



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFPG  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO -  
CDSA  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO NO CAMPO – UAEDUC  
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**HEGILLI FRANKLIN DE SOUSA**

**PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E SEPARAÇÃO DE “PODERES”:  
estudo de caso em Serra Branca - PB**

**HEGILLI FRANKLIN DE SOUSA**



**PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E SEPARAÇÃO DE “PODERES”:  
estudo de caso em Serra Branca - PB**

Artigo científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Unidade Acadêmica de Educação Campo do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, sob orientação do **Prof. Dr. José Irivaldo Alves de Oliveira Silva**.



S725p Sousa, Hegilli Franklin de  
Processo legislativo municipal e separação de poderes:  
estudo de caso em Serra Branca - PB / Sousa, Hegilli  
Franklin de. / Sumé: [s.n], 2014.  
27p.

1. Processo legislativo. 2. Administração pública. 3.  
Segurança jurídica. 4. Função legislativa. 5. Textos  
legais. I. Título

CDU 34(045)

**HEGILLI FRANKLIN DE SOUSA**

**PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E SEPARAÇÃO DE “PODERES”:  
estudo de caso em Serra Branca - PB**

Artigo científico apresentado ao Curso de Tecnologia Superior em Gestão Pública da Unidade de Educação do Campo do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Professor Dr. José Irivaldo Alves de Oliveira Silva. Nota: (10,00)**  
**UAEDUC/CDSA/UFCG**  
**Orientador**

---

**Professor Me. Alex Bruno F.M do Nascimento. Nota: (10,00)**  
**UAEDUC/CDSA/UFCG**  
**Examinador 1**

---

**Professor Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior. Nota: (10,00)**  
**UAEDUC/CDSA/UFCG**  
**Examinador 2**

**Média Final: (10,00)**

**APROVADO EM SUMÉ – PB, 04 DE ABRIL DE 2014.**

## **PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E SEPARAÇÃO DE “PODERES”: estudo de caso em Serra Branca - PB**

### **RESUMO:**

O trabalho legislativo não pode se furtar à adoção de modernas técnicas de preparação dos textos legais. Os parlamentos, em especial os municipais, possuem a delegação de produzir uma legislação de aplicação efetiva junto aos munícipes, com a utilização de instrumentos que aproximem o cidadão de seus representantes. O Estado Democrático de Direito tem vários mecanismos como base constitutiva (a igualdade<sup>1</sup>, a liberdade, a organização democrática da sociedade, a divisão dos poderes ou de funções<sup>2</sup> dentre vários outros). A função legislativa constitui-se também em uma das bases mais importantes para um Estado democrático e republicano. Com o desígnio primordial de avaliar a segurança jurídica à sociedade, imprescindível para o aparelhamento do próprio Estado e das relações sociais. Através de uma visão normativa à atividade parlamentar desempenhará sua função peculiar de produzir leis. Através da pesquisa realizada no arquivo da Câmara Municipal de Serra Branca, com o objetivo geral de realizar uma análise, dos mecanismos institucionais do Processo Legislativo no município, e com os objetivos específicos de comparar e quantificar, verificar a importância dos projetos de lei, realizando um levantamento do fluxo desses mecanismos bem como, os sucessos e os fracassos de cada um dos chefes do Executivo da 11ª e 12ª Legislaturas compreendendo respectivamente os governos de Luiz José Mamede de Lima<sup>3</sup> (2005 a 2008) e Eduardo José Torreão Mota<sup>4</sup> (2009 a 2012) na Prefeitura de Serra Branca, verificou-se que a produção legislativa dos vereadores constituiu-se de 92 projetos de lei, 80 decretos legislativos, 437 indicações e 348 requerimentos apresentados entre 2005 a 2012. Quando separamos os projetos de lei, o Executivo foi responsável por uma produção de 119 proposições apresentadas no período avaliado e 13 medidas provisórias.

**PALAVRAS-CHAVES:** Separação de Poderes; processo legislativo; administração pública.

---

<sup>1</sup> Está elencado no artigo 5º, caput, e inciso I, do texto constitucional, que nos diz que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”;

<sup>2</sup> Está elencado no artigo 2º da CF, que nos diz que “São poderes, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>3</sup> Preferencialmente chamado de ZIZO

<sup>4</sup> Preferencialmente chamado de DUDU

## **ABSTRACT**

The legislative work cannot avoid the adoption of modern techniques of legal texts preparation. Parliaments, in particular, municipal ones, have the delegation of producing legislation of effective implementation, along with residents, using instruments that bring citizens closer of their representatives. The Democratic State has several mechanisms as constitutive basis (equality, freedom, democratic organization of society, the division of powers or functions, among many others). The legislative function also constitutes one of the most important foundations for a democratic and republican State. With the primary aim of awarding legal security to society, essential to the structure of the state itself and the social relations. Through a normative view, the parliamentary activity performs a peculiar role of producing laws. Through research conducted in the archive of the City Council of Serra Branca, in order to carry out an comparative and quantitative analysis of the institutional mechanisms of the Legislative Process in the municipality and with specific objective of comparing and quantifying verify the continuing relevance of the draft laws, conducting a survey of the flow of these mechanisms, as well as the successes and failures of each of the chief executives of the 11th and 12th Legislatures, respectively comprising the governments of Luiz José Mamede Lima (2005-2008) and Eduardo José Torreão Mota (2009-2012) in the City of Serra Branca. It was found that the legislative production of the council members consisted of 92 draft laws, 80 legislative decrees, 437 indications and 348 applications lodged from 2005 to 2012. When the draft laws were separated, the Executive was responsible for a production of 119 propositions submitted, in the evaluated period, and 13 provisional measures.

**KEYWORDS:** Separation of Powers; legislative process; public administration.

## 1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo é o órgão da administração pública encarregado de produzir as regras legais que conduzirão a vida em sociedade. No Brasil, o que predomina é o Direito legiferado, o estimado valor da escrita para a regulação dos mais variados aspectos da realidade social. Não obstante, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu próprio documento, as normas básicas e os princípios constitucionais que norteiam o processo formal de elaboração das normas jurídicas; denominado de processo legislativo. Nesse sentido, Soares (2010, p.122) descreve que: “O processo legislativo corresponde a uma sequência de diversos atos necessários à produção de leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias”. Por obrigatoriedade, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais também dispõem sobre o processo legislativo.

A Câmara Municipal têm quatro funções muito bem definidas: fiscalizar, legislar, julgar e administrar. No que diz respeito à função fiscalizadora, a Câmara Municipal deve acompanhar o Poder Executivo quanto às questões de ações administrativas. A função de legislar se refere à competência da Câmara de elaborar normas legais e organizar as regras do Regimento Interno. A função de julgar ocorre somente quando acontecem infrações político-administrativas executadas pelo prefeito, vice-prefeito ou vereador. E a última função é o de administrar, que consiste na organização interna da Câmara Municipal.

Este trabalho se propõe a realizar uma análise, dos mecanismos institucionais do processo legislativo no município de Serra Branca – PB, comparativa e quantitativa da 11ª e 12ª Legislaturas compreendendo respectivamente os governos de Luiz José Mamede de Lima<sup>1</sup> (2005 a 2008) e Eduardo José Torreão Mota<sup>2</sup> (2009 a 2012) na Prefeitura de Serra Branca.

É importante destacar que a escolha desses períodos – os quatro anos de ambos os governos – não é aleatória, visto que uma série de peculiaridades o torna diferenciado. A primeira delas é o fato de marcar o início de uma nova fase na política municipal, quando enfim a oposição<sup>3</sup> – depois de 47 anos - chega à administração da

---

<sup>1</sup> Preferencialmente chamado de ZIZO

<sup>2</sup> Preferencialmente chamado de DUDU

<sup>3</sup> Oposição capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores – PT e seus aliados – ex-prefeitos, ex-vereadores e lideranças locais.

Prefeitura e, por sua vez, a Câmara de Vereadores assume configuração diferente. É nessa fase que o governo do PT procura implantar o seu programa de governo desenvolvido com a comunidade na campanha eleitoral, isto é, a agenda de governo e traz consigo a legitimidade das urnas, oriunda do fato de ter sido eleito pela maioria da população. Na legislatura seguinte perde novamente o poder para as tradicionais famílias<sup>4</sup> da política municipal serrabranquense.

Por meio dessa produção legislativa, aqui entendida como todos os projetos de lei, decretos legislativos, requerimentos e indicações ordenados pelo Legislativo e projetos de lei bem como, medidas provisórias elaboradas pelo Executivo e pautados na ideia de que o Parlamento tem como um de seus princípios e obrigações o exercício de legislar em prol da sociedade, a qual anseia pela implementação de políticas eficazes, uma vez que, estes fatores acabam por revelar a importância de investigações sobre a assiduidade do Parlamento em reafirmar o princípio e obrigação citada, tem-se por objetivos: verificar a importância dos projetos de lei que se tornaram efetivamente lei no município de Serra Branca – PB nos anos que compreendem 2005 a 2012 bem como, suas iniciativas; identificando a agenda política estabelecida nos períodos analisados desses governos e verificar como a Câmara de Vereadores responde a tais proposições bem como, observar de que maneira se estabelece a dinâmica da relação Executivo-Legislativo em âmbito municipal.

Atualmente verificamos excessos de um poder em face de outro, assumindo prerrogativas que não são suas originalmente, ou seja, não atuando nas suas funções típicas. Isso, ao que parece, ocorre de forma mais visível no âmbito municipal. A aproximação entre Executivo e Legislativo municipal promove uma inversão na separação de poderes (ou funções), o que inferioriza a atuação do legislador municipal, prevista na Constituição.

Este trabalho encontra-se estruturado em oito seções: na primeira está exposta a introdução, na qual é apreciada uma abordagem geral sobre o tema trabalhado; na segunda é exposto o desenho da pesquisa, ou seja, a metodologia utilizada para realização da mesma; a terceira seção contempla uma discussão sobre a Teoria da Separação dos Poderes enfatizando as funções dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; a quarta seção - Processo legislativo brasileiro: limites e possibilidade a partir do direito constitucional - encontra-se subdividida em quatro tópicos: fase

---

<sup>4</sup> As tradicionais famílias Gaudêncio – Torreão que governaram (e governam) a cidade por diversas vezes em alternadas épocas da recente história política da cidade.

introdutória, fase constitutiva ou instrutória, fase conclusiva e fase complementar. Esta seção tem como escopo uma melhor discussão sobre o processo legislativo brasileiro e suas fases; na quinta - o caso dos municípios - enfatiza-se o processo legislativo em âmbito municipal e em duas subdivisões expõe-se a caracterização do município de Serra Branca e como se dá o processo legislativo no mesmo; a sexta seção abarca um debate sobre como se deu o papel do Poder Legislativo nos governos de “ZIZO” e “DUDU”, respectivamente, e na subseção trabalha-se os resultados e, por conseguinte, discutem-se os atos do Legislativo em ambos os governos; na sétima seção faz - se referência à possibilidade de se “falar” em separação de poderes no município de Serra Branca; por fim, são expostas as considerações finais sobre o estudo realizado bem como, a lista de obras consultadas.

Enfim, para elaboração desta pesquisa, levou-se em consideração a necessidade de investigar, no âmbito das relações institucionais, entre Poder Executivo, Legislativo e conseqüentemente a repercussão destas relações unidas à administração pública e a sociedade civil. Ademais atentamos para o fato de que a população vem intensificando suas exigências em prol de uma atividade legislativa coesa com as leis vigentes.

## **2. DESENHO DA PESQUISA**

O presente trabalho se insere em um debate teórico considerado altamente relevante na contemporaneidade, visto que, apresenta os problemas referentes às questões que tratam das relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo.

Trata-se de uma pesquisa documental com abordagem comparativa e quantitativa para que assim pudéssemos realizar uma análise, dos mecanismos institucionais do processo legislativo no município de Serra Branca – PB, da 11ª e 12ª Legislaturas compreendendo respectivamente os governos de Luiz José Mamede de Lima (2005 a 2008) e Eduardo José Torreão Mota (2009 a 2012) na Prefeitura de Serra Branca.

Os dados para estudo foram coletados na Câmara Municipal do município de Serra Branca, situada à Rua Deputado Álvaro Gaudêncio de Queiróz, nº 52, Serra Branca – PB. Trata-se de um conjunto de projetos de lei e medidas provisórias formuladas pelo Poder Executivo de Serra Branca e encaminhados à Câmara Municipal bem como, os projetos e atos do Poder Legislativo, aqueles que foram protocolados na

Casa Legislativa e tramitaram nas legislaturas que compreendem os governos anteriormente citados.

Os projetos de lei de cada legislatura foram sistematizados a partir de dois campos: a matéria a que se referem e a sua iniciativa, pois podem mostrar as relações Executivo - Legislativo e se suas funções típicas estão sendo respeitadas. Assim, em sequência os dois governos foram confrontados.

Contudo, os dados se encontram organizados em gráficos ambos com sua finalidade e natureza para que melhor transpareçam os resultados da dinâmica da relação institucional em estudo. Tal organização permitiu uma melhor construção das categorias empíricas de análise. Em todo o processo de apreciação e discussão dos mesmos, o material foi relacionado à literatura pertinente, dando assim, respaldo à discussão.

### 3. TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O clássico modelo de divisão de Poderes, cuja adaptação mais notória é localizada na obra de Montesquieu, *O Espírito das Leis* (1748), concentra-se no princípio de um sistema que garanta a autonomia entre os Poderes, assim como a limitação de suas capacidades ao exercício de suas funções, isto porque essa doutrina visa propiciar o controle de um Poder pelo outro, de modo a impedir a usurpação e a centralização de funções. Com isso, o objetivo é configurar um sistema de *checks and balances*, aplicando controles proibitivos mútuos que inviabilizariam excessos por parte do Estado, garantindo a proteção dos indivíduos em relação a possíveis interferências indesejáveis em seus direitos e liberdades. De acordo com Mariotti (1999 apud COELHO, 2007, p. 18):

A doutrina da separação de Poderes, tal como formulada a partir das ideias de Locke e de Montesquieu, obteve difusão universal a partir do triunfo das Revoluções Francesa e Americana no século XVIII. Concebida como antídoto à concentração de poder no Estado, principal ameaça à liberdade dos cidadãos, associou-se indissolúvelmente à noção de Estado de Direito e, desde então, tornou-se princípio aceito pela generalidade dos ordenamentos constitucionais que se seguiram.

Na verdade o que Montesquieu imaginou foi uma forma de mecanismo que evitasse essa concentração de poder, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos em que esses três poderes - o

Legislativo, o Executivo e o Judiciário - reunissem órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias pudessem se controlar. Em outras palavras, para Montesquieu, à divisão operacional deve satisfazer uma divisão orgânica. Os órgãos que dispõem de forma geral e abstrata, que legislam, enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum desses podem ser encarregado de decidir as controvérsias. Há de existir um órgão encarregado do comportamento de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderia ocorrer qualquer ligamento de obediência. Um não deve receber ordens do outro, mas abraçar-se ao exercício da função que lhe empresta o nome. Como lembra Magalhães (2009), os poderes são harmônicos e independentes entre si, contudo, não são soberanos.

Outro conceito equivocado a respeito da Separação de Poderes é o de que os poderes não podem, nunca, interferir no funcionamento do outro. Ora, essa possibilidade de intervenção, limitada, na forma de controle, é a essência da ideia de freios e contrapesos. Não existe uma separação absoluta entre os poderes, pois todos eles legislam, administram e julgam. Cada Poder possui uma função típica, exercida com preponderância, e uma função atípica, exercida secundariamente. A função típica de um órgão é atípica dos outros.

Na sua formulação clássica, a Separação dos Poderes corresponde à forma tripartite, que vem a ser o Poder Legislativo, o Poder Executivo, e o Poder Judiciário. Ao primeiro, corresponderia à função legislativa, que compreende a edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, sendo, portanto, as leis. Ao segundo Poder, pois, cumpre a função jurisdicional; tem como escopo aplicar o direito nos casos concretos, dirimindo conflitos de interesse. (SILVA, 2006).

Montesquieu não foi o fundador da presente doutrina, mas precisamente foi seu divulgador e quem atribuiu-lhe contornos mais precisos. Nas palavras de André Ramos Tavares: “a ideia que prevaleceu foi a de que a Separação dos Poderes, como doutrina política, teve sua origem na obra de Montesquieu.” (TAVARES, 2006, p. 859).

Em resumo, como consolidação da Teoria da Separação dos Poderes ou Teoria da Tripartição dos Poderes, a Constituição Brasileira de 1988, situa, em seu artigo 2º, que os Poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, significando que, para a existência de uma adequada democracia, os órgãos estatais devem atuar de maneira independente, sem conflitos ou subordinação, com o escopo de garantir o bem comum de todos.

#### 4. PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO: LIMITES E POSSIBILIDADE A PARTIR DO DIREITO CONSTITUCIONAL

A expressão processo legislativo, como preferem denominar os doutrinadores brasileiros, surgiu na Constituição Federal de 1967, expressão mantida pela Constituição Federal de 1988.

A lei é composta de um ato jurídico complexo, que se aperfeiçoa com a fusão das vontades do Legislativo, ou seja, a ordem, a determinação aprovada pela Casa Legislativa, submetida à manifestação do Poder Executivo para tornar-se lei. Essa vontade do representante do Poder Executivo se concretiza através da sanção. A iniciativa dessa vontade pode ser geral, restrita, reservada, concorrente e vinculada.

##### 4.1 FASE INTRODUTÓRIA

O processo legislativo tem seu início com a apresentação do Projeto de Lei<sup>5</sup> no parlamento pelos representantes legalmente constituídos, até mesmo podendo ser de iniciativa popular<sup>6</sup> bem como, respeitando o *caput* do art. 61 da Constituição Federal de 1988 que diz:

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. (EC nº 18/98 e EC nº 32/2001).

Então é acertado afirmar, que o *caput* do art. 61 da CF/88<sup>7</sup> traz a iniciativa geral que é o poder conferido a alguém ou a algum órgão para apresentar um projeto de lei. Só pode praticar a iniciativa quem tem poder de iniciativa, pois não acatando essa hipótese haverá um vício de iniciativa, uma inconstitucionalidade formal.

Iniciativa restrita: quando outorgada a determinada autoridade ou órgão para a apreciação de projeto de lei sobre matérias especificamente apontadas na Constituição. É o caso da iniciativa conferida ao Procurador-Geral da República, que somente dispõe

---

<sup>5</sup> Também chamado de proposta de lei.

<sup>6</sup> A iniciativa popular é uma iniciativa geral.

<sup>7</sup> Constituição Federal de 1988

de competência para apreciação de projetos de lei concernentes às matérias expressamente indicadas no texto constitucional<sup>8</sup>.

Iniciativa reservada: quando só determinado órgão ou autoridade tem o poder de propor leis sobre certa matéria.

a) do Chefe do Executivo, para as matérias arroladas nos arts. 61, § 1º, e 165, I,II e III;

b) do Supremo Tribunal Federal, para a lei complementar do estatuto da Magistratura (art. 93);

c) do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, para a criação e extinção de cargos de seus membros ou de seus serviços auxiliares bem como, à fixação dos respectivos vencimentos, a alteração do número de membros dos tribunais inferiores, a criação ou extinção destes, a alteração da organização e da divisão judiciária (art. 96, II);

d) do Procurador-Geral da República, para a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares (art. 127, § 2º);

Iniciativa concorrente: quando pertence, simultaneamente, a mais de um legitimado. É o caso, por exemplo, da iniciativa de lei sobre organização do Ministério Público da União, concorrente entre o Presidente da República e o Procurador-Geral da República (CF, art. 61, § 1º, II, *d c/c* art. 128, § 5º).

Iniciativa vinculada: para designar aquelas situações em que o legitimado é obrigado a dar início ao processo legislativo, na forma e prazos estabelecidos pela Constituição. São iniciativas vinculadas:

a) leis orçamentarias (Lei do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentarias – LDO, Lei do Orçamento Anual – LOA), cujos projetos deverão ser apresentados ao Legislativo, privativamente pelo Chefe do Executivo, nos prazos estabelecidos pela Constituição. Os prazos das leis orçamentarias deverão ser estabelecidas em lei complementar (art. 166, § 6º). Enquanto não estabelecidas em lei complementar, deverão ser observados os prazos previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (art. 35, § 2º).

Segundo Meirelles (2012, p.640), “iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto”; e para Ferreira Filho (2012, p.73), “chama-se iniciativa o poder

---

<sup>8</sup> CF, art. 128, §§ 93 e 96, II

de propor a adoção de uma lei como também à apresentação do projeto junto ao órgão competente”.

#### 4.2 FASE CONSTITUTIVA OU INSTRUTÓRIA

A fase constitutiva ou instrutória compreende duas atuações distintas: discussão do projeto de lei e votação. Findo o período de debates, segue-se a votação<sup>9</sup> que é a manifestação de vontade do plenário, através do voto de cada um dos membros presentes à sessão. Não há aprovação de projeto sem votação, não se prevê hipótese, de aprovação por decurso de prazo, mas o prazo para votação pode ser acelerado, a requerimento do Executivo, nos projetos de sua iniciativa. A mensagem do Chefe do Executivo pode pedir urgência para a apreciação da proposição.

Conforme Azevedo (2001, p.27):

A garantia da decisão colegiada e da votação por quórum definido são princípios básicos do Poder Legislativo e do design da democracia representativa, que dão condições de participação ativa das minorias representadas. O conhecimento prévio da pauta e a contínua publicação das ações legislativas durante o processo permitem o acesso e a participação plena não só dos parlamentares, como também da sociedade que se vê representada.

A votação pode ser feita em forma simbólica, nominal e secreta. Simbólica é a manifestação por atitude ou gesto; nominal a que ele declara ou escreve, publicamente, o seu voto; secreta a que se manifesta sigilosamente, em envelope indevassável e sem assinatura.

A votação só pode ser feita em plenário, após o encerramento da discussão, havendo número ou quórum legal. O quórum pode ser de maioria simples (mais da metade dos presentes à sessão), de maioria absoluta (número imediatamente superior à metade dos membros da Câmara), ou de maioria qualificada (dois terços ou mais dos membros da Câmara), conforme exigir o regimento ou a lei pertinente à matéria em votação.

#### 4.3 FASE CONCLUSIVA

Hely Lopes Meirelles nos ensina a interpretar esta fase da seguinte forma:

---

<sup>9</sup> Art. 64 da Constituição Federal de 1988 bem como, os § 1º, § 2º, § 3º e § 4º do mesmo Art.

Sanção e Promulgação são atos finais do processo legislativo, pelos quais se completa a formação da lei. São atos políticos e indelegáveis, de prática privativa do Presidente da República (sanção) ou deste e do Presidente do Congresso Nacional (promulgação). (MEIRELLES, 2013, p.642).

Então podemos assegurar que a sanção<sup>10</sup> - que é parte da fase conclusiva - é a aprovação pelo Executivo do projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo. Que pode ser expressa ou tácita:

- **Sanção expressa** – é a sanção formal, declarada e escrita do chefe do Executivo no prazo de quinze dias úteis contados do recebimento do projeto;
- **Sanção tácita** – ocorre quando o chefe do Executivo deixa transcorrer o prazo de quinze dias úteis sem manifestação expressa, sem opor veto à proposição que lhe é enviada pelo Congresso Nacional.

O **veto** é a discordância do chefe do Executivo em relação ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Assim está escrito no inciso § 1º do art. 66 da Carta Política de 1988:

Se o Presidente e 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.

A parte vetada volta ao Legislativo para manutenção ou derrubada<sup>11</sup>. A parte sancionada, ou não vetada (aprovada pelos Poderes Executivo e Legislativo), será promulgada e se transforma em lei sem a parte vetada. Derrubado o veto que incidiu sobre alguma das partes do projeto, há republicação da lei. Rejeitado o veto ao projeto de lei, pela maioria absoluta de votos dos Deputados e Senadores do Congresso Nacional, ou dos Deputados das Assembleias Legislativas Estaduais, ou, ainda, dos Vereadores das Câmaras Municipais, a Casa Legislativa o enviará como lei ao Poder Executivo para a formalidade da promulgação.

<sup>10</sup> Art. 48. Art. 65.

<sup>11</sup> §4, §5 e §6 do art. 66 da Constituição Federal.

#### 4.4 FASE COMPLEMENTAR

A fase complementar compreende a promulgação<sup>12</sup> e a publicação da lei. Importante observar aqui que os dois atos não integram propriamente o processo de elaboração da lei, porque incidem sobre atos que já são lei, desde a sanção ou a superação do veto.

É errôneo falarmos em promulgação de projeto de lei. Nesse sentido ensina José Afonso da Silva: “A promulgação 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 da lei somente se produzem depois da promulgação”. (SILVA, 2005, p. 528)

Porém, embora a promulgação da lei pretenda dar conhecimento aos órgãos da administração, apenas a publicação lhe confere o caráter obrigatório, surgindo assim, o último ato do processo legislativo.

Dar publicidade aos atos do processo legislativo, além de um dever constitucional e pressuposto de eficácia, é uma forma de accountability<sup>13</sup>, porque transmite o conhecimento aos atores envolvidos pelas políticas públicas. Se existir omissão deliberada dolosa da publicação pelo Chefe do Poder Executivo, haverá crime de responsabilidade<sup>14</sup>.

É importante observar que a inclusão de determinada lei no ordenamento jurídico brasileiro implica, de acordo com a sua natureza, ao sistema hierárquico de leis, avaliando o grau de grandeza de cada uma delas, dispostas no artigo 59, da Constituição Federal:

- I - emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

<sup>12</sup> Art. 66. § 3º, § 5º e §7 da Constituição Federal de 1988.

<sup>13</sup> No setor público, o sentido de accountability está vinculado ao acesso e conhecimento das informações relevantes para a tomada de decisões.

<sup>14</sup> Lei 1.079/50 Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. E o Decreto-lei 201/67. Que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

## 5. O CASO DOS MUNICÍPIOS

Na esfera municipal, o autor Pinho (1992, p.65) define o processo legislativo como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles define o processo legislativo municipal da seguinte forma:

(...) a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto<sup>15</sup>. (MEIRELLES, 2013, p.661).

O Poder Legislativo é um dos fragmentos da tríplice Separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que ganha respaldo no art. 2º da CF: “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, cada um com suas pertinências determinadas especificamente.

Não obstante, Silva (2003, p.109) afirma que a divisão dos poderes baseia-se: especializações funcionais, expressando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) confere a função legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional.

A contextualização é importante para a conceituação da divisão dos poderes. Neste sentido, Ferreira (1997, p.91) observa a importância de Montesquieu na construção da teoria da divisão dos poderes. Montesquieu, não aplicava propriamente o termo “Separação dos Poderes”, porém, na presença da ideia de Poder, aplica-se a expressão divisão de poderes.

Cabe ao Poder Legislativo trabalhar no processamento e na incubação das Leis, sendo o fragmento da divisão dos poderes responsável pela implantação das regras jurídicas. Nos municípios as câmaras municipais organizar-se-ão, no que tange a produção das leis, respeitando os princípios da Constituição Federal e Estadual.

---

<sup>15</sup>Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed. p. 661.

## 5.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

Serra Branca é um município do estado da Paraíba e situa-se na microrregião do Cariri Ocidental, sua população em 2013 foi estimada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 13.409 habitantes<sup>16</sup>, distribuídos em 686,915 km<sup>2</sup> de área e dista aproximadamente 240 km quilômetros da capital.

Sua economia baseia-se na agricultura de subsistência, comércio e principalmente no funcionalismo público. Na pecuária predomina a criação de caprinos e ovinos. Existe também uma pequena indústria de beneficiamento da castanha de caju na comunidade das Duas Serras (zona rural). Em 2011, o produto interno bruto (PIB) municipal foi de R\$ 72.765,00 e o PIB per capita, de R\$ 5. 581,00.

## 5.2 O desenho do processo legislativo no município de Serra Branca

Usando como paradigma a Câmara Municipal de Serra Branca, o processo legislativo inicia no ato do protocolo, entretanto, só será acatado como termo inicial da tramitação o ato de apregoamento do mesmo, que consiste na leitura do projeto pelo Secretário da Mesa Diretora da casa. Em seguida, o projeto iniciará o curso ordinário de tramitação, será encaminhado pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos e, por fim, será incluído na ordem do dia para votação<sup>17</sup>.

Uma vez aprovado Projeto de Lei pela Câmara, este seguirá, no prazo de 05(cinco) dias úteis, para sanção ou veto do chefe do Poder Executivo, que deverá pronunciar-se em 15 dias úteis, sob pena de ser declarado sancionado, nos termos estabelecido no art. 66 da Constituição Federal bem como, no caput do art.43 e § 1º do mesmo artigo da Lei Orgânica Municipal.

Por fim, a lei será promulgada e publicada, constituindo-se assim a primeira prova de que o ordenamento jurídico foi modificado, afirmando a existência de uma nova lei. Vale destacar o ato da publicação do novo ordenamento jurídico é princípio fundamental de nossa Constituição, o qual deverá ser feito no Diário Oficial.

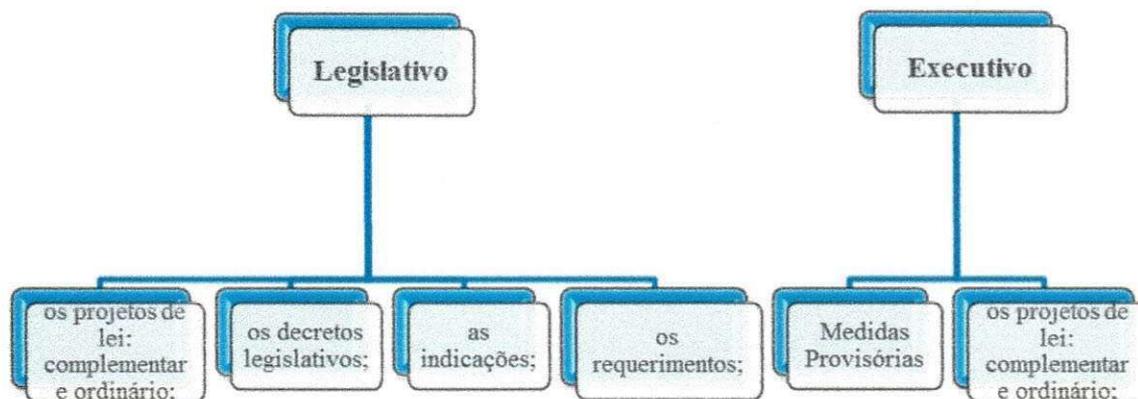
As tramitações e objetos dos atos ordenados e sucessivos que compõem o processo legislativo na Câmara Municipal de Serra Branca estão assegurados no art.

<sup>16</sup> Estimativa censo 2012. (IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

<sup>17</sup>Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca acesse: [camaraserrabranca.blogspot.com](http://camaraserrabranca.blogspot.com) - link Regimento Interno.

110<sup>18</sup> do Regimento Interno da Câmara Municipal. As normas jurídicas que são produzidas mediante processo legislativo são primeiramente apresentadas como proposições. Aqui vamos ressaltar os mais importantes para a nossa pesquisa e sua iniciativa:

### Organograma 1 - Processo legislativo de Serra Branca - PB



Fonte: Lei Orgânica Municipal de Serra Branca – PB, 2014

Os Projetos de Lei Complementares propõem matérias específicas abordadas pela Lei Orgânica. Quando a matéria for objeto de Lei Complementar, somente poderá ser modificada ou revogada por Lei Complementar. Dependem de quórum de maioria absoluta para sua aprovação. Alguns exemplos de projetos de Lei Complementares: Criação de cargos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual. E sua iniciativa pode ser do Legislativo ou Executivo. Já as Leis Ordinárias são as leis mais comuns no processo legislativo e disciplina inúmeras matérias. A Lei Ordinária não revoga a Lei Complementar, mas pode ser revogada por esta e sua iniciativa compete igualmente aos Vereadores, às Comissões, à Mesa Diretora, ao Prefeito ou ainda à população. Para sua aprovação depende de quórum de maioria simples. Podemos citar como leis ordinárias: Lei de Criação de Conselhos Municipais, Lei de Denominação de Logradouro Público, lei que define horário de funcionamento do comércio dentre outras.

<sup>18</sup> Os projetos de Lei: complementares e ordinárias; as medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções; substitutivos; as emendas e subemendas; os pareceres das Comissões Permanentes; os relatórios das Comissões Especiais de qualquer natureza; indicações; requerimentos; os recursos; as representações.

Os projetos de decretos legislativos são atos normativos de competência e promulgação exclusiva do Poder Legislativo, não dependendo de sanção ou veto do Poder Executivo. Os seus principais efeitos são fora da Câmara. Para sua aprovação depende de matéria específica, podendo haver variação de uma Câmara para outra, na Câmara Municipal de Serra Branca aos decretos legislativos cabe, a concessão de título honorífico, aprovação ou rejeição do parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do Prefeito, não obstante, para apreciação das contas do Prefeito é necessário maioria absoluta, já para título honorífico, maioria simples e cassação de mandato.

As indicações e os requerimentos seguem o seguinte tramite respectivamente, depois de lidas no expediente serão encaminhadas, independentemente de deliberação do Plenário, é todo pedido verbal ou escrito de Vereador ou de Comissão, feito ao Presidente da Câmara, ou por seu intermédio, sobre assunto do expediente ou da ordem do dia, ou de interesse pessoal do Vereador, e encaminhado, por meio de ofício, a quem de direito, através do Secretário da Câmara<sup>19</sup>.

Para finalizarmos destacamos as Medidas Provisórias que apesar de ser de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, figura no rol do processo legislativo. É um instituto não muito usual nos municípios brasileiros, porém, conforme a Constituição Federal, não proíbe sua inserção no âmbito municipal. Foi introduzida no ordenamento jurídico com a promulgação da Constituição de 1988, em substituição ao Decreto Lei. Sua fonte de inspiração foi o artigo 77 da Constituição Italiana de 1947. A transcrição do texto constitucional é semelhante ao texto Italiano, no entanto, seus efeitos são diversos. Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 62<sup>20</sup>.

## 6. O PAPEL DO LEGISLATIVO

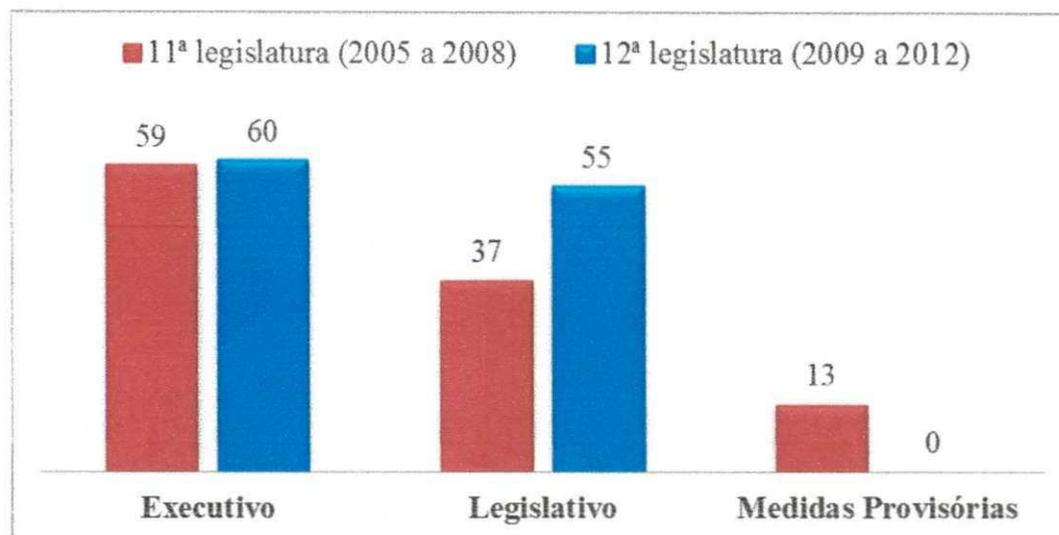
Durante a 11ª legislatura quadriênio 2005/2008 e 12ª legislatura quadriênio 2009/2012 do Poder Legislativo do município de Serra Branca, tramitaram na Câmara Municipal 224 (duzentas e vinte e quatro) proposições entre Projetos de Lei e Medidas Provisórias:

---

<sup>19</sup>Art. 123º - Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca  
acesse:camaraserrabranca.blogspot.com - link Regimento Interno.

<sup>20</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.

**Gráfico 1 – Quantidade e iniciativa dos Projetos de Lei e Medidas Provisórias no município de Serra Branca – PB**



Fonte: Arquivo da Câmara Municipal de Serra Branca – PB, 2014

Podemos visualizar no gráfico 1 dois importantes atos do processo legislativo municipal de Serra Branca - tanto do Executivo quanto do Legislativo – que são os projetos de lei<sup>21</sup> e as medidas provisórias<sup>22</sup>, numericamente, as matérias aprovadas no Legislativo serrabranquense, podem até deixar uma boa impressão, entretanto, o número de projetos que foram apresentados pelo Executivo, nas legislaturas pesquisadas, nos mostra uma clara ação do poder Executivo, a de legislar.

O resultado mostrou um cenário em que o Executivo impõe sua agenda e consegue além da iniciativa, a aprovação dos projetos na Câmara Municipal. A razão para esse fato, Figueiredo e Limongi vão buscar na ideia de poder de agenda, inspirados pela literatura neoinstitucionalista norte-americana. Os autores demonstram, pois, a preponderância legislativa do Executivo sobre o processo legislativo.

E assim ensinam os autores:

O poder de agenda refere-se à capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais alternativas se convertem em decisões políticas. (FIGUEIREDO/LIMONGI, 1999, p.36).

Observando com atenção e trazendo um breve percentual dos projetos de lei do governo ZIZO nota-se que, 54% dos projetos, ou seja, 59 (cinquenta e nove) foram de iniciativa do próprio prefeito. É importante ressaltar que dos projetos enviados 44

<sup>21</sup> Neste artigo trabalhamos com projetos apresentados e aprovados

<sup>22</sup> Neste artigo trabalhamos com medidas provisórias editadas e aprovadas

(quarenta e quatro) foram aprovados, 2 (duas) não aprovados e 13 (treze) não consta nada a respeito. Não obstante, o Executivo editou 13 (treze) medidas provisórias, contudo, 1 (uma) foi rejeitada por ( 6 seis votos a favor e 2 dois contra ). Apesar de serem de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, as medidas provisórias figuram no rol do processo legislativo. É um instrumento não muito comum nas casas legislativas municipais, todavia, conforme a Constituição Federal, não há proibição de sua inserção no âmbito municipal.

Uma análise mais cautelosa e percentual dos dados apresentados no gráfico 1 verificou-se diferenças nos dois governos. Ao ser analisada comparativamente, a produção dos projetos de lei e medidas provisórias nos dois governos no que tange à iniciativa e quantidade, indica cenários distintos. Na 11ª legislatura, no governo ZIZO, houve o predomínio de uma agenda do Executivo 66%, incluindo os 12% do percentual das medidas provisórias, muito acima da produção dos vereadores que ficaram com 34% das proposições supramencionadas, porém, é imperativo notar que desse percentual 31 (trinta e uma) foram aprovados, 3 (três) não aprovados e 3 (três) não constam nada a respeito. Observando que não houve medidas provisórias no governo DUDU, podendo assegurar uma ingerência maior no processo legislativo no governo ZIZO. Destarte, na agenda do governo DUDU, na 12ª legislatura, 52% das proposições foi de sua iniciativa, ou seja, 60 (sessenta projetos). Cabe ainda atentar ao fato que todos os projetos de lei encaminhados no governo DUDU foram aprovados.

A produção dos vereadores, em contexto geral, ou seja, em todo o período observado é considerável, pois, no caso dos projetos de lei – descartando as medidas provisórias – o gráfico 1 deixa em evidência uma razoável produção, com 92 projetos apresentados na casa<sup>23</sup>, ou seja, 44% levando em consideração as duas legislaturas. Importante deixar claro que o Legislativo obteve uma boa aprovação 86 (oitenta e seis) projetos aprovados, isso representa 93% do total de projetos de lei do período estudado. Podemos destacar nos projetos dos vereadores que 49% se destinaram a denominação de nome de via pública, e 18% são os títulos de reconhecimento de utilidade pública que garante às entidades, associações civis e fundações o reconhecimento como instituições sem fins lucrativos e prestadoras de serviços à sociedade.

---

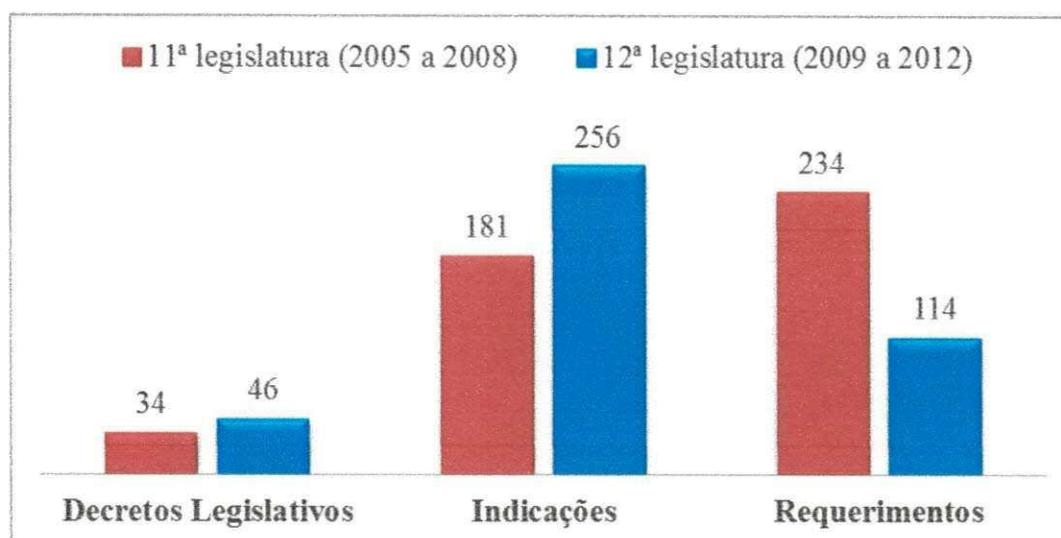
<sup>23</sup> “Casa” aqui tem o sinônimo de poder legislativo

## 6.1 RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS ATOS DO LEGISLATIVO

As informações dos atos do legislativo - decretos legislativos, indicações e requerimentos - foram obtidas a partir do arquivo da Câmara Municipal de Serra Branca.

O foco agora é analisar a dinâmica das principais proposituras da Câmara durante a 11ª e 12ª legislaturas na cidade de Serra Branca a partir das estratégias abraçadas pelos vereadores em seu desempenho legislativo. Durante a 11ª e 12ª legislaturas no município de Serra Branca, quadriênios 2005/2008 e 2009/2012, tramitaram na Câmara Municipal 865 (oitocentos e sessenta e cinco) proposições entre decretos legislativos, indicações e requerimentos:

**Gráfico 2 - Desenho institucional dos atos do legislativo no município de Serra Branca – PB**



Fonte: Arquivo da Câmara Municipal de Serra Branca – PB, 2014

Vamos analisar neste primeiro momento os dois primeiros atos administrativos e de iniciativa exclusiva do Legislativo.

Projeto de decreto legislativo<sup>24</sup> - são utilizados para julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do Executivo, prestar honrarias ou homenagens ao cidadão que, reconhecidamente, tenha prestado serviço ao município e para o estabelecimento ou fixação da remuneração do prefeito e do vice-prefeito e vereadores, na forma

<sup>24</sup>Ressalte-se 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 artigo 47, V. (Art. 115º - Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca).

estabelecida na Lei Orgânica Municipal bem como, concessão de licenças e afastamentos ao Prefeito e aos Vereadores, sendo que não estão subordinados à sanção do prefeito e sim do presidente da Câmara<sup>25</sup>.

Os resultados da pesquisa apontaram que os decretos legislativos – em comparação com indicações e requerimentos - são os de menor número, 80 proposições no período analisado, 34 (trinta e quatro no governo ZIZO) e no governo DUDU 46 (quarenta e seis) isto corresponde, respectivamente, a 42% e 58% do total de decretos apreciados nas duas legislaturas, no entanto, destacando que 3 (três) não foram aprovados na 11ª legislatura.

Cabe, ainda, realizar algumas considerações acerca do conteúdo destes decretos. Elencando o conteúdo dos projetos, verificamos que 11,25% se destinam a concessão de medalha de honra ao mérito a indivíduos diversos que tenha prestado relevantes serviços ao município. Os títulos de cidadania representaram 88,75%, são vários os nomes indicados para receber essa honraria, desde políticos, empresários, artistas a personalidades religiosas, sem dúvida, o de maior produção das proposições examinadas, esse tipo de concessão é uma forma de prestígio a um cidadão que proporcionou ou proporciona acentuado serviço à sua comunidade ou mesmo à cidade, e que também seja modelo para a população.<sup>26</sup>, embora plenamente justificados para alguns casos, chama a atenção pelo excesso de produção.

Em se tratando de uma questão regimental, a indicação é um rico instrumento parlamentar que faculta ao vereador a possibilidade de cooperar com a administração pública realizada pelo Executivo através do envio de sugestões de prestação de serviços de interesse público ao prefeito ou ao órgão administrativo cabível. As indicações não têm a força legal de um projeto de lei ou de resolução, não precisam ser submetidas a um processo de aprovação na Câmara, mas passam por procedimentos formais, são protocoladas, lidas, registradas em ata, e cadastradas como produção legislativa do vereador, documentando, assim, sua autoria. Trata-se, contudo, de uma sugestão que pode ou não ser atendida pela prefeitura, sem que este tenha que prestar contas formalmente de sua decisão<sup>27</sup>.

Os estudos da pesquisa assinalaram que as indicações foram responsáveis por 437 encaminhamentos no período analisado, isto corresponde a 51% dos atos do Poder

<sup>25</sup>Art. 33º Incisos II e III - Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca.

<sup>26</sup>Art. 47º Inciso V e (Alínea e) - Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca.

<sup>27</sup>Art. 122º - Indicação é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos poderes competentes. (Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca)

Legislativo nas duas legislaturas. As principais solicitações que constam nas indicações são: limpeza de prédios públicos, instalação de iluminação em vias públicas, pavimentação de ruas, construção de creches, escolas, quadras poliesportivas, instalação de telefones públicos, quebra-molas, entre outras.

Requerimento é geralmente adotado para convocar e pedir informações ao prefeito, solicitar providências às autoridades estaduais e federais, incluir discurso ou publicação nos anais da Câmara, convocar sessões extraordinárias e outros motivos necessários ao processo legislativo.

Analisando o gráfico 2 acima vemos que este instrumento foi bastante usado nas duas legislaturas, porém, com uma “larga vantagem” na 11ª legislatura, que compreende o governo ZIZO, nesse período foi encaminhado 234 (duzentos e trinta e quatro) requerimentos, o que corresponde a 67% do total, não obstante, no governo DUDU foi encaminhado 114 (cento e quatorze) requerimentos, correspondendo assim, a 33% do total.

Há várias espécies de requerimentos: quanto à forma são verbais ou escritos; e quanto à decisão sobre eles, uns são despachados apenas pelo Presidente; outros são despachados pelo Presidente, mas ouvida a Mesa; e outros são decididos pelo Plenário. Somente os despachados pelo Presidente podem ser verbais. O Prefeito tem prazo para prestar as informações. Se não o fizer, estará sujeito a penas.

O Vereador pode requerer informações ao Prefeito sobre a administração do Município. O requerimento deverá:

- a) especificar, claramente, a informação que deseja;
- b) ser examinado pela Mesa, que emitirá parecer;
- c) ser aprovado pelo Plenário.

## **7. É POSSÍVEL FALARMOS EM SEPARAÇÃO DE PODERES NO MUNICÍPIO?**

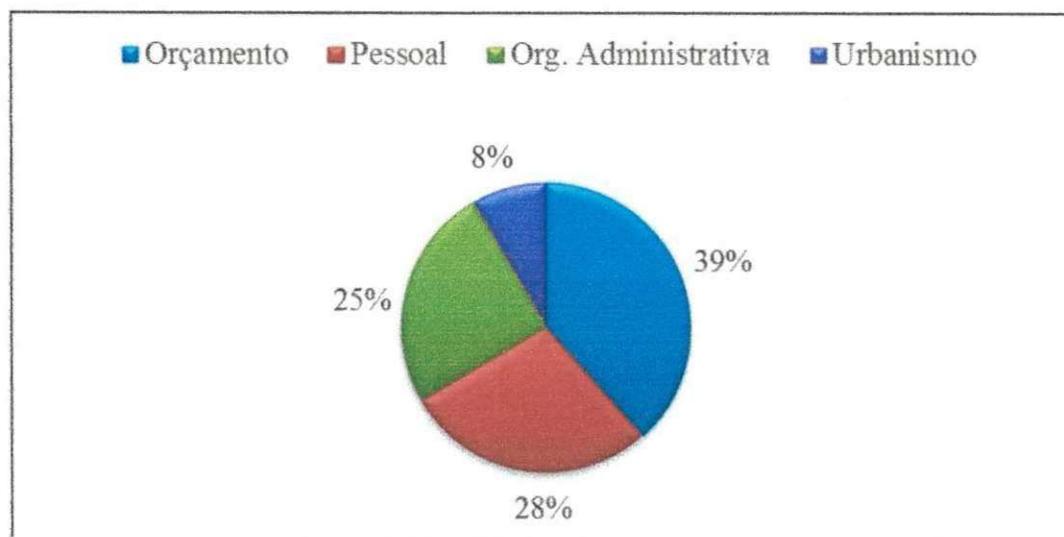
Um breve comentário proposto aqui permite algumas considerações acerca da Separação de Poderes no município de Serra Branca bem como, o grau de predomínio do Executivo sobre o Legislativo.

Ao analisarmos a atuação do Executivo no processo legislativo, muitas vezes nos questionamos em relação à interferência do Chefe do Executivo nos trabalhos parlamentares, principalmente nas Câmaras Municipais e de certa maneira nos

perguntamos se realmente a Tripartição dos Poderes - ensinada por Montesquieu – está sendo respeitada, há equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo.

Construímos no gráfico 3 a identificação de todas as matérias de Projetos de Lei encaminhadas ao Poder Legislativo Municipal de Serra Branca pelo Chefe do Executivo no período estudado, para elucidar a questão da Separação de Poderes no município.

**Gráfico 3 - Identificação do conteúdo dos Projetos de Lei do Executivo nas duas legislaturas**



Fonte: Arquivo da Câmara Municipal de Serra Branca – PB, 2014

Para que se pudesse ficar mais claro a identificação da agenda do Poder Executivo, estabeleceu-se uma classificação que observasse o conjunto da produção legislativa do Executivo no período em questão.

Optou-se por quatro categorias distintas, assim discriminadas quanto aos conteúdos de acordo com as prerrogativas privativas do Executivo:

- Orçamento: Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA), aberturas de crédito adicional e especial, negociação e parcelamento de dívidas, instituição de impostos, taxas e contribuições;

- Pessoal: Contratos emergenciais, planos de carreira, reajustes salariais, criação e extinção de cargos, concurso;

- Organização Administrativa: Criação e extinção de secretarias, leis normativas, criação de órgãos fiscalizadores e reguladores, criação e extinção de conselhos e fundos;

- Urbanismo: Plano diretor, regulamento de obras, uso do espaço urbano, atividades industriais e comerciais, doação, permuta e alienação de imóveis, programas, convênios, contratos que necessitam de autorização do Legislativo;

O que se compreende através da literatura e dos dados acima avaliados é que a Constituição de 1988 dotou o Executivo de ferramentas que lhe admitem uma posição de destaque no jogo entre poderes independentes. Por conta desse cenário, o Executivo acaba tendo ampliada sua influência sobre a agenda do Legislativo.

Por isto é que, longe de se demonstrar uma atuação coadjuvante do Legislativo, à conclusão de que a legislação por parte do Executivo não é uma quebra da Separação de Poder, mas é responsável por aumentar o diálogo institucional entre ele e o Legislativo. Assim, o Legislativo se torna participante ativo das discussões desencadeadas pelo Executivo a partir de sua atividade legislativa, atuando conforme suas atribuições, permitindo o equilíbrio de forças.

Além disso, as matérias referentes às questões orçamentárias, de pessoal, organização administrativa e urbanismo são prerrogativas exclusivas do Prefeito bem definidas na CF/88, mas há a necessidade, de serem apreciadas pelos Vereadores, o que colabora para que, não haja uma usurpação do poder de legislar do Legislativo.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo buscou mapear as proposições apresentadas pelos poderes Executivo e Legislativo municipal de Serra Branca da 11<sup>a</sup> e 12<sup>o</sup> legislaturas compreendendo respectivamente os governos de Luiz José Mamede de Lima (2005 a 2008) e Eduardo José Torreão Mota (2009 a 2012) na Prefeitura de Serra Branca no que se refere ao seu conteúdo e quantidade bem como, seus sucessos e fracassos no contexto do processo legislativo. Paralelamente, verificar como tem se dado o controle mútuo desses poderes sobre o processo decisório, analisando-se o desempenho de cada poder e se foi respeitada a Separação dos Poderes.

Comparando as agendas, no que se refere à produção legislativa do Executivo em relação à relevância e/ou conteúdo dos projetos de lei, percebeu-se que 92% da agenda, nos dois governos, foi formada por projetos relativos a orçamento, pessoal e organização administrativa, na agenda do Legislativo têm 67% dos projetos destinados à denominação de nome de via pública (rua), e títulos de reconhecimento de utilidade pública.

Há, portanto, um predomínio destes assuntos, em ambas as agendas nas legislaturas estudadas. Na iniciativa dos projetos o Executivo impôs sua agenda, foram 132 projetos de lei dos quais 13 constam de medidas provisórias que apesar de ter previsão constitucional é um instrumento bem raro no processo legislativo municipal. Os projetos de lei apresentados pelos vereadores somaram 92 proposições representando 44% dos projetos apreciados nas duas legislaturas.

Registramos que este predomínio do Poder Executivo sobre a agenda do Poder Legislativo não pode colocar em xeque a constitucionalidade dos instrumentos disponibilizados ao Poder Legislativo, nem tão pouco a legitimidade das leis oriundas desse processo. É que os poderes recebidos pelo Executivo o foram delegados pela própria Constituição e pela Lei Orgânica Municipal com o intuito de garantir a governabilidade do Estado Democrático de Direito e de facilitar o jogo político, não se tratando de uma usurpação de competência ou de um desequilíbrio de repartição de poderes.

O segundo objetivo foi o de realizar levantamento do fluxo das indicações, dos requerimentos e dos decretos legislativos entre os anos de 2005 a 2012, no município de Serra Branca.

Os resultados da pesquisa apontaram que os decretos legislativos são os atos de menor fluxo, 80 proposições no período analisado e os conteúdos dos decretos legislativos estão concentrados em concessão de medalha de honra ao mérito e honorárias a diversos seguimentos da sociedade.

Vimos que a indicação é um instrumento parlamentar que possibilita o vereador a cooperar com a administração pública realizada pelo Executivo através do envio de sugestões de prestação de serviços de interesse público ao prefeito ou ao órgão administrativo cabível e foram responsáveis 51% dos atos do Poder Legislativo nas duas legislaturas. As principais solicitações que constaram nas indicações foram: limpeza de prédios públicos, instalação de iluminação em vias públicas, pavimentação de ruas, construção de creches, escolas, quadras poliesportivas, instalação de telefones públicos, quebra-molas, entre outras.

Bastante utilizados nas duas legislaturas, entretanto, com uma “larga vantagem” na 11ª legislatura, os requerimentos corresponderam a 40% do total de tudo aquilo que os vereadores produziram nas duas legislaturas, lembrando que aqui nos referimos aos atos do Legislativo, não obstante, quando os dois governos são

comparados, há diferenças entre eles, o que indica a dinâmica da relação que cada um estabeleceu com o Legislativo.

As evidências apresentadas ao longo do texto mostraram que o Legislativo teve um comportamento cooperativo para com as iniciativas do Executivo municipal. Sob qualquer ângulo que sejam analisadas, vê-se que as iniciativas do poder Executivo receberam um bom tratamento. Assim trazendo o terceiro objetivo desta pesquisa que foi o de analisar os sucessos e os fracassos de cada um dos chefes do Executivo, tendo por base os resultados dos trâmites legislativos que sofreram as proposições do Executivo.

Apesar de altos, os índices de sucesso nos projetos apresentados nas duas legislaturas são bem diferentes quando comparadas, mas parecem corroborar com a ideia de que o Executivo tem o poder de agenda sobre o legislativo.

No governo ZIZO houve um pouco menos de aprovação - 78% de aprovação das proposituras - do que no governo DUDU levando em consideração as medidas provisórias aprovadas, todavia, é relevante destacar que 18% dos projetos não contam nada a respeito de aprovação ou de reprovação no arquivo pesquisado. No governo de DUDU a taxa aparece com impressionantes 100% de aprovação o que nos remete o um poder de agenda bem maior na 12ª legislatura.

A avaliação que podemos fazer - longe de ser unanime - do padrão de relações entre o Executivo e o Legislativo que hoje observamos e da possibilidade de o Legislativo, enquanto instituição, vir a desempenhar um papel mais independente no processo de decisões sobre políticas públicas deve levar em conta dois aspectos. Deve considerar a natureza da política pública e, em segundo, não pode se furtar da compreensão do processo legislativo cooperativo entre os dois poderes, na utilização dos instrumentos legais para se chegar nesse norte.

Todos os mecanismos e instrumentos de efetivação do Direito devem ser norteadores dos trabalhos parlamentares, como a própria técnica de elaboração da norma, garantindo assim o maior atendimento das necessidades sociais, foco maior da construção legislativa, principalmente no âmbito municipal, espaço no qual o indivíduo vive, trabalha, produz, enfrenta as adversidades próprias à complexa sociedade em que vivemos e exige das autoridades a implementação de políticas públicas que lhes permitam uma melhor qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. **Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxo de poder e ideias no congresso: exemplos e momentos comentados**. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. Decreto-lei 201/67, de 17 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União. 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Lei 1.079/50, de 10 de abril de 1950. Diário Oficial da União em 12 de abril de 1950.

COELHO, Silvia Regina dos Santos. **O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas**. Brasília: UNB, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV/FAPESP, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=251550> – Acesso em: 12 fev. 2014.

MAGALHÃES, de José Luiz Quadros. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo — o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. **Revista do tribunal de contas do estado de Minas Gerais**. 2009. v. 71.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MOREIRA, Marcelo Silva. **Montesquieu, ACM, Velloso e FHC: separação dos poderes e suas perspectivas**. Disponível em: <[www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=60](http://www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=60)>. Acesso em 15 mar. 2014.

PINHO, Mario Jorge Rodrigues de. **Guia Prático do Vereador**. 3.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1992.

SERRA BRANCA - PB. Câmara Municipal. **Lei Orgânica Municipal de Serra Branca (1990)**. Disponível em: [camaraserrabranca.blogspot.com](http://camaraserrabranca.blogspot.com). Acesso em: 16 jan. 2014.

SERRA BRANCA - PB. Câmara Municipal. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Serra Branca (1996)**. Disponível em [camaraserrabranca.blogspot.com](http://camaraserrabranca.blogspot.com) – Acesso em: 16 jan. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25ª. ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOARES, Kelly Cristina Costa. **Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda da reeleição e os efeitos na condução do poder presidencial na arena legislativa**. 2010. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

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