinamentos de Carvalho (2006, p. 414):

Pela divisão horizontal dos poderes, o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República, eleito para mandato de quatro anos sem reeleição. Os ministros de Estado não respondiam perante o Congresso Nacional, mas subscreviam os atos presidenciais. O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do judiciário, impedia violações à Constituição. O Poder Legislativo era exercido pelo congresso Nacional, que se compunha da Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, e do Senado Federal, câmara representativa dos Estados.

Na sequência, a Constituição de 1934 ao abordar a teoria da separação de poderes, manteve a divisão dos poderes do federalismo. Contudo, promoveu uma centralização legislativa em favor da União, mediante o deslocamento de matérias, antes reservadas aos Estados. No entanto, atribuiu ao Senado a coordenação dos Poderes federais entre si (FERREIRA, 1998, p. 89).

A Constituição de 1937, em razão do regime ditatorial, assinalou a concentração de poderes em um só órgão estatal, o Executivo. Permaneceu na sua maior parte inaplicada, pois foram dissolvidos os órgãos do Poder Legislativo de todos os níveis de governo (CARVALHO, 2006, p. 416).

Ferreira (1998, p. 89) destaca que a Constituição de 1946 retomou a clássica tripartição dos poderes, contemplando o regime de freios e contrapesos, concedendo o maior equilíbrio aos poderes, o que também foi observado pela Constituição de 1967, que prescreveu não só a separação dos poderes da União, a harmonia e independência, mas também vedou a delegação de funções.

Por fim, a Constituição de 1988, em seu art. 2º, consagrou o princípio da separação dos poderes, afirmando a independência e harmonia e a teoria dos freios e contrapesos, definindo a composição, função e prerrogativa de cada poder. E, segundo Carvalho (2006, p. 147), ainda se preocupou o constituinte em atenuar a supremacia do Executivo.

### 3.2 A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO BRASILEIRO

A forma federativa de Estado é um fenômeno que só aparece a partir de 1787, que transforma a forma confederativa, onde cada Estado continua soberano, mas se une a outros para adotar uma ação comum frente a outros Estados. Nesta última cada Estado abre mão de sua soberania para construir um único Estado, denominado Federal.

Na Federação, forma adotada pelo Brasil, há uma descentralização do poder e cada ente tem suas competências previstas na Constituição, dispondo cada um de renda própria para alcançar seus fins, como preleciona Streck (2008, p. 171):

A federação aparece como bloqueio à concentração autoritária do poder que fomenta. Há uma transferência de atividades do centro para a periferia. Dessa forma, federação e democracia têm uma tendência simétrica, embora tal não seja uma contingência inexorável, como se observa na experiência internacional e, particularmente, na tradição latino-americana.

Sem a pretensão de esgotar o federalismo no Brasil, é mister destacar que, segundo Ferreira (1998, p. 70), o Brasil, apesar de adotar a forma de Estado já consagrada nos Estados Unidos da América, não foi resultado do mesmo processo, uma vez que alcançou a federalização por meio de uma evolução centrífuga do Estado, ou seja, o Brasil Império era regido por um sistema unitário, e após o Decreto nº 01, e posteriormente à Constituição de 24 de fevereiro de 1891, foram

concedidos poderes aos Estados Federais, tornando-os entes integrantes da Federação.

Nos Estados Unidos da América, por sua vez, o movimento foi exatamente o inverso, ou seja, a federalização se deu por um movimento centrípeto, que agrupou diversos Estados soberanos em torno de uma única nação (FERREIRA, 1998, p. 70). Logo, embora os dois países adotem a mesma forma de Estado, em sua origem esta se diverge.

Na atual Constituição, o princípio federativo se encontra consagrado no art. 1º, dentre os princípios fundamentais, o qual dispõe ser o Brasil uma República Federativa indissolúvel. E tal princípio se encontra reforçado no art. 60, § 4º, inciso I, da Constituição, que veda qualquer proposta tendente a abolir a forma federativa do Brasil.

De acordo com Lenza (2015, p. 535), o Município pode “ser definido como pessoa jurídica de direito público interno e autônoma nos termos e de acordo com as regras estabelecidas na CF/88”.

O Município, enquanto unidade político-administrativa, tem origem na República Romana, e a origem etimológica do termo remete à ideia de agrupamentos de famílias que formavam as cidades conquistadas pelos exércitos romanos. Para ter o direito de cidadania e o exercício do direito de dirigir a cidade, os municípios pagavam impostos, prestavam serviços ao governo e obedeciam fielmente às leis locais, emanavam de um Conselho Municipal formado por cidadãos escolhidos periodicamente com funções semelhantes à do Senado Romano (MEIRELLES, 2006, p. 34).

Semelhante, são os ensinamentos de Costa (2014, p. 22), que ao dissertar sobre a atual concepção de Município, que remete à República Romana, assim pontua:

[...] a feição definitiva do Município foi delineada pelo governo de Caio Júlio César (100-44 a.C.), com a célebre *Lex Julia Municipalis*, que estendeu este sistema de governo local para as colônias romanas da Itália e, depois, para os países conquistados, como a Gália, a Grécia, a África e a Hispânia, no primeiro momento. Os vencidos, caso se dispusessem a colaborar com Roma, tinham certas prerrogativas concedidas, que podiam ser de meros direitos privados, como o *jus connubi* ou o *jus commercii*, ou de direitos políticos para eleger os seus governantes e administrar a própria cidade, como o *jus suffragii*. Na verdade, com habilidade, os romanos iam ampliando sua cidadania aos povos conquistados, de forma a cooptá-los e os tornarem peças da intrincada forma de governo da República,

concedendo-lhes inclusive direitos para se autogovernarem, naquelas matérias de interesse local.

Os Municípios, no Brasil, surgiram por determinações expressas nas ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas do período colonial, com as atribuições de organização política, administrativa e judicial (MEIRELLES, 2006, p. 36).

A expansão municipalista que se reproduziu no Brasil Colônia foi restringida pela centralização das Capitânicas, como se extrai dos ensinamentos de Meirelles (2006, p. 36):

No período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitânicas, afogando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça.

Sobre os Municípios no Brasil, no período colonial, e sua evolução, assim sintetiza Costa (2014, p. 67):

[...] durante o período colonial no Brasil, teve por base as Ordenações reinóis, sendo constituído de um presidente, três vereadores, um procurador, dois *almotacéus*, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício e dois juizes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos *homens-bons*. A tradição de eletividade das Câmaras municipais foi de muita importância durante o período colonial, fazendo com que houvesse um vínculo entre a sociedade local privilegiada e os seus representantes. [...] as instituições municipais não guardavam simetria com as modernas formas de governo, em especial com o princípio da separação de poderes, havendo muita confusão, na verdade.

Desta feita, os Municípios brasileiros expandiram-se com o apoio da Igreja e também por iniciativa própria, ampliando relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça.

A Constituição de 1824 destinou tratamento especial às Câmaras Municipais, em capítulo separado, estabelecendo, entre outras prescrições que, em todas as cidades e vilas, então existentes, e nas que no futuro se criassem, haveria câmaras eletivas, às quais competiria ao governo econômico e municipal (MEIRELLES, 2006, p. 37).

A Constituição de 1981 que consagrou o federalismo e revigorou a instituição local, inaugurando a expressão autonomia municipal e o próprio termo Município, vinculando o conteúdo daquela ao critério do peculiar interesse (PIRES, 1999, p. 147).

Contudo, no decorrer dos anos em que vigorou a Constituição de 1981, em decorrência da escassez de recursos destinados à municipalidade e às contingências de nomeação de prefeitos para a maioria dos municípios, não houve autonomia municipal no Brasil. E assim, nas Constituições que se seguiram, foi o Município sendo disciplinado de forma a alcançar a sua autonomia.

Promulgada a Constituição da República de 1988, restou consagrado o fortalecimento dos Municípios no tríplice aspecto, ou seja, político, administrativo e financeiro, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica. Significa dizer que a atual Constituição extinguiu a nomeação de prefeitos para qualquer município, assim como manteve a eleição direta para vereadores, ao passo que vedou a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (MEIRELLES, 2006, p. 45).

A esse respeito, são os ensinamentos de Costa (2014, p. 76):

O Município, em razão da Constituição Federal, promulgada em 05.10.1988, sofreu profunda transformação, elevando-se num novo patamar como entidade pública. O caráter especial que esse teve em nosso País, ao longo do desenvolvimento histórico e das transformações institucionais, fez com que se distanciasse de qualquer outra entidade local no Mundo. Os diversos aspectos e peculiaridades fizeram com que fossem finalmente reconhecidas no texto constitucional suas singularidades e autonomias.

Nessa perspectiva, o Município brasileiro passou, a partir da Constituição de 1988, à condição de entidade estatal, ao desfrutar de autonomia política, administrativa e financeira, passando a atuar paralelamente à União e aos Estados em assuntos de competência privativa, tal como o de legislar sobre assuntos de interesse local. São, segundo Lenza (2015, p. 533), “entes federados autônomos, na medida de sua competência, constitucionalmente definida, delimitada e assegurada”.

De acordo com Costa (2014, p. 76-77), o mais significativo aspecto, relativo ao Município na Constituição de 1988, foi exatamente a sua integração à Federação, já que são inúmeras as disposições constitucionais que se referem ao Município enquanto célula territorial e política da Federação, “como fundamental para assegurar o sistema democrático-representativo”.

Do exposto, verifica-se que a condição atual dos municípios brasileiros é bem diversa da que ocupou nos regimes anteriores, como preleciona Meirelles (2006, p. 46):

Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo.

E sobre a atuação dos municípios brasileiros na atualidade, Meirelles (2006, p. 46) complementa:

Deliberam e executam tudo quando respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo estadual ou federal. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local.

Decerto, a Federação Brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí, que o Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação.

Nesse sentido são os ensinamentos de Silva (2006, p. 640), para quem:

No Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governos 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).

Em sentido diverso, encontram-se os ensinamentos de Castro (2006, p. 27), que não reconhece o Município como entidade federativa:

A Federação, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação.

Nessa linha, também é a lição de Carvalho (2006, p. 669), para quem:

A posição dos Municípios como entes políticos essenciais da federação rompe com a tradição de nosso federalismo, que foi a de não alça-los à condição de ente federativo, embora sempre dotando-os de autonomia. Apesar das divergências quanto à posição do Município na federação, é inegável que a Constituição Federal de 1988 introduziu significativas alterações na fisionomia do Estado brasileiro em razão das peculiaridades que adotou em seu sistema federal.

Não obstante, as divergências em face das atribuições conferidas aos municípios, não há como sustentar que o Município é apenas uma entidade meramente administrativa, como destaca Meirelles (2006, p. 94):

Essa nova posição do Município na federação veio acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante Leis orgânicas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema constitucional anterior lhe impusera.

Resta evidente, portanto, que o Município brasileiro é entidade integrante da Federação, como entidade político-administrativa dotada de autonomia política, administrativa e financeira, com autonomia no âmbito legislativo, como se passa a analisar no próximo capítulo.

## 4 O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

As funções do Poder Legislativo Municipal decorrem diretamente da fonte maior do nosso país, que é a Constituição da República Federativa do Brasil. E, de forma complementar, encontram-se descritas na Lei Orgânica de cada Município, regendo e delineando as atribuições que são conferidas aos Vereadores, para o bom e fiel cumprimento do papel de agentes políticos, a vereança.

Anote-se, ainda, que a Constituição da República de 1988 atribuiu ao Município competências que o colocam no mesmo plano de condições da União, Estados e Distrito Federal, estabelecendo competências exclusivas à União e aos Municípios, “ficando as remanescentes para os Estados-Membros” (COSTA, 2014, p. 97).

Não obstante, como já visto, o conceito de Município, assim como seus atributos e autonomia, sofreu variações diversas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos tempos, o que decerto refletiu nos aspectos legislativos, passando-se a abordar, portanto, tal questão.

### 4.1 ATRIBUTOS E AUTONOMIA

Pelo esboço histórico e constitucional, verifica-se que o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam a Instituição Municipal, concedendo-lhe liberdade política e financeira, ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa (MEIRELLES, 2006, p. 45).

No entanto, constata-se que todas as Constituições brasileiras registraram em seus textos a autonomia municipal, entretanto, sabe-se que até a Constituição de 1946, a liberdade concedida aos municípios foi apenas nominal (MEIRELLES, 2006, p. 45).

Ao dissertar sobre a autonomia municipal nas Constituições brasileiras, Meirelles (2006, p. 45) sintetiza:

No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não consultava os interesses do imperador; na Primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934) não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no país; na constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na Carta Outorgada de 1937 também não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados.

Percebe-se, portanto, que somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Constituições Estaduais e leis orgânicas, a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais.

A atual Constituição, ao definir a organização político-administrativa da República, em seu art. 18, como já dito alhures, declarou autônomos os municípios brasileiros. Essa autonomia se constituiu na faculdade de dispor sobre assuntos de interesse dos municípios através de suas próprias leis.

A autonomia municipal é assegurada pelos arts. 18 e 29 da Constituição da República de 1988. De acordo com Silva (2006, p. 640), autonomia significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior.

A autonomia municipal, portanto, consolida-se pelo governo próprio e pelo uso de sua competência através de sua auto-organização, cuja regência se faz por Lei Orgânica, promulgada pela Câmara Municipal, incumbência constitucional do Poder Legislativo Municipal (CASTRO, 2006, p. 50).

De acordo com Silva (2006, p. 641), a autonomia municipal se assenta em quatro capacidades, a saber: de auto-organização, que consiste na elaboração de sua própria lei orgânica; de autogoverno, através da eletividade do chefe do Executivo e representantes do Legislativo; de autolegislação, uma vez que o Município é competente para a elaboração de suas próprias leis municipais, no limite da competência exclusiva e suplementar; e, ainda, na capacidade de autoadministração.

Acrescenta o autor que, nas quatro capacidades supracitadas se encontram caracterizadas a autonomia política (capacidade 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 de autoadministração) (SILVA, 2006, p. 641).

Logo, as normas constitucionais instituidoras da autonomia se dirigem diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes concede o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (SILVA, 2006, p. 641).

Quanto à competência do Município, a atual Constituição adotou como critério determinante o interesse local, sendo que a sua competência se impõe aos poderes estaduais e aos da própria União (FERRARI, 2003, p. 59).

Segundo Costa (2014, p. 97), a constituição da República tratou, primeiramente, da competência municipal expressa e exclusiva, que obsta, por conseguinte, a competência federal e estadual, “sendo tais leis consideradas exorbitantes”. Em seguida, a competência municipal denominada pelo autor de *implícita* prevalece sobre os poderes dos Estados (poderes remanescentes), embora seja afastada pela competência estadual explícita e pela federal expressa ou implícita.

Tem-se, ainda, de acordo com Costa (2014, p. 97), a competência concorrente da União, que sempre prevalecerá sobre a competência dos Estados-Membros e dos Municípios, sendo esta a única hipótese de escalonamento admitida na Constituição da República de 1988.

Anote-se que a competência expressa do Município se volta ao interesse local, que prevalece, portanto, sobre as competências federais e estaduais, sendo este o critério distintivo que predomina face os interesses da União e dos Estados, “em determinadas matérias, o interesse municipal deve ter um grau maior, como ocorre quando a definição do estacionamento nas vias públicas ou o estabelecimento de cemitérios” (COSTA, 2014, p. 98), por exemplo.

Sobre interesse local, Ferrari (2003, p. 59) ainda ressalta: “Por interesse local, deve-se entender aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais.”

Cumprе destacar que a competência dos Municípios para legislar sobre interesses locais e complementar a legislação federal e estadual, naquilo que couber, encontra-se consagrada, respectivamente, nos incisos I e II do art. 30 da Constituição da República de 1988.

Não se pode esquecer, ainda, que os Municípios, nos termos do inciso III, do art. 30 da Constituição tem poderes para “instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988), visando assegurar a autonomia deste ente federativo.

O inciso IV, do mesmo dispositivo constitucional, por sua vez, atribui ao Município competência para “criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual” (BRASIL, 1988). Trata-se, segundo Costa (2014, p. 100), da descentralização administrativa, que busca assegurar a interiorização dos serviços municipais.

O inciso V, do art. 30 da Constituição determina que compete ao Município “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” (BRASIL, 1988), destacando o constituinte, mais uma vez, o interesse local.

Também compete ao Município “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988), nos termos do inciso VI do art. 30 da Constituição.

Já o inciso VII do art. 30 da Constituição traz a competência do Município para “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (BRASIL, 1988).

Cabe, ainda, ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, como preconiza o inciso VIII do art. 30 da Constituição.

Por último, mas não menos importante, compete ao Município, nos termos do inciso IX, “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (BRASIL, 1988).

Constata-se, portanto, que a ideia de autonomia sempre está intrinsecamente relacionada à de competência, motivo pelo qual a Constituição de 1988, além de ter elevado os Municípios a patamar relevante, como já dito, deu outra dimensão quanto às competências.

Dessa forma, o que for de interesse local será de competência do Município, porém cabe salientar que não se trata de interesse exclusivo, pois qualquer matéria

que afete determinada comunidade, direta ou indiretamente, irá surtir efeitos na comunidade nacional (FERRARI, 2003, p. 59).

Assim, tudo o que for de interesse local estará caracterizado pela predominância e não necessariamente pela exclusividade do interesse do Município relação ao do Estado e da União, pois não há assunto unicamente municipal que não venha a refletir nos interesses estaduais e nacionais, referindo-se a uma diferença de grau e não de substância (MEIRELLES, 2006, p. 135).

Há matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais (Federal, Estadual e Municipal), porém, em cada aspecto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais, quando essa predominância toca ao Município, a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local (MEIRELLES, 2006, p. 135).

Cumpra esclarecer, ainda, que há matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais (federal, estadual e municipal), porém em cada aspecto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais, quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local (MEIRELLES, 2006, p. 135).

Anotar-se, ainda, que o art. 29 da Constituição estatuiu que o Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual.

Acerca do conteúdo da Lei Orgânica Municipal, Silva (2006, p. 642) destaca:

Ela é uma espécie de constituição municipal. Cuidará de discriminar a matéria de competência exclusiva do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como a competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 23). Indicará, dentre a matéria de sua competência aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e que lhe seja reservado legislar supletivamente. Assim, de acordo com o referido dispositivo, os Municípios brasileiros reger-se-ão por lei orgânica elaborada pelas câmaras municipais, que irá reger a vida dos municípios, observando os limites constitucionalmente previstos, que são: a Constituição Federal, a Constituição Estadual e os preceitos do artigo 29 (FERRARI, 2003, p. 58).

A Constituição de 1988, em seu art. 29, fixa o conteúdo da Lei Orgânica Municipal, que, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e do respectivo Estado, versará sobre:

A eletividade do Prefeito e Vice-Prefeito e Vereadores; posse do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores; número de vereadores proporcional à população do Município, observados os limites estabelecidos na Constituição; subsídio do Prefeito, Vice - Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal; inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição do respectivo Estado, para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembleia Legislativa; julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; cooperação das associações representativas no planejamento municipal; 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 e, por último, perda do mandato do Prefeito (BRASIL, 2008).

Contudo, a lei orgânica não equivale a ato normativo adequado para tratar de assuntos próprios de lei ordinária, cuja iniciativa é reservada ao Prefeito Municipal, pois a Lei Orgânica, além de se submeter a procedimento legislativo especial, é promulgada pela Câmara Municipal. Dessa forma, inexistente a participação do Prefeito na elaboração da Lei Orgânica do Município, e conseqüentemente não há iniciativa de sanção, veto ou promulgação do chefe do executivo municipal (CARVALHO, 2006, p. 674).

Ademais, o Município, na elaboração de sua lei orgânica, ao acolher os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Estadual está sujeito ao controle de constitucionalidade de suas normas.

Por fim, mister registrar que, decorrentes da hierarquia normativa, as normas inferiores devem buscar seu fundamento de validade nas superiores, de forma que, havendo conflito entre elas, este deve ser resolvido, para restabelecer-se a harmonia do sistema jurídico (FERRARI, 2003, p. 93).

#### 4.2 COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: DA FUNÇÃO DE LEGISLAR

Cumprido ressaltar, de início, que inúmeras são as atribuições conferidas aos membros do Poder Legislativo Municipal, em especial aos Vereadores, englobando as funções de legislar, fiscalizar e julgar, competência privativa do Legislativo

Municipal, através do qual o representante popular exerce o seu papel gerenciador, qual seja, o de representante da vontade popular.

Na função de legislar, dispõem os Vereadores do poder deliberativo sobre determinadas matérias, cuja competência é atribuída em razão do cargo. Assim dispõe o agente político municipal de subsídios legais para materializar a vontade popular de forma normativa.

É o que disserta Pereira (2002, p. 91-92), para quem, nos “liames estreitos, por conseguinte, ligam a legalidade à finalidade, porque o objetivo de uma atuação (regrada) do Poder Público é o fim social, o interesse público”.

Semelhante são os ensinamentos de Costa (2014, p. 195), que ao analisar a função legislativa no âmbito do Município, preconiza:

A função legislativa é exercida em conjunto com o Prefeito, já que cabe a este não só a iniciativa em várias matérias de lei, como a sanção ou veto aos projetos deliberados pelo plenário da Câmara. Em que pese o monopólio da lei residir na Câmara Municipal, o Poder Executivo tem outros instrumentos pelos quais legisla, sem a participação dessa Casa, fenômeno que se observa em todo o Mundo contemporâneo. Por seu meio se estabelecem as leis municipais e se cumpre, no âmbito local, o princípio da legalidade a que deve se submeter a Administração Municipal. A Lei Orgânica Municipal deve dispor sobre as matérias de competência legislativa da Câmara, devendo também estabelecer o processo legislativo das leis em geral, assim como as disposições orçamentárias.

Importa destacar que a atribuição genérica de participação do processo legislativo não está legitimada apenas ao Poder Legislativo, pois no processo de concretização da norma, em inúmeros casos, há a participação do Poder Executivo, quando da sua apresentação de projetos (observada a competência de iniciativa de lei), da sanção ou do veto, assim como o concurso do próprio povo, quando da apresentação de propostas de iniciativa popular frente à Casa Legislativa quanto as matérias de sua competência e as pressões e cobranças exercidas pelas sociedades civis organizadas e pelo massa de um modo geral.

Acerca da função legislativa, assim disserta Silva (2006, p. 96):

A função legislativa da Câmara é exercida com a participação do Prefeito. No exercício dessa função é que ela [os vereadores] legisla sobre as matérias de competência do Município. Por meio dela [dos vereadores] é que se estabelecem as leis municipais e se cumpre, no âmbito local, o chamado Estado de Direito. As leis orgânicas dos Municípios costumam relacionar as matérias sobre as quais cabe à Câmara dispor com a sanção do Prefeito. As indicações que dão são, porém, meramente exemplificativas: I – dispor sobre tributos municipais, isenções e anistias fiscais; II – votar o

orçamento anual e os orçamentos plurianuais de investimento; III – aprovar o Plano Diretor e outros planos urbanísticos e a legislação de controle de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano.

Não há como negar, portanto, a importância da atividade legislativa para o desenvolvimento social com base na estrutura normativa, cuja importância se estabelece conforme as prerrogativas dos vereadores que dão asas aos anseios da comunidade e a aplicabilidade efetiva na regra, desde sua discussão no processo legislativo até sua aplicação no caso concreto. Destarte, é de se considerar a condição do cidadão para a investidura neste cargo eletivo de tamanha complexidade e importância.

Outra questão de suma importância a ser observada em relação à função legislativa no âmbito municipal é a organização do Plenário, da Mesa, a função do Presidente e das Comissões.

O Plenário, órgão máximo da Câmara Municipal, é o local no qual ocorrem das “deliberações relativas às atividades legislativas típicas, ainda que possa haver decisões de natureza administrativa ou de fiscalização do Executivo” (COSTA, 2014, p. 204). É, pois, onde se reúnem os Vereadores, em recinto previamente determinado, para atuar na forma e com o número exigido para deliberação, ou seja, não há um número preciso, pois não apenas depende do Regimento Interno, mas também da espécie legislativa em questão.

A Mesa, por sua vez, é o “órgão dirigente da Câmara Municipal, em geral com três ou cinco membros, pelo menos com os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Secretário ou Tesoureiro, de acordo com o Regimento Interno”, sendo que o mandato é, via de regra, de dois anos, sendo vedada a reeleição (COSTA, 2014, p. 205).

Importa registrar que não cabe à Mesa legislar, já que tal atribuição é do Plenário da Câmara Municipal. Na verdade, à Mesa compete os atos de direção, administração e execução das deliberações que são aprovados no Plenário da Casa, segundo o Regimento Interno.

Anote-se que o *Presidente da Mesa* é Vereador que acumula o cargo em comento com o de Presidente da Câmara Municipal, motivo pelo qual detém funções administrativas, legislativas e de representação, como disserta Costa (2014, p. 205):

Cabe a ele representar a Câmara e dirigir os seus trabalhos; manter a ordem interna; interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno; conceder,

moderar e cassar a palavra nos debates; propor as questões à discussão; proclamar o resultado da votação; convocar, prorrogar e suspender as sessões; executar as deliberações do Plenário; promulgar as leis que não o forem pelo Executivo; superintender os serviços administrativos e dos servidores públicos; e regular o andamento dos trabalhos da Câmara. Compete-lhe, ainda, dar posse ao Prefeito, ao Vice-Prefeito, aos Vereadores retardatários e aos suplentes, bem como declarar a extinção de mandato, de acordo com o art. 6º do Decreto-lei n. 201, de 27.02.1967. Deve-se lembrar que a cassação do mandato do Vereador é de competência do Plenário.

As *Comissões*, por sua vez, são os órgãos técnicos que, integrados por Vereadores, buscam a análise de determinadas proposições legislativas, sendo incumbência do Plenário a escolha dos membros das Comissões dentre seus pares, existindo, como visto no primeiro capítulo, as Comissões Permanentes e as Especiais.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo do presente estudo se buscou compreender as peculiaridades do Poder Legislativo no âmbito do Município, partindo da premissa de que a Constituição da República de 1988 consagrou a autonomia deste ente federado, o que reflete sobremaneira na função de legislar.

Constatou-se que o constituinte, atento à necessidade de que o Município possa efetivamente exercer sua autonomia política, administrativa e financeira, estabeleceu as competências exclusivas deste ente federado, sem ignorar a competência concorrente do Município com a União e Estados-Membros.

Significa dizer, portanto, que as normas constitucionais destinadas aos Municípios lhe concedem o poder de auto-organização, por meio das competências exclusivas, concorrentes e suplementares, sendo o elemento que norteia o estabelecimento da competência comum o interesse local, o que é compreensível, pois ninguém melhor que o próprio ente federado para compreender as necessidades locais.

Ainda, para que o Município possa atuar, não apenas como ente administrativo, em virtude da autonomia que lhe é conferido, é imprescindível que possa se auto-organizar, mediante a edição de leis próprias, a exemplo da Lei Orgânica, que versa sobre questões importantíssimas para a auto-organização dos Municípios, a exemplo da eletividade do Prefeito e Vice, o número de Vereadores (em observância às normas constitucionais), as situações que ensejam proibição ou incompatibilidade com a vereança, o julgamento do Prefeito, como se concretiza a participação popular na elaboração de leis que retratem o interesse municipal, dentre outras questões.

Outro ponto que restou evidenciado ao longo do presente estudo, é que muitas questões serão previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, o que se deve até mesmo à diversidade dos Municípios no Brasil, pois não se pode pensar em normas gerais para reger Municípios com grande número de habitantes e pequenos Municípios, o que reflete também no processo legislativo.

Por isso, questões como a própria composição da Mesa devem ser analisadas segundo o interesse local, o que demonstra o respeito e a autonomia que o Município detém na atualidade.

Não obstante, as leis (aqui compreendidas em sentido amplo) devem sempre estar em consonância com a Constituição da República de 1988 e também com a Constituição Estadual, o que implica dizer que, editadas normas inconstitucionais, estas podem ser questionadas junto ao Poder Judiciário.

Restam evidentes, portanto, as peculiaridades do Poder Legislativo no âmbito municipal, mormente quanto à prevalência do interesse local, que deve nortear a atividade legislativa.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Processo legislativo municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)  
Acesso em: 22 fev. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTILHO NETO, A. de. **O processo legislativo**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, p. 1983.

CASTRO. José Nilo. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo regime constitucional da medida provisória**. São Paulo: Dialética, 2001.

PEREIRA, Marcelo Henrique. **Ética na licitação**. 2002. 193 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Vale do Itajaí - Univali, Itajaí, 2002.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia Municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, nº 142, p. 143-165, abr./jun.1999.

SALDANHA, Nelson. **O que é Poder Legislativo?** Coleção Primeiros. Passos, nº 56. São Paulo: Brasiliense, 1986.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional positivo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.