

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Adriana Maurano

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

São Paulo
2007

ADRIANA MAURANO

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo
2007

M412 Maurano, Adriana

O poder legislativo municipal / Adriana Maurano - 2007.
156 f.: 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade
Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

Bibliografia: f. 150 – 156.

1. Poder legislativo municipal 2. Direito municipal 3. Direito Constitucional
I Título.

CDU 342.52:352

ADRIANA MAURANO

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Monica Herman Salem Caggiano - orientadora
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Carlos Francisco
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Dircêo Torrecillas Ramos
Universidade de São Paulo

Aos meus pais Edith e Geraldo, com
minha mais profunda saudade e a certeza
que um dia nos reencontraremos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de toda sabedoria, pela força e pela coragem que me concedeu, permanecendo ao meu lado em todo o percurso desta caminhada.

À Prof^a Dr^a Monica Herman Salem Caggiano, pelo incentivo que foi crucial para a minha decisão de realizar este Mestrado e pela orientação segura e competente, que me fez concluí-lo.

Aos professores Dr. Dircêo Torrecillas Ramos e Dr. José Carlos Francisco, pelas críticas e sugestões apresentadas na qualificação, que melhor direcionaram este trabalho.

Ao Dr. Renato Bloisa, pela compreensão e incentivo, sem o qual não seria possível finalizar este trabalho.

Aos professores e funcionários da Pós-Graduação Mackenzie, pelos ensinamentos e apoio inestimáveis.

Às bibliotecárias da Procuradoria Geral do Município, Israilde Custódio Barros e Regina Tiemi Oshima, pela competência e presteza com que sempre me auxiliaram e, principalmente, pela amizade, paciência e bom humor que fizeram mais prazerosos os momentos de pesquisa e estudo.

À Ana Luíza Iaria, grande amiga e excelente profissional, pela ajuda na compreensão de textos na língua inglesa e traduções necessárias e à Regina Bógus, pelo competente auxílio na revisão final deste trabalho.

Ao André Luiz Teodoro, companheiro e grande incentivador dos meus estudos, por nunca me deixar esmorecer, ficando ao meu lado durante todo este percurso.

“Só tão alto quanto o que alcanço posso crescer
Só tão longe quanto exploro posso chegar
Só na profundidade que olho posso ver
Só à medida que sonho posso ser.”

Karen Ravn

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à condição de ente federado, conferindo-lhe autonomia política, administrativa e financeira. Ao assegurar a autonomia municipal, a Constituição Federal instituiu dois poderes locais de governo, Executivo e Legislativo, e estabeleceu o sistema de eleição direta para prefeito e vereadores. Aplicando princípio simétrico dos poderes de governo, a Constituição Federal conferiu à Câmara Municipal, eleita pelo povo, a função de aprovar e promulgar a Lei Orgânica do Município, que é a Lei de auto-organização do Município, além das demais funções típicas do Poder Legislativo: de representação, de controle e, especialmente, a de elaborar as normas jurídicas, através de processo legislativo, assegurando ao Município o exercício de suas competências constitucionais. O presente estudo parte da origem do sistema federativo, dos princípios democráticos e do contexto histórico do Município no Brasil para caracterizar o Poder Legislativo Municipal e delinear a sua estrutura, funções e competências, a partir da Carta de 1988.

Palavras-chave: Direito constitucional. Município. Poder Legislativo.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Constitution, enacted in 1988, considers the Municipality as a federate entity, granting it political, administrative and financial autonomy. When granting municipal autonomy, the Federal Constitution has created two local government powers, the Executive and the Legislative; it also sets down the system of direct elections for mayor and representatives. As a parallel to the government powers, the Federal Constitution has empowered the people-elected Municipal House to pass and enact the Municipal Organic Law, a self-organizing legislation for the Municipality. Notwithstanding these powers, the Municipal House still performs their duties inherent to the Legislative Power: representation, control and, especially, drafting legislation by means of the legislative procedures, to assure the Municipality the use of their constitutional competence. Based on the 1988 Constitution, the author of this study aims at describing the Municipal Legislative Power and elaborate on its structure, function and competences as emanating from the federative system, the democratic principles and the historical context of Municipalities in Brazil.

Keywords: Constitutional Law. Municipality. Legislative Power.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	PODER LEGISLATIVO.....	13
2.1	REGIME REPRESENTATIVO.....	13
2.1.1	O Conceito de representação.....	13
2.1.2	Regime representativo: breve histórico.....	16
2.1.3	O Mandato representativo.....	18
2.1.3.1	Natureza.....	18
2.1.3.2	Características.....	19
2.1.3.3	Mandato Representativo e Mandato Imperativo.....	20
2.2	PARLAMENTO.....	22
2.2.1	Origem.....	22
2.2.2	Funções.....	24
2.2.3	Organização.....	29
2.2.4	Garantias de funcionamento.....	30
3	O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.....	32
3.1	ASPECTOS GERAIS DO FEDERALISMO.....	32
3.2	O FEDERALISMO NO BRASIL.....	40
3.2.1	Breve histórico.....	40
3.2.2	Princípios federativos na Constituição de 1988.....	46
3.3	O MUNICÍPIO.....	50
3.3.1	A Posição do Município nas Constituições brasileiras: breve histórico.....	50
3.3.2	O Município na Constituição Federal de 1988.....	62
4	PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	75
4.1	A CÂMARA MUNICIPAL.....	75
4.1.1	Tratamento Constitucional: breve histórico.....	75
4.1.2	Lei Orgânica.....	80
4.1.3	Regimento Interno.....	84
4.1.4	Legislatura.....	85
4.1.5	Sessão Legislativa.....	86
4.1.6	Recesso.....	89
4.1.7	Estrutura.....	91
4.1.7.1	Órgãos de direção.....	91
4.1.7.2	Órgãos de deliberação.....	94
4.1.8	Atribuições.....	99
4.1.8.1	Função organizativa.....	100
4.1.8.2	Função legislativa.....	101
4.1.8.3	Função de controle e fiscalização.....	107
4.1.8.4	Função julgadora.....	110
4.1.8.5	Função administrativa.....	110
4.1.8.6	Função de assessoramento.....	110
4.2	O VEREADOR.....	111
4.2.1	Eleição.....	111
4.2.1.1	Condições de Elegibilidade.....	112
4.2.1.2	Número de Vereadores de cada Município.....	112
4.2.1.3	Sistema proporcional.....	114
4.2.1.4	Diplomação.....	116

4.2.2	Exercício do mandato.....	117
4.2.2.1	Posse.....	117
4.2.2.2	Impedimentos e Incompatibilidades.....	118
4.2.2.3	Deveres do Vereador.....	121
4.2.2.4	Direitos e prerrogativas do Vereador.....	122
4.2.2.5	Remuneração.....	128
4.2.3	Término do mandato.....	130
4.2.3.1	Extinção do mandato.....	131
4.2.3.2	Cassação do mandato.....	134
4.2.3.3	Fidelidade partidária.....	137
4.2.4	Convocação de Suplente.....	143
5	CONCLUSÃO	145
	REFERÊNCIAS	150

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vivencia um processo de fortalecimento do Poder Legislativo local, cujo marco mais importante é a Constituição Federal de 1988, que conferiu aos Municípios o *status* de ente da Federação, reestruturando o sistema federativo e reorientando o Estado Democrático Brasileiro para a busca de uma concretização efetiva dos direitos de cidadania.

Ao consagrar o poder local, a Constituição garante um amplo caminho de participação, instrumento necessário à afirmação do Estado Democrático.¹ Isto porque ser cidadão “é também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos”.² Tais direitos, que abrangem também a participação na elaboração das leis e a fiscalização dos representantes eleitos, são exercidos precipuamente dentro do Município, parcela da nação que mais se aproxima dos cidadãos.³

A importância do Município foi enfatizada por Rui Barbosa, em *habeas corpus* impetrado perante o Supremo Tribunal Federal:

Não há, senhores, corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal. Vida que não é própria, vida que seja de empréstimo, vida que não for livre não é vida. Viver do alheio, viver por outrem, viver sujeito à ação estranha, não se chama viver; senão fermentar e apodrecer. A Bahia não vive; porque não tem municípios. Não são municípios baianos, porque não gozam de autonomia. Não logram autonomia, porque não têm administração sua.. Não têm administração sua, porque é o Governo do Estado quem os administra, nomeando-lhes os administradores.⁴

Desta forma, a autonomia do governo local, além de ser um princípio estruturante da organização territorial, é também um pressuposto para o pleno exercício da cidadania, pois possibilita uma maior e mais ativa participação no destino da sociedade, podendo-se até mesmo afirmar, como Fabio Roversi-Monaco, que a autonomia local transcende o quadro conceptual de mera descentralização administrativa e se liga à temática da liberdade.⁵

¹ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 71.

² PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

³ MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 24.

⁴ BARBOSA, Rui apud SILVA, Sandra Krieger Gonçalves, op. cit., p. 72.

⁵ ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 1, p. 335.

De fato, a partir da Constituição Federal de 1988, as responsabilidades do Município – agora alçado à condição de ente federativo – vêm sendo ampliadas, dando-se relevância à sua autonomia que, segundo Sandra Krieger Gonçalves Silva, é

revelada pelos poderes de auto-organização, através da capacidade de elaborar sua Lei Orgânica; autogoverno, através da eleição direta dos componentes do executivo e legislativo Municipal; auto-administração, através da edição de leis próprias e organização de seus próprios serviços, instituição e arrecadação de suas rendas.⁶

Ao assegurar a autonomia municipal, a Constituição Federal instituiu dois poderes locais de governo, Executivo e Legislativo, conferindo ao Município, dentro do aspecto político da autonomia, “capacidade de organizar e constituir o seu próprio governo, isto é, a capacidade de estruturar os Poderes Legislativo e Executivo, bem como seu inter-relacionamento”.⁷ Aplicando princípio simétrico dos poderes de governo, conferiu à Câmara Municipal, eleita pelo povo, a função de aprovar e promulgar a Lei Orgânica do Município, que é a Lei de auto-organização do Município. Esta se insere dentro do aspecto político da autonomia municipal.

Além disso, à Câmara Municipal cabe elaborar as leis através do processo legislativo, assegurando ao Município o exercício de suas competências constitucionais.

Seja pelo contexto histórico, seja pela ausência de uma educação mais voltada à cidadania, é certo que grande parte dos cidadãos desconhece o potencial concedido pela Constituição Federal ao Poder Legislativo Municipal para a organização da vida social, quais suas reais atribuições, composição e funcionamento, levando-os tão-somente a cobrar dos Vereadores atitudes que são típicas do Poder Executivo, como a execução de obras e serviços públicos.

Torna-se premente, pois, o estudo e a pesquisa voltada ao âmbito de atuação do Poder Legislativo Municipal para demonstrar o potencial que hoje ele detém, a relevância e a responsabilidade de suas atribuições, dando, aos munícipes, subsídios para o exercício de sua cidadania quanto à participação na organização da vida social, cobrança da resolução de problemas locais e fiscalização.

Assim, no presente estudo serão abordadas as questões relacionadas à repercussão, no âmbito da função legislativa, do status de ente federado conferido pela

⁶ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 85.

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 89.

Constituição Federal de 1988 ao Município: a importância do Poder Legislativo Municipal na conformação do Estado Federal Brasileiro e quais os limites impostos para elaboração da Lei Orgânica do Município; a estrutura do Poder Legislativo Municipal, suas funções e finalidades; como se efetiva o processo legislativo no Município e, por fim, quais as peculiaridades do Poder Legislativo nas diversas capitais brasileiras.⁸

⁸ A pesquisa abrangeu todas as capitais brasileiras, com exceção de Maceió, cuja Lei Orgânica, apesar de todos os nossos esforços, não logramos obter.

2 PODER LEGISLATIVO

O princípio da separação de poderes sistematizado por Montesquieu ainda exerce grande influência nas sociedades modernas. A teoria clássica divide o Estado em três Poderes distintos, aos quais são atribuídas funções distintas. São estes poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A atuação e organização do Poder Legislativo estão ligadas ao sistema representativo de governo, uma vez que a função original do Parlamento foi a da representação política, cuja relevância permanece reconhecida até hoje.⁹

2.1 REGIME REPRESENTATIVO

A forma de democracia representativa surgiu em virtude da impossibilidade do povo em dirigir diretamente os negócios do estado, como faziam os antigos. No atual Estado Democrático de Direito, o povo elege, periodicamente, representantes e a eles outorga poderes. Resta, pois, saber no que consiste essa representação.

2.1.1. O Conceito de representação

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o conceito clássico trazido por Jellinek – para quem representação é “a relação de uma pessoa com outra, ou outras, em virtude da qual a vontade da primeira se considera como expressão imediata da vontade da última, de modo que juridicamente aparecem como uma só pessoa”¹⁰ – dá lugar a duas interpretações: 1) a vontade do representante é a vontade dos representados, resultando uma imputação da vontade do representante aos representados (o que não é, necessariamente, correto no plano

⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri. SP: Manole, 2004. p. 13.

¹⁰ JELLINEK, Georg. apud FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 64.

político); ou 2) a vontade do representante é a expressão da vontade preexistente dos representados, tornando-se o representante mero porta-voz dos representados.¹¹

Norberto Bobbio parte de uma origem etimológica italiana da palavra para apontar um duplo significado do vocábulo “representar”: *rappresentanza* (agir em nome e por conta de outrem), e *rappresentazione* (reproduzir, espelhar ou refletir). Segundo ele, esses dois significados

são continuamente sobrepostos e confundidos, ainda que inconscientemente, de modo que se diz que o parlamento representa o país tanto no sentido de que os seus membros agem em nome e por conta dos eleitores, quanto no sentido de que o reproduz, o espelha, o representa, o reflete.¹²

Para Bobbio, “Estado representativo”, no seu significado original, quer dizer Estado no qual existe um órgão para decisões coletivas composto por representantes. A partir de meados do século XIX, com o surgimento da problemática da substituição do sistema eleitoral de colégios uninominais pelo sistema proporcional, o “Estado representativo” começa a ter outro significado, qual seja, de Estado no qual existe um órgão decisório que, através de seus componentes, representa as diferentes tendências ideais e os vários grupos de interesse do país globalmente considerado.¹³

Na democracia indireta, a representação ocorre no duplo sentido de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesse que se formam na sociedade. Sob esse aspecto, pode-se dizer que a democracia direta é menos representativa do que a democracia indireta, pois na democracia direta as questões submetidas aos cidadãos sob a forma de quesitos alternativos tornam improvável o espelhamento da sociedade (*rappresentazione*).

Assim, em um regime representativo o povo se governa por intermédio dos representantes eleitos, que possuem mandato temporário e devem atender às expectativas dos eleitores, representando a vontade da nação. Isto implica não só na participação indireta dos cidadãos na gestão da coisa pública, mas também na possibilidade de controle do poder político.

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 64.

¹² BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 457-458.

¹³ Ibid., p. 458.

Para Maurício Cotta,

o sentido da representação política está portanto, na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Assim, pode ser satisfeita a exigência fundamental que desde as primeiras e incertas origens fez surgir a instituição da representação, exigência expressa na Idade Média no axioma *quod omnes tagit ab omnibus probari debet*. Com base em suas finalidades, poderíamos, portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre os governados e governantes.¹⁴

Vale ainda ressaltar a distinção existente entre a representação política e aquela existente no Direito Privado, pois a representação política não é uma representação jurídica, não dizendo respeito ao instituto privado do mandato.

No Direito Privado, a representação ocorre apenas em relação ao mandante, unicamente, enquanto que na representação política, embora o representante seja eleito apenas por parte do eleitorado, deve buscar expressar a vontade do todo, ou seja, da totalidade de indivíduos da sociedade, vez que não se pode dizer que o mandatário estaria vinculado apenas àqueles que o elegeram.

Ainda no Direito Privado, basta a vontade do mandante para a revogação do mandato, enquanto que na representação política, como bem salienta Bruno Burgarelli Albergaria Kneipp¹⁵, o mandato é irrevogável – com exceção do instituto no *recall*¹⁶, existente em alguns Estados da Federação norte-americana, mas de pouquíssima aplicação.

Por fim, no Direito Privado, o mandatário tem somente os poderes que lhe foram outorgados pelo mandante através da procuração; no Direito Público, o representante possui

¹⁴ COTTA, Maurício. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 1.102.

¹⁵ KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. *A Pluralidade de Partidos Políticos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 45.

¹⁶ Segundo Cláudio Lembo, o *recall*, ou revogação popular de mandato representativo, origina-se do Direito público americano e mereceu concepção na última década do século XIX. Está presente também no direito soviético e no direito suíço, este último de forma coletiva, através do instituto do *abberufungsrecht*. Salienta que embora este instituto tenha conteúdo altamente moralizador, não foi introduzido no direito brasileiro, em que pese o esforço do constituinte de 1988, restando os mandatos eletivos preservados da efetiva fiscalização popular (LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p.52).

No entanto, a idéia do *recall* já estava presente na obra de John Locke, para quem “o legislativo é apenas um poder fiduciário e se limita a certos fins determinados”, permanecendo no povo “um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou”. Dessa forma, voltando o poder para as mãos do povo, poderá depositá-lo de novo onde considerar melhor para sua proteção e segurança (LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006. p. 173.).

as competências atribuídas não pelo mandante, mas pela Constituição, e seus atos não ficam adstritos aos anseios do eleitorado.

2.1.2 Regime representativo: breve histórico

Não existe um consenso, por parte dos estudiosos, na determinação da origem e formação histórica da representação política, porém, assim como a idéia da soberania do povo e da origem do Estado, a representação vem de épocas remotas, sendo difícil a conceituação exata de sua origem.

Primitivamente, as formas de representação se deram mediante sacerdotes magnos, patriarcas, sábios, anciãos e chefes de família, que, isoladamente ou reunidos em conselhos, deliberavam e atuavam com força de obrigação sobre as comunidades que lhes eram subordinadas.

Na Grécia também havia o princípio da representação, nas eleições por *demos* e na votação das *polis*, apesar de predominar a democracia direta, sob a ressalva de que apenas os considerados cidadãos, parcela ínfima da sociedade, tinham participação política.¹⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que, para Jellinek, já em Roma, os juristas do período clássico formularam a idéia de representação para explicar e justificar a hegemonia do príncipe, ao qual foi transferido todo o império e poder, tornando-se ele representante do povo e sua voz. De outro lado, Pompônio ensinara que o Senado representava o povo romano, estando, pois, clara entre os romanos a idéia de representação. No entanto, esta representação, para Ferreira Filho, “nada mais era que a imputação jurídica da vontade do representante ao representado, cuja concordância com aquela era rigidamente presumida”.¹⁸

¹⁷ Manoel Rodrigues Ferreira alerta que não se pode reduzir o passado ao presente: as pessoas não só se vestiam de modo diferente, mas também a sua visão do mundo era diferente da realidade de hoje. Assim, também as cidades antigas são diferentes das cidades atuais e daí que os historiadores dão a elas os nomes que tinham na época estudada: “polis” (cidades gregas) e “civitas” (cidades romanas). Inicialmente centros de reunião das populações rurais, que ali celebravam o culto às divindades, organizavam o mercado e as assembléias políticas e judiciárias, as cidades passaram, com o tempo, a ser residência permanente de magistrados, dirigentes populares, comerciantes e artesãos, constituindo uma república, denominação latina para a coisa pública, o bem comum, administrado por seus habitantes (FERREIRA, Manoel Rodrigues. *As repúblicas municipais no Brasil: 1532-1820*. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1980. p. 27-28.).

¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 65.

Mas é só na Idade Média que vemos o surgimento de assembleias com caráter representativo, com os concílios católicos e os conselhos municipais. Ainda aí não estava presente o instituto da representação política, uma vez que tais Conselhos eram meramente consultivos e não defendiam direitos do povo, mas direitos e prerrogativas das castas e corporações privilegiadas.

O sistema representativo, como hoje conhecido, foi concebido primeiramente na Inglaterra, com a institucionalização do *Magnum Concilium*¹⁹ através da promulgação da “Magna Carta”, em 1215, que lhe atribuiu maior participação como órgão representativo e deliberativo, passando este a ter competência para participar da imposição tributária e para apresentar petições ao rei.²⁰

A partir de então, vários países passaram a desenvolver o sistema representativo, como forma de participação popular nas decisões políticas. A função representativa foi identificada, pois, com o Parlamento, verdadeiro albergue dos representantes do povo.

O regime representativo está intimamente ligado às eleições, que é elemento fundamental do mecanismo da representação. Para que se identifique se um regime político é ou não representativo é necessário analisar se o sistema eleitoral permite a competitividade e

¹⁹ Esse Conselho era composto por prelados e senhores feudais. Segundo José Murilo de Carvalho, “a eleição para a House of Commons e a escolha para a House of Lords e para o Ministério eram parte das aspirações dos proprietários de terra até em pleno século XIX. Na verdade, os proprietários monopolizavam os cargos públicos, mesmo no nível local, pois o “serviço público” era tido como obrigação. Até pelo menos o segundo Reform Act de 1867, os proprietários, nobres ou não, dominavam as duas Casas do Parlamento e os postos ministeriais. Mais ainda, o ingresso na política fora vetado a quem não fosse proprietário pelo Disqualification Act de 1710, somente revogado em 1838. Em 1868, 59 dos 115 proprietários de mais de 50.000 acres eram membros da House of Commons. As franquias eleitorais iniciadas em 1832 e reforçadas em 1867 permitiram aos poucos a entrada na elite de membros da burguesia comercial e industrial e posteriormente da classe operária. Mas entre 1886 e 1916, a metade dos ministros ainda era de origem aristocrática. Esses aristocratas, sobretudo os que chegavam a postos de gabinete, em sua maioria pessoas que viviam de rendas, da terra, ou de investimentos. Isso lhes proporcionava o ócio necessário para se dedicarem a lazeres diversos, entre os quais as atividades políticas. A política para eles não era vocação nem profissão, pois raramente dela dependiam para sua subsistência material”. (CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 28-29).

²⁰ Sobre o sistema representativo inglês, afirma Rousseau: “O povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada. Pelo uso que faz da liberdade, nos curtos momentos em que lhe é dado desfrutá-la, bem merece perdê-la”. Para o pensador francês, a idéia de representação é absurda, originária da sociedade civil corrompida: “A idéia de representantes é moderna; vem-nos do Governo feudal, desse Governo iníquo e absurdo no qual a espécie humana só se degrada e o nome de homem cai em desonra. Nas antigas repúblicas, e até nas monarquias, jamais teve o povo representantes, e não se conhecia essa palavra. Para ele, “não sendo a Lei mais do que a declaração da vontade geral, claro é que, no poder legislativo, o povo não possa ser representado; mas tal coisa pode e deve acontecer no poder executivo, que não passa da força aplicada à Lei” (ROUSSEAU, Jean-Jacques *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. p. 108-109).

garantias mínimas de liberdade para o sufrágio, sem as quais não é possível falar-se em representação.

Assim é que Maurizio Cotta define regime representativo como aquele que recebem da representação uma característica definitiva, representação esta “cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições competitivas”.²¹

2.1.3 O Mandato representativo

O mandato, na esfera política, está vinculado ao exercício da representação do povo, à outorga de poderes políticos por meio do voto e sua natureza e características variam de acordo com a ordem política em que se assente a democracia.

2.1.3.1 Natureza

O mandato político está intimamente relacionado à idéia de representação. Esta representação, no entanto, não está vinculada à vontade do representado, mas constitui-se com mandato livre.²² A representação, na verdade, não demonstra a “vontade do povo”, mas pressupõe um conjunto de institutos que permite tomar decisões coletivas onde não seria possível a democracia direta. Este conjunto de institutos disciplina a participação popular no processo político (eleições, sistemas eleitorais, partidos políticos etc.).

A eleição, segundo José Afonso da Silva, “consubstancia o *princípio da representação*, que se efetiva pelo *mandato político representativo*, que constitui situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função político-governamental na democracia representativa”.²³

²¹ COTTA, Maurício. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 1.106.

²² BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 461.

²³ SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 48.

Maurício Cotta alerta que a representação política é uma função por demais delicada, uma vez que “faltando determinadas garantias institucionais, é capaz de cair no oposto, a ‘manipulação’, ou seja, de se transformar de fluxo de opiniões e opções políticas que se movem de baixo para cima, em fluxo descendente de modelos e opções políticas impostos desde o alto”.²⁴

O mandato representativo tem sua origem no pensamento liberal e se relaciona com a doutrina da soberania nacional, na medida em que a nação se exprime através dos representantes, invioláveis no exercício de suas prerrogativas. Assim, na democracia liberal o mandato foi rigorosamente representativo, como ressalta José Afonso da Silva:

O mandato representativo é criação do Estado Liberal burguês, como um meio de manter distintos Estados e sociedade e como mais *uma forma de tornar abstrata a relação governo/povo*. Pois, segundo sua teoria, o titular do mandato não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação obrigacional.²⁵

2.1.3.2 Características

O mandato representativo tem como características a generalidade, a temporalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência.

O mandato é geral, pois o parlamentar, apesar de eleito por uma parcela do eleitorado, passa a representar a totalidade dos eleitores, ou seja, toda a nação.

A temporariedade também é característica do mandato parlamentar e tem por objetivo o controle dos representantes pelos eleitores, como afirma Auro Augusto Caliman:

A temporariedade do mandato visa ao controle dos representantes eleitos. John Stuart Mill, analisando a utilidade da duração ideal de um mandato, aponta que não deve ser muito longo nem demasiadamente curto, porque o parlamentar ‘não deve ocupar por tanto tempo a cadeira de sorte a esquecer a responsabilidade, relaxar no cumprimento dos deveres, conduzi-los tendo em mira a própria vantagem pessoal’; bem como é necessário que a duração do mandato seja em período suficiente para que possa o parlamentar ter condições de manifestar livremente os sentimentos mais impopulares, sem se arriscar a perder a cadeira.²⁶

²⁴ COTTA, Maurício. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 884.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 48.

²⁶ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 39.

No que concerne à liberdade, o representante exerce o mandato com autonomia de vontade, uma vez que seus poderes são conferidos pela própria Constituição, diferentemente do que ocorre no Direito Privado; nas palavras de José Afonso da Silva, o mandato é “livre, porque o representante não está vinculado a seus eleitores, dos quais não recebe instruções, porque, juridicamente, exprime, nos atos de governo, a sua própria vontade”.²⁷

A irrevogabilidade decorre da irresponsabilidade do mandatário em relação ao mandante, ou seja, ele não é obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou outra orientação e, neste sentido, não pode o mandante revogar o mandato outorgado.

Segundo Paulo Bonavides, o representante tem a faculdade de exprimir-se livremente, o que não seria de todo possível se os eleitores pudessem destituir seu mandato²⁸, concluindo que:

o princípio da irrevogabilidade é, por conseguinte, da natureza do mandato representativo, de modo que no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o *recall* dos americanos ou o *Abberufungsrecht* dos suíços.²⁹

A independência é, por fim, uma conseqüência das características do mandato representativo acima expostas, ou seja, o parlamentar, no exercício de seu mandato, não está vinculado à manifestação de vontade de seus eleitores, seus atos não dependem da ratificação dos eleitores, presumindo-se que a vontade representativa seja a mesma vontade nacional. A independência, juntamente com a irrevogabilidade, sustentam a liberdade com que o representante pode exercer seu mandato, insuscetível de qualquer coercibilidade.

2.1.3.3 Mandato Representativo e Mandato Imperativo

O mandato representativo, criação do Estado Liberal burguês, foi desta forma denominado para distinguir-se do *mandato imperativo* que vigorou antes da Revolução Francesa.

O titular do mandato imperativo ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas Assembléias Parlamentares e, surgindo um fato novo, para o qual o

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 48.

²⁸ Cf. nota 16 sobre o *recall*.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 262.

representante não dispusesse de instrução, teria que obtê-la dos eleitores, antes de agir. Nesta forma, o representante poderia ter seu mandato revogado pelos eleitores. Juridicamente, o mandato imperativo corresponde a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor.

Já no mandato representativo, como foi dito acima, o titular não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação obrigacional. O mandato representativo é, por princípio: geral, porque o eleito por uma circunscrição não é representante somente dela, nem apenas de suas bases eleitorais, mas é representante de toda a nação, e todo o povo; livre, porque o representante não está vinculado a seus eleitores, dos quais não recebe instruções, porque, juridicamente, exprime, nos atos de governo, a sua própria vontade; afirma-se que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garante a autonomia de vontade e irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter seu mandato durante o tempo previsto para sua duração nas normas constitucionais.

O mandato imperativo foi abolido pelos defensores do liberalismo. Contudo, alerta Paulo Bonavides que, na medida em que se observa o declínio do regime representativo de tradição liberal, acentua-se a tendência a reintroduzir o mandato imperativo como instrumento de autenticação da vontade democrática.

Nos governos da democracia semidireta, é possível sustentar que o mandato se faz imperativo, não somente por exigências morais ou políticas, quais as que atuam poderosamente sobre o ânimo do representante em todo o regime de legítima inspiração democrática, obrigando-o a ter em conta sempre a posição, os interesses, as convicções e os compromissos eleitorais partidários, senão também por determinação jurídica, como a que decorre da regra constitucional que prescreve a revogação do mandato em certos casos, mediante o *recall* ou o *Abberufungsrecht*.

Onde pois o direito de revogação existe, a democracia representativa, volvida em democracia semidireta, já admite juridicamente o mandato imperativo, que nos demais sistemas de influência democrática dominante configura-se apenas como realidade de fato, repousando, porém em bases políticas e morais, a um passo já da sua ulterior e próxima institucionalização.³⁰

³⁰ BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 264.

2.2 PARLAMENTO

Para o estudo do Parlamento, como órgão de representação política, é imprescindível a análise do contexto histórico que fundamentou a sua instituição.

2.2.1 Origem

A figura do Parlamento foi cunhada a partir do sistema medieval de assembléias formadas por vassalos e vinculadas ao soberano, com funções de assistência e conselho, denominadas cúria ou *consilium regis*.³¹ Surge, assim, na Inglaterra feudal do século XII, o *Magnum Concilium*, composto por prelados e senhores feudais, e que foi posteriormente institucionalizado pela Magna Carta de 1215, com atribuições para participar da imposição tributária e apresentar petições ao rei.³²

“A certidão de nascimento do parlamento”, afirma Monica Herman Salem Caggiano, “pode ser identificada no ano de 1265, em que Simon de Monfort convoca *dois cavalheiros de cada condado* para participar do *Grande Concilium*, ao lado dos prelados e barões, procedimento que ingressa numa linha de regularidade com Eduardo I (1295)”³³, acrescentando que, no fim do século XIII, já existe referência à convocação da assembléia nos moldes de *parliament model*.

Até o ano de 1351 o Parlamento britânico era unicameral. Somente nesse ano é que se consolidou a separação entre a Câmara dos Lords e a Câmara dos Comuns:

O processo de formação da Câmara dos Comuns iniciou-se em 1332 e, em 1351, os *Comuns* reuniram-se separadamente em Câmara própria. Com o **bicameralismo**, afirma-se um princípio fundamental do direito parlamentar: a vontade do parlamento bicameral é expressão concorde das duas Câmaras, em procedimento deliberativo que exige a maioria de votos em cada uma delas. Em 1371, os Comuns passaram a eleger um representante dentre eles, um presidente, o *Speaker*, com a função de expressar ao soberano as suas deliberações.³⁴

³¹ COTTA, Maurício. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 878.

³² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri - SP: Manole, 2004. p. 07.

³³ Ibid., p. 07.

³⁴ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 23.

Foi a partir do estudo da Constituição e do Parlamento inglês que Montesquieu elaborou sua teoria de separação de poderes³⁵, celebrizada com a Revolução Francesa. O Parlamento inglês que se tornou referência para outras nações, como, por exemplo, a Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América.

Auro Augusto Caliman anota que o Parlamento firmou-se “como representação política no corpo da ‘Câmara de Representantes’, prevista na primeira Constituição escrita, a Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América”.³⁶

Na França, somente em 26 de agosto de 1789, com a proclamação da Declaração dos Direitos Humanos, foi sistematizada a forma de garantia de um governo livre e natural, contra a monarquia absoluta e o “direito divino” dos reis, quebrando de uma vez a relação com o antigo regime, representado pela máxima de Luís XIV: “*L’État c’est moi*”. Essa Declaração traz, em seu Artigo 3º: “o princípio de toda soberania reside, essencialmente na nação; nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação”.

³⁵ A idéia da divisão das funções estatais segundo o critério funcional foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles (aliás, citado por Montesquieu em sua obra), como bem lembra Clèmerson Merlin Clève: “Aristóteles (que não desconheceu o fato de que o Estado desempenha distintas espécies de funções), Platão e Políbio propuseram formas de governo com a ambição de alcançar o equilíbrio político mediante a limitação do poder. Também Heródoto e Xenofonte preocuparam-se com a questão. Muito mais tarde, Maquiavel e Althusius, para citar apenas dois, incursionaram, outra vez, sobre tão importante tema” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 23-24). Themístocles Brandão Cavalcanti, ao tratar da evolução da teoria política, menciona que Aristóteles, no quarto livro de sua obra *Política*, se ocupa da divisão de poderes, encontrando-se, aí, o embrião dessa teoria. Esclarece, no entanto, que embora o princípio da separação dos poderes políticos deva ser analisado desde suas origens históricas, deve-se “reconhecer que nenhuma relação existe entre as concepções políticas e constitucionais dos velhos filósofos que se preocuparam com a solução dos problemas políticos, como PLATÃO, ARISTÓTELES, POLÍBIO, ou mesmo HERÓDOTO ou XENOFONTE, com o sentido que a moderna ciência política, desde LOCKE, MONTESQUIEU e ROUSSEAU, procura situar o problema” (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1969. p. 274-275.). John Locke advogou o regime de liberdade individual e de equilíbrio político, que protege o homem contra os abusos do Estado e os abusos do poder. Ele reconheceu a necessidade da existência de funções estatais distintas, enumerando quatro poderes: o Legislativo, o Executivo, o Federativo e o Discricionário. Descreve o poder legislativo como “[...] aquele que tem competência para prescrever segundo que procedimentos a força da comunidade civil deve ser empregada para preservar a comunidade e seus membros”, e alerta: “como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução [...]” (LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006. p. 170.).

Montesquieu, inspirando-se na experiência inglesa, formulou sua teoria da separação de poderes que, com a Revolução Francesa, tornou-se um dogma constitucional, sendo expresso, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, no art. 16, que a sociedade que não assegurasse a separação de poderes não teria constituição.

³⁶ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005 p. 26.

Em 3 de setembro de 1791, a Assembléia Nacional francesa, transformada em Assembléia Nacional Constituinte, promulgou a Constituição francesa, que consagrou a delegação do poder legislativo à Assembléia Nacional.

A partir desses modelos, foram desenvolvidas diversas formas parlamentares, em virtude dos contrastes entre as realidades históricas, políticas e culturais dos países que as adotaram. Apontando para essa diversidade, Maurício Cotta define Parlamento como uma assembléia ou um sistema de assembleias (no sentido de estrutura colegial organizada), baseadas num princípio representativo, e que “se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à ‘vontade popular’ ”.³⁷

2.2.2 Funções

A separação de poderes, idealizada por Montesquieu, configura-se através de dois elementos: especialização funcional e independência orgânica. Assim, temos as funções especializadas – legislativa, executiva e jurisdicional – entregues a órgãos diversos, dotados de autonomia: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. A expressão Poder Legislativo tem, portanto, o sentido de função legislativa³⁸, conforme estabelece o art. 44 da Constituição Federal: “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional [...]”.

O Parlamento, como órgão coletivo que exerce a função legislativa³⁹, tem múltiplas funções, destacando, em especial, as funções de *representação*, *legislação*, *legitimação da atuação governamental* e *controle*.

³⁷ COTTA, Maurício. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 2, p. 880.

³⁸ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 57.

³⁹ Para Nelson Nery Costa, “a atividade legislativa é a mais típica do Parlamento atual, tanto que este pode ser também definido como Poder Legislativo. Já não se apresentam mais tão evidentes as características da teoria da separação dos poderes, posto que as transformações que ocorreram no século XX fizeram um Executivo mais forte e interessado na função legislativa. A lei, em geral um ato de suprema intervenção na vida cotidiana, com o tempo perdeu seu caráter anterior, convertendo em ação corriqueira da política, cada vez mais intervindo na vida privada. O Governo passou a ter sérias responsabilidades sobre o processo de elaboração legal, em todas suas fases, seja a iniciativa, discussão ou deliberação. Hoje, já se pode dizer que a competência legislativa do Parlamento está se reduzindo a uma atividade residual, ofuscada pela agressividade do Executivo nesse plano” (COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 166.).

A função original do Parlamento, como já ressaltado⁴⁰, foi a da representação política. É nesta função que estão baseadas todas as demais funções parlamentares.

Nas palavras de Francisco Berlin Valenzuela:

Desde sus Orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo, esa función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.⁴¹

Embora o Parlamento não detenha o monopólio da função representativa do Estado, é ele que melhor reflete a participação político-partidária do cidadão, pela pluralidade de seus membros e pela diversidade de suas funções, constituindo-se casa de debates e deliberação sobre as mais diversas matérias atinentes à vida social, cabendo-lhe, ainda, o controle e a fiscalização das ações governamentais.

Para José Afonso da Silva, “a *idéia de representação* foi, pois, o móvel que causou não só o surgimento, mas também a estrutura do Poder Legislativo”.⁴²

Todas as demais funções parlamentares estão ligadas à função representativa por serem, na verdade, instrumentos da sua atuação.

A função legislativa é considerada como a função primordial, típica do Poder Legislativo⁴³, pois diz respeito diretamente à produção das leis. Segundo Valenzuela, é “una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas”.⁴⁴

O processo legislativo, apesar de competir ao Parlamento, sofre interferências do Executivo, de grupos de pressão, da oposição e até mesmo diretamente do povo, através de diversos instrumentos como a iniciativa, referendo e até mesmo veto popular.

Para Monica Herman Salem Caggiano, a suavização dos efeitos da função legislativa do Parlamento, no sentido de evitar a concentração de todo o potencial da feitura da norma legal em seu âmbito, busca resguardar a própria autonomia dos demais Poderes.

⁴⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri - SP: Manole, 2004. p. 13.

⁴¹ VALENZUELA, Francisco Berlin. *Derecho Parlamentario*. México: FCE, 1993. p. 128.

⁴² SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 58.

⁴³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 358.

⁴⁴ VALENZUELA, op. cit., p.138.

Para evitar tal concentração é que surgiram

as idéias de limitação, no tempo, dos mandatos parlamentares, limitação do número de mandatos que uma pessoa possa exercer sucessivamente, método de renovação, por frações, das Assembléias, inviabilidade de acumulação do mandato parlamentar com outras funções que interferissem de forma perniciosa no seu exercício (**a necessidade de desincompatibilização**), procedimento próprio e previamente estabelecido para a feitura da lei e inserção de comissões técnicas para o aprimoramento dos trabalhos de produção legislativa.⁴⁵

Nelson Nery Costa lembra que:

Paralelo à representação, ocorre a legitimação, pois os Parlamentos não só transmitem demandas e pedidos, como também, geralmente, manifestações de consenso ou dissenso, de apoio político ou de contestação, em relação ao Governo. A legitimação é mais evidente quando há autonomia parlamentar e os parlamentares agem de acordo com a vontade de seus eleitores, mas é comum o Legislativo servir apenas para assegurar uma fachada de liberdade política, já que vem a ser um títere do Executivo.⁴⁶

A função deliberativa norteia a atividade do Parlamento, na medida em que, para alcançar a melhor solução aos problemas colocados sob sua análise e atender à demanda popular, são necessários diálogos e debates. A deliberação é, pois, “um dos momentos de maior relevância do processo decisional promovido no âmbito dos Parlamentos” – como ressalta Mônica Herman Salem Caggiano – uma vez que:

valoriza a decisão política, porquanto, assim produzida, esta comparece como resultante de debates, discussões, enfim, robustecida por uma ampla possibilidade de ter sido influenciada por uma ampla e diversificada rede de informações que o Legislativo detém e sob uma intensa busca de interferência dos mais diversificados segmentos políticos integrantes do Parlamento.⁴⁷

Aliás, é a partir desta função que os membros do Parlamento são levados a formar comissões especializadas em razão da matéria, para possibilitar o estudo dos mais diversos temas a serem objeto da intervenção do legislativo. Sobre esta questão, Francisco Berlin Valenzuela esclarece que um dos objetivos destas comissões é:

⁴⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri - SP: Manole, 2004. p. 19.

⁴⁶ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 166.

⁴⁷ CAGGIANO, op. cit., p. 17-18.

constituir un nivel de decisi3n que medie entre los legisladores individuales, agrupados en cuerpos reducidos y el conjunto de ellos que conforma el pleno, geralmente muy numeroso, y que significan un valioso auxiliar para facilitar el trabajo parlamentario. Su existencia permite que los parlamentos adquieran conocimientos profundos y detallados de los diferentes asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas.⁴⁸

O Parlamento exerce o controle financeiro da administra33o. Este controle remonta ao s3culo XIII, quando lhe foi atribu3da pela Magna Carta de 1215 compet3ncia para a imposi33o tribut3ria.⁴⁹

Al3m da compet3ncia para estabelecer tributos, o Parlamento tamb3m det3m a compet3ncia para aprova33o da lei or3ament3ria, cabendo-lhe, neste ponto, papel preponderante no estabelecimento das diretrizes relacionadas aos gastos do poder p3blico, j3 num exerc3cio pr3vio de controle, muito embora a iniciativa do projeto de lei seja do executivo, que det3m as informa33es e os3rg3os t3cnicos para sua elabora33o.

Desta forma, o poder financeiro do Parlamento, inicialmente relacionado ao 3mbito fiscal, foi sendo estendido para um controle do governo com rela33o a gastos p3blicos, economia nacional, empr3stimos de organismos internacionais, entre outros.

Segundo Monica Herman Salem Caggiano,

No mundo contempor3neo, contudo, a 3nfase do poder financeiro dos Parlamentos incide, na realidade, sobre a sua vertente investigat3ria – o seu papel de verdadeiro vigilante –, tarefa que o legislativo desempenha com o aux3lio de sistemas t3cnicos, desenvolvidos com o escopo de lhe assegurar mecanismos a melhor acompanhar todo o processo de execu33o or3ament3ria, viabilizando a adequada an3lise das receitas e das despesas, do ponto de vista da legalidade e da finalidade perseguida.⁵⁰

O Parlamento det3m, ainda, fun33o jurisdiccional. Antigamente tal fun33o estava relacionada com o controle e qualifica33o das elei33es, diante da teoria cl3ssica da verifica33o de poderes. Embora tal atribu333o tenha se esvaziado, passando a ser exercida pelo Poder Judici3rio, alguma compet3ncia de car3ter tipicamente jurisdiccional permanecem, como o instituto do *impeachment* e o julgamento dos pr3prios membros do Parlamento, nas infra33es disciplinares. Assim, as Constitui33es e os Estatutos dos Parlamentares – conjunto de normas que disciplinam o regime jur3dico ao qual est3o subordinados os membros do Parlamento –

⁴⁸ VALENZUELA, Francisco Berlin. *Derecho Parlamentario*. M3xico: FCE, 1993. p. 236.

⁴⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri - SP: Manole, 2004. p. 21.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 23.

costumam inserir hipóteses nas quais o desatendimento de regras de conduta implica a perda do mandato. Trata-se, na verdade, de um sistema de controle incidente sobre o mandato representativo.⁵¹

A perda do mandato parlamentar, como sanção individual, decorre de responsabilidades disciplinares, e não de responsabilidades por votos, decisões ou manifestações de opiniões emitidas no exercício do mandato, que são protegidas constitucionalmente. Tampouco pode decorrer da vontade do Executivo, por força do princípio da separação de poderes.

A cassação decorre de um processo político de apuração de irregularidades que justifiquem a aplicação de tal sanção, por implicar na perda do mandato por infração político-disciplinar, procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar ou condenação criminal em sentença transitada em julgado.

A função de controle político do Executivo vem se revelando de extrema importância na atualidade. A aprovação de um texto jurídico para que seja convertido em lei, depois das deliberações e da votação correspondentes, como afirma Valenzuela⁵², é a expressão de um compromisso a cumprir e uma virtual submissão às potenciais sanções que a própria norma estabelecer para os casos de descumprimento pelo representante, em nome de quem foi o mandato outorgado.

A função de controle está, portanto, relacionada à inspeção, fiscalização, comprovação ou exame pelo Parlamento das atividades realizadas pelo Executivo, objetivando verificar se seus atos estão de acordo com as disposições estabelecidas em lei.

Para Nelson Nery Costa,

Em virtude da amplitude da atuação do Governo, nos dias de hoje, cabe cada vez mais ao Parlamento a função de controle sobre esse e suas atividades burocráticas. É constante a vontade autoritária governamental, posto que julga não ter limites sua competência, sendo aí um espaço fundamental para os parlamentares atuarem. Já não pode o Legislativo se limitar à fase legislativa, posto que esta se encontra cada vez mais restrita, vez que a atividade de controle se apresenta como fundamental para o sistema de equilíbrio dos poderes políticos, assegurando assim o regime democrático.⁵³

⁵¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri - SP: Manole, 2004. p. 27-28.

⁵² VALENZUELA, Francisco Berlin. *Derecho Parlamentario*. México: FCE, 1993. p. 139.

⁵³ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 167.

O parlamento, no exercício de sua função de controle, dispõe de diversos mecanismos, destacando-se o pedido de informações e o poder de convocar autoridades para prestar esclarecimentos. Outro instrumento amplamente utilizado é a formação de comissões dotadas de poderes específicos de investigação – comissões de inquérito. O *impeachment* figura, também, como instrumento de controle político, permitindo o afastamento do Presidente da República e outras autoridades de seus cargos.

2.2.3 Organização

A organização do Parlamento deve se dar de forma a preservar a sua independência e autonomia no exercício de suas funções, de forma a ficar imune da pressão dos outros poderes estatais, preservando-se a divisão entre os poderes.

José Afonso da Silva observa que “a organização dos Parlamentos atuais permanece quase idêntica ao tipo clássico, instituído com o Congresso Americano e a Revolução Francesa, sob o modelo inglês”, embora tenham surgido alguns elementos novos, como o sistema de comissões.⁵⁴

A estrutura do Parlamento pode ser unicameral ou bicameral. No sistema unicameral o Parlamento é composto por um único órgão, enquanto que no bicameral existem dois órgãos diferentes, em geral denominados Câmara Baixa e Câmara Alta.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “a regra comum é o bicameralismo, isto é, a existência de duas Câmaras que, em pé de igualdade ou não, participam do desempenho das tarefas ordinariamente confiadas ao Legislativo”.⁵⁵ Classifica, o autor, o bicameralismo em quatro tipos diversos, conforme a natureza da segunda Câmara: aristocrático, federal, sistemático e técnico.

O bicameralismo aristocrático originou-se na Inglaterra, onde o Parlamento foi dividido em duas Casas Legislativas: Câmara dos Lordes (Câmara Alta) e Câmara dos Comuns (Câmara Baixa). Enquanto a primeira Câmara representa a aristocracia, a segunda representa o povo, sendo resultado das revoluções populares.⁵⁶

O bicameralismo federal surgiu com a implantação da República Federativa dos

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 65.

⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 167-168.

⁵⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 358.

Estados Unidos, em 1787. Neste tipo de sistema, o Parlamento é composto pelo Senado (Câmara Alta), integrada por representantes dos Estados-membros, e pela Câmara dos Representantes da Nação (Câmara Baixa), integrada por representantes do povo:

No Estado federal ou onde exista uma ampla autonomia regional, o bicameralismo constitui uma constante, como no Brasil, Estados Unidos, Alemanha e Rússia, dentre outros países. A segunda câmara é instituída como instrumento de integração da representatividade regional, enquanto a primeira está afeita diretamente ao eleitorado em geral.⁵⁷

No terceiro tipo – bicameralismo sistemático – existe uma segunda Câmara que age como contrapeso, buscando refrear os impulsos da representação. Esse sistema é adotado pela Itália e França.⁵⁸

No bicameralismo técnico, o Poder Legislativo é composto por duas Câmaras, sendo uma delas especializada, exercendo uma função de assessoria técnica. Este modelo foi estabelecido na Áustria, em 1934.⁵⁹

Nos países democráticos, as duas Câmaras têm por base o princípio da soberania popular. Elas têm competências diversas e deliberam, em regra, de forma isolada. Segundo Celso Ribeiro Bastos, é pela conjunção das vontades dessas duas Câmaras que o Poder Legislativo se manifesta.⁶⁰

2.2.4 Garantias de funcionamento

O Parlamento, para que cumpra suas funções, deve ser dotado de garantias para um funcionamento independente e autônomo. Essas garantias dizem respeito à auto-organização de suas Casas, autogoverno, reunião independentemente de convocação, proibição de sua dissolução, e compreendem, ainda, as prerrogativas e vantagens dos parlamentares, seus impedimentos, incompatibilidades e sanções, no exercício do mandato.⁶¹

Assim, as Câmaras legislativas devem ser estruturadas de forma a estar imunes de pressão de outro poder estatal, possibilitando, desta maneira, o cumprimento de suas funções

⁵⁷ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 164.

⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 168.

⁵⁹ Ibid., p. 168.

⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 357-358.

⁶¹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 175.

como representante da vontade popular. José Afonso da Silva indica, como princípios orientadores das garantias de funcionamento do Poder Legislativo, entre outros, a existência de

*estrutura interna independente, através da eleição da Mesa pelos próprios parlamentares, funcionamento na base de agrupamento partidário e das comissões permanentes, reuniões e sessões em lugares e épocas preestabelecidas ou dependentes de seu arbítrio exclusivo.*⁶²

Tais garantias serão analisadas de forma mais detalhada nos capítulos subsequentes.

⁶² SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 65.

3 O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

A Constituição Brasileira de 1988 dispõe que o Estado Brasileiro é uma Federação, formada pela “união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal” (art. 1º, CF). Para a análise deste sistema federativo peculiar, que introduz a figura do Município como componente da Federação, faz-se necessário, primeiramente, tecer alguns comentários sobre o federalismo e suas principais características.

3.1. ASPECTOS GERAIS DO FEDERALISMO

O federalismo é uma forma de associação de Estados, com o objetivo de efetivar uma integração harmônica para a direção de seus destinos, que se consubstancia na criação de um órgão central com competências a ele conferidas pelos Estados-membros. Essa forma associativa, segundo Paulo Bonavides, é uma concepção moderna:

A antiguidade a rigor não conheceu o fenômeno federativo com os característicos usualmente ostentados no Estado moderno. O que os gregos por exemplo denominavam Federação é aquilo que os modernos chamam Confederação. A Federação propriamente dita não a conheceram nem praticaram os antigos, visto que a mesma, tanto quanto o sistema representativo ou a separação de poderes, é das poucas idéias novas que a moderna ciência política inseriu em suas páginas nos três últimos séculos de desenvolvimento.⁶³

Na mesma linha de pensamento, Lucio Levi esclarece que:

A Confederação é uma instituição muito mais antiga que a federação. No mundo antigo, nas cidades-Estados da Grécia, se formaram as ligas anfictionica e aquéia, ambas dotadas de órgãos comuns de caráter confederativo. Também o antigo império germânico e as Províncias Unidas dos Países-Baixos eram associações tipicamente confederativas. A união dos Cantões suíços e os Estados Unidos da América, antes de se fundirem numa federação, eram Confederações.⁶⁴

⁶³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 180.

⁶⁴ LEVI, Lucio. Confederação. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 1, p. 218-219.

Assim, embora possam ser encontradas características das associações políticas atuais nas organizações das Cidades-Estado gregas, não se pode falar na existência de um Estado Federal⁶⁵, na sua atual concepção: este só surgiu no século XVIII, como resultado da experiência das treze colônias norte-americanas.⁶⁶ A originalidade da forma de associação concebida pelos norte-americanos está no surgimento de um Estado soberano composto de Estados autônomos, mediante a institucionalização vertical dos laços associativos.⁶⁷

⁶⁵ Para Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, a união das urbes gregas não pode ser entendida como a concepção moderna de federação, porque não existe a formação de um órgão político centralizado como um congresso ou senado. Podem ser encontradas, no entanto, algumas associações mais sólidas como as que se formaram em torno de Esparta e de Atenas, mas tratava-se de uma união para o fortalecimento de uma política externa comum e para fazer a guerra. As alianças bélicas eram temporárias e tinham objetivos determinados: não havia o desejo de se formar grandes nações, motivo pelo qual restava prejudicada qualquer intenção de se criar um representativo corpo político para a perpetuidade. Para ele, “a união de cidades foi o passo maior que os antigos souberam dar, contudo, preservavam sempre este caráter municipal que estava aferrado às suas velhas tradições religiosas”. Os deputados dirigiam-se ao poder central como representantes de sua entidade política, manifestavam-se em defesa de suas cidades – não havia um espírito nacional. As cidades gregas estavam em constantes conflitos internos, o que acabou prejudicando a necessária união que deveria ter corroborado para evitar as invasões externas como a dos tebanos e depois a dos macedônios (PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 22-23).

⁶⁶ O processo americano de federalização estava voltado para uma centralização do poder, com a imposição de procedimentos comuns, uma vez que o que existia na época da guerra de independência era uma confederação de laços extremamente frágeis. A Convenção de Filadélfia teve, inicialmente, o propósito de revisar os artigos da Confederação, cujas regras começaram a ser desrespeitadas, por exemplo, quando se previa unanimidade dos Estados para aprovação de decisões. Durante esse processo de revisão, percebeu-se a formação da vontade de se fazer uma Constituição para uma federação. À época da união confederada, Madison havia escrito um ensaio político intitulado “*Os vícios do sistema político nos Estados Unidos*” e pretendia apresentar na Convenção um plano de governo nacional, através do Governador da Virgínia, Edmund Randolph, que já expressara desdém pela forma confederada de governo, por não garantir a liberdade dos cidadãos e o bem-estar geral. Este plano pedia a constituição de um governo nacional com um legislativo, um executivo e um judiciário supremos. Ainda que se constate estes princípios na Constituição Americana, o plano dos virginianos foi muito debatido e muito retocado durante os trabalhos da Convenção. Após muitos debates, a existência de um governo nacional foi aprovada dentro de uma comissão por seis votos contra um. A necessidade da continuidade do comércio entre os Estados foi um dos grandes e principais motivos para que se buscasse a paz, por meio de uma União mais sólida (Ibid., p. 44-50).

Na Convenção de Filadélfia ainda não se cogitava num documento escrito que abarcasse direitos e garantias fundamentais aos cidadãos. Sobre o assunto, que foi objeto de objeção principalmente pelo Estado de Nova York. Tal objeção foi contestada por Hamilton, Madison e Jay: “A mais importante das objeções que faltam por examinar é que o plano da Convenção não contém *bill* de direitos. [...] Mas uma individualização circunstanciada de direitos particulares convém muito menos a uma Constituição, como aquela que hoje examinamos, cujo objeto é regular os interesses gerais políticos da nação, do que a uma Constituição que deve regular as relações dos indivíduos entre si. (...) Irei agora mais longe e afirmarei que *bills* de direitos, no sentido e com a extensão que se lhes quer dar, não só seriam inúteis, mas ainda mesmo perigoso, no plano que se discute. Como todos esses *bills* não poderiam conter senão exceções a poderes que a Constituição não concede, nada mais próprio para dar pretextos plausíveis de pretender mais do que nele se acha estabelecido. E, a dizer a verdade, para que poderia ser útil proibir expressamente coisas que não há permissão de fazer?” (HAMILTON, MADISON e JAY. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 498-501).

A referência aos direitos civis - *Bill of Rights* - só foi feita quatro anos após a aprovação do texto original pela Convenção, com a aprovação das onze primeiras emendas, em 1791 (PINTO FILHO, op. cit., p. 50).

⁶⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 25.

Através da Carta Constitucional de 1787, cada um dos Estados norte-americanos delegou poderes⁶⁸ ou competências próprias de sua soberania, criando um novo Estado, cuja organização política foi ali estabelecida: não se tratou de uma mera fusão de Estados, mas de uma forma inteiramente nova de organizar o poder político, na medida em que cada Estado manteve a sua individualidade, a sua organização e as suas competências próprias – que consistiam naquelas que não foram delegadas.⁶⁹

A federação, segundo Celso Bastos, foi uma forma extremamente engenhosa de organização do poder para atender às necessidades dos Estados norte-americanos:

No caso americano, foi o conjunto de problemas, que os estados confederados tiveram de enfrentar, que deu lugar à Federação, esta forma extremamente engenhosa de organização do poder. De um lado, havia a necessidade de organizar-se um poder central forte. E de outro, havia a entranhada convicção de que os Estados não deviam abrir mão de sua soberania. A solução encontrada pelos Constituintes de Filadélfia foi a de atribuir ao Estado Federal, tão-somente os poderes que fossem expressamente enunciados na Constituição.

Destarte, apenas aquelas competências que passaram a ser definidas no texto Constitucional como da alçada da União é que podiam ser desempenhadas pelo órgão central do poder. É preciso reconhecer o caráter extremamente pragmático do comportamento dos Constituintes de Filadélfia. Cumpria, antes de mais nada, resolver o problema do conflito aparente de objetivos entre um governo central forte e autonomias locais, também robustas.

Esse caráter pragmático, sem apego a princípios teórico-filosóficos, explica uma ausência curiosa: não há qualquer referência à palavra Federação na Constituição americana muito embora seja ela o modelo das Constituições Federativas.

Quanto aos estados-membros, passaram eles a contar com todos os poderes que não fossem delegados à União ou que não estivessem expressamente proibidos de exercer, pela Constituição Federal. Esta técnica de repartição das competências é ainda hoje a predominante na maioria das Federações: consiste em atribuir poderes enunciados à União, e os poderes remanescentes aos estados-membros. Sua grande virtude desde o início foi a de atender perfeitamente a exigências aparentemente contraditórias.

A União, pela enunciação das competências que recebia, surgia suficientemente forte para impor-se em matérias específicas aos estados-membros.

Estes, por sua vez, tinham também a certeza de continuar inteiramente soberanos, em tudo aquilo que não dissesse respeito às delegações expressamente feitas. Este federalismo de cisão profunda entre as

⁶⁸ Hamilton, Madison e Jay, nos artigos federalistas, dividem os poderes que devem ser confiados à União em seis classes: 1 - segurança contra os perigos exteriores; 2 - regulamentação das relações comerciais com nações estrangeiras; 3 - manutenção da harmonia e das relações entre os Estados; 4 - objetivos diversos de utilidade geral; 5 - controle sobre os Estados para impedi-los de cometerem atos danosos à União e 6 - Medidas para dar eficácia a todos esses poderes. (HAMILTON, MADISON e JAY. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003. p 252).

⁶⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003. p. 224.

competências da União e dos Estados é, ainda hoje, considerado o Federalismo clássico ou o Federalismo dualista.⁷⁰

Essa nova forma de organização do poder político, mediante a repartição regional de poderes autônomos, passou a constituir o cerne do conceito de Estado Federal.⁷¹

Hamilton, Madison e Jay, nos artigos federalistas, definem a república federativa como “a união de sociedades diferentes, ou a associação de um ou de muitos Estados debaixo de um só governo”, esclarecendo, entretanto, que “a extensão e as modificações desse governo e os objetivos submetidos à sua autoridade são coisas puramente arbitrárias”.⁷² Ao definir o conceito de república federativa, Hamilton, Madison e Jay, esclarecem que enquanto houver organização particular de cada Estado, com leis constitucionais para todos os objetos de administração local, persiste uma associação de Estados ou uma Confederação. A distinção então proposta entre confederação e federação foi uma novidade na época; Montesquieu⁷³, não fazia tal distinção, conforme se observa em sua obra, chegando mesmo a citar, como um belo exemplo de república federativa, a Confederação de Lícia.⁷⁴

Assim, enquanto na Confederação a relação existente entre os Estados não é modificada, na Federação os Estados-membros transferem parte de sua soberania ao poder central, de forma que as decisões são por ele tomadas independente da vontade de cada Estado-membro, desde que dentro de suas competências. Para Lucio Levi, a existência desse poder superior ao dos Estados – embora limitado de modo a garantir a independência dos

⁷⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação no Brasil*. Brasília: PrND e Instituto dos Advogados de São Paulo. 1985. p. 12.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003., p. 99.

⁷² HAMILTON, MADISON E JAY. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 57.

⁷³ Segundo Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, “os antifederalistas regozijavam-se em citar Montesquieu para demonstrar que o teórico francês preconizara que o modelo republicano somente seria possível em pequenas repúblicas, pois as grandes extensões territoriais serviriam melhor às pretensões monárquicas. Era o dilema dos democratas americanos que lutaram aferradamente para se livrar de um governo régio e, agora, não poderiam admitir que a extensão territorial afetasse a forma que pretendiam adotar. Nem de longe a análise de Montesquieu parece ter sido exaustiva por parte dos antifederalistas. O preparo intelectual e desenvolvimento criativo dos federalistas, que representavam a negação da adoção cega de modelos preconcebidos, fez com que estes senhores adotassem decisões heterodoxas para resolução de seus próprios problemas. Acreditavam na distribuição regular do poder em distintos setores, na introdução de equilíbrios e controles legislativos, na instituição de tribunais compostos de juízes que somente poderiam perder seus cargos por má conduta e na representatividade pelo voto direto do povo. Assuntos que faziam parte de um novo cardápio de conceitos políticos que os ingleses, apesar de praticarem alguns, haviam negado-lhes o doce sabor do exercício pelo menos por mais de dois séculos” (PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 51).

⁷⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 159.

mesmos – é o critério que distingue a Federação das demais formas de associação de Estados.⁷⁵

Uma característica determinante para se diferenciar confederação de federação é a inexistência, na Confederação, de legislação unitária ou comum, que crie direitos e obrigações imediatas para os cidadãos dos diversos Estados.⁷⁶ Assim, como os Estados não perdem sua individualidade do ponto de vista do direito internacional, as decisões adotadas em âmbito da Confederação dependem de normas internas de cada um dos Estados para se efetivarem. Já na Federação, o poder central está habilitado – dentro do âmbito de suas competências – a intervir de forma direta e imediata sobre as pessoas e sobre o território dos Estados-membros.⁷⁷

Segundo Bernard Schwartz, o federalismo norte-americano abrange os seguintes elementos: 1) união de certo número de entidades políticas autônomas (os estados) para finalidades comuns; 2) divisão de poderes legislativa entre o Governo Federal e os Estados, sendo que os poderes (ou competências) da União são enumerados e dos Estados residuais; 3) a operação direta, na maior parte, pela União e Estados sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais, respeitada a esfera específica de competência; 4) a provisão de cada centro com o completo aparelho de execução da lei (Executivo e Judiciário); 5) supremacia do poder nacional, dentro de sua esfera específica.⁷⁸

A partir da Segunda Guerra Mundial, várias nações acolheram o modelo federativo de Estado, como foi o caso da Alemanha, Índia e Nigéria. O sucesso do federalismo é decorrente, em grande parte, da capacidade que esse sistema demonstra em respaldar os interesses de grupos minoritários, como ressalta Monica Herman Salem Caggiano:

O federalismo, de fato, vem se destacando como um sistema apto a acomodar reclamos esparsos de grupos minoritários convivendo no âmbito de uma mesma comunidade estatal. A sua especificidade consiste em autorizar as unidades federativas a vivenciarem a diversidade na unidade. Atuando por intermédio de um mecanismo que autoriza a partilha do poder entre a autoridade central e os centros de autoridade periféricos – o denominado *share-rule* e *self-rule*, o sistema tem logrado responder de

⁷⁵ LEVI, Lúcio. Confederação. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 1, p. 218.

⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 180-181.

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação no Brasil*. Brasília: PrND e Instituto dos Advogados de São Paulo. 1985. p. 18.

⁷⁸ SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense. Tradução de Carlos Nayfeld, 1966. p. 49.

forma mais ágil e consentânea às demandas decorrentes de culturas, etnias, religiões e línguas diferentes.⁷⁹

Completa, ainda, a autora, que o modelo federativo, capitaneado pelo princípio da autonomia, oferece dupla proteção ao sistema de tutela de direitos, uma vez que “o sistema de proteção de direitos – em face do governo federal, comandado a partir de decisões da maioria nacional, convive com técnicas e sistemas mantidos por força de maiorias subnacionais, resguardando direitos em face dos governos locais”.⁸⁰

Atualmente, não existe apenas um modelo de Federação: cada Estado Federado estabelece uma forma em seu sistema constitucional que melhor atenda às peculiaridades de sua organização, levando em consideração as singularidades de sua história e suas necessidades. Sendo a Federação um fenômeno de direito interno, a sua definição e o modelo a ser adotado são estabelecidos pelo poder constituinte originário.⁸¹

Sobre a ausência de uniformidade nos Estados Federais, aponta Dircêo Torrecillas Ramos:

Com a evolução e adoção por outras sociedades, desta forma de Estado, surgiram outros tipos de federalismo com características próprias, bem como povos que adotaram arranjos federalistas para soluções de seus problemas. Com efeito, surgiu esta forma de Estado por agregação, como nos Estados Unidos, por segregação, como no Brasil. Entre os países que utilizam características do federalismo, ou a Forma Federal de Estado para acomodação de diferenças poderemos citar o Canadá, a Bélgica, a Espanha, o Reino Unido, a Malásia e a Nigéria, por questões étnicas; a Índia e Iugoslávia por problemas lingüísticos; a Suíça para garantia da liberdade local; os Estados Unidos para preservar a liberdade individual e o pluralismo grupal. Outras levam em consideração, preponderantemente a descentralização.⁸²

Daí a dificuldade na elaboração de uma classificação, como expôs José Alfredo de Oliveira Baracho:

A multiplicidade e diversidade dos Estados federais dificulta uma classificação que pudesse apresentar pontos comuns que os colocasse dentro de determinada tipologia. Prélot afirma que o Estado federal cobre a maior parte do mundo. Nessas diversas latitudes, no seio de antigos e novos Estados, os princípios de autonomia e de participação não procedem de

⁷⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Explorando o federalismo. O que é o federalismo? *Revista de Direito Mackenzie*. Número 2 – Ano 1. p. 31-44. São Paulo: Mackenzie, 2003. p. 32.

⁸⁰ Ibid., p. 33.

⁸¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 162.

⁸² RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 2.

acordo com as mesmas características. Essas experiências federalistas engendram grande diversidade de soluções, que demonstram a capacidade de adaptação das fórmulas federativas.

Há federações que variam através dos tempos, de acordo com os povos, as ideologias, conforme é possível perceber pela descrição de alguns Estados federais contemporâneos.

A formulação torna-se cada vez mais difícil quando procuramos estudos comparativos, entre regimes diferentes, que empregam palavras comuns que, no entanto, surgem com conteúdos diferentes.⁸³

Para Carmen Lúcia Antunes Rocha, “é o poder constituinte que estabelece a forma de Estado e, acolhido o princípio federativo, é ele que elege o modo de institucionalizar-se a Federação e o seu feitio peculiar no sistema”. E completa:

O objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação.

A autonomia das entidades que compõem o Estado Federal mantém resguardada a unidade da ordem jurídica total segundo a qual ele se constitui, garantindo-se um sistema jurídico único e um sistema político integrado e integral, sem perda do respeito às peculiaridades das diversas realidades geográficas, humanas, históricas e culturais que prevalecem no Estado.

A idéia predominante no princípio federativo é a "unidade na pluralidade", aqui considerada a unidade total da ordem jurídica nacional compo-se, coordenando-se, harmonizando-se, sistematizando-se pela diversidade de ordens jurídicas internas (denominadas por *Kelsen* de parciais), que se acoplam e formam uma única e que mantêm, nessa unidade sistêmica nacional, um movimento equilibrado em sua aplicação. O princípio federativo assegura a pluralidade de ordens jurídicas autônomas e afinadas numa unidade que se assenta na totalidade da ordem constitucional nacional soberana. Isso explica por que o federalismo representa uma forma descentralizada de organização do Poder no Estado, sem embargo de se manter um centro assegurador da unidade do sistema jurídico. Esse centro é que garante a diversidade das ordens jurídicas parciais, porque não se rebelam contra a matriz constitucional polarizada naquele núcleo unificador da ordem nacional. A combinação de elementos constitucionais, a garantir o pluralismo político e a pluralidade jurídica, harmoniza-se pela existência daquele centro do Poder que descentraliza sem se anular.⁸⁴

Com a evolução dos tempos, o federalismo dualista norte-americano⁸⁵, no qual há

⁸³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 147-148.

⁸⁴ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 171-172.

⁸⁵ Conforme Bernard Schwartz, a doutrina do *federalismo dualista*, baseou-se “na concepção de dois campos de poder, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitativos, cujos ocupantes governamentais se defrontam como autoridades absolutamente iguais. Segundo tal doutrina, tanto o Governo federal quanto os estaduais se

uma profunda cisão entre as competências da União e dos Estados, foi dando lugar a uma nova forma denominada federalismo de colaboração, que prevê a participação da União e dos Estados em atividades conjuntas.

No entanto, algumas características fundamentais da Federação continuam prevalecendo até hoje. Para Celso Bastos, são elementos indispensáveis para a federação: a repartição de competências “embora nem todas as Federações adotem as mesmas técnicas de partilha das competências, nem o façam segundo as mesmas dosagens”; o fortalecimento do Poder Judiciário, para “assegurar que esta partilha de competências não seja subvertida”, e uma Constituição escrita e tecnicamente rígida, que só pode ser alterada por via de uma Emenda Constitucional e com a participação dos Estados, assegurando a estabilidade das instituições e da partilha inicial de competências.⁸⁶

Dircêo Torrecillas Ramos ressalta que “as relações federais devem ser estabelecidas ou confirmadas através de um pacto de união, perpétuo e incorporado numa Constituição escrita”, na qual devem constar os termos da divisão do poder e cuja alteração somente poderá se dar através de processos extraordinários.⁸⁷

Anna Cândida da Cunha Ferraz também ressalta a necessidade de uma Constituição escrita, para que seja fixada “a distribuição de competências entre a União e as unidades-membros, de modo que o Estado Federal funcione independentemente dos Estados-Membros e esses tenham um grau de independência que lhes assegure a continuação de seu *status* estatal”. Para ela, a distribuição de competências está sujeita ao princípio de que “há um mínimo irreduzível de competências da União e dos Estados-Membros”, princípio este que “impõe, de um lado, a necessidade da Constituição Federal e de outro, a distribuição dessas competências no âmbito local através da Constituição Estadual”.⁸⁸

A autonomia constitucional dos Estados-membros – que é a capacidade para auto-organizar-se através de um poder constituinte próprio e derivado – é uma característica

atribuem uma área de poder rigorosamente circunscrita. Desde que permaneçam dentro de seus respectivos limites, os seus atos são válidos e não serão contestados pelos tribunais. Mas se ultrapassam tais limites, então os seus atos são *ultra vires* e nulos. Essa concepção de federalismo se baseia no princípio da competição entre os estados e a União. [...] Os estados e a nação são considerados como rivais no mesmo plano de igualdade e, a menos que se estabeleça uma delimitação rigorosa de suas respectivas competências, teme-se que a própria união possa ser rompida em consequência dessa rivalidade” (SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense. Tradução de Carlos Nayfeld, 1966. p. 63).

Este sistema exige que seja traçada uma linha divisória entre as áreas de atuação do Governo federal e dos Estados; tal função foi conferida ao judiciário e daí a grande importância da Suprema Corte na definição e manutenção do federalismo norte-americano.

⁸⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação no Brasil*. Brasília: PrND e Instituto dos Advogados de São Paulo. 1985. p. 13-14.

⁸⁷ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 37.

⁸⁸ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: RT, 1979, p. 63-64.

fundamental da federação. Assim, embora não possam ser considerados “Estados”, por lhes faltar o atributo da soberania, cada um obedece a sua própria Constituição e a Constituição Federal.⁸⁹

Por fim, cabe ressaltar que esta autonomia das unidades federadas deve ter grau máximo, assegurando-lhes a capacidade de autodeterminação, conforme esclarece Rafael Munhoz de Mello:

A autonomia que deve estar presente no Federalismo é de grau máximo, ou seja, autonomia política. A autonomia política, que decorre da descentralização política, assegura aos entes que integram o Estado Federal capacidade de autodeterminação, que inclui auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração. Assim, os entes que integram o Estado Federal dispõem, por intermédio de autoridades próprias, sobre os assuntos de sua competência, inclusive, e principalmente, sobre a sua própria constituição. [...] A autonomia garante a cada um dos entes que integram o Estado Federal, liberdade de ação no círculo de competências que lhes são atribuídas, com independência em relação aos demais entes federados. Não há interferência, ao menos do ponto de vista jurídico, de uma esfera de poder na outra.⁹⁰

3.2. O FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo brasileiro tem peculiaridades próprias, que não são encontradas em outros sistemas, em virtude de, historicamente, ser o contraponto à centralização territorial e política, que, nas palavras de Carmen Lúcia Antunes, “tem dominado o País com mais frequência do que se poderia não apenas aspirar, mas aceitar”.⁹¹

3.2.1. Breve histórico

A forma federativa de Estado foi adotada no Brasil sob a influência norte-americana. No entanto, o processo de federalização ocorrido na América do Norte foi o

⁸⁹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 28 e 30.

⁹⁰ MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos relevantes do federalismo. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional* n. 41, São Paulo, 2002. p. 134-135.

⁹¹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 162.

inverso do brasileiro, pois ali havia a necessidade de centralização. Segundo aponta Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, o que se tinha na América do Norte “por ocasião da guerra de independência era uma confederação de laços extremamente frágeis” e os federalistas lutavam “pela centralização do poder, porque a confederação significava a desordem, o desencontro e uma possível desunião que seria catastrófica”.⁹²

Já no Brasil, o grande problema era a centralização excessiva que vigorava no Império. Ainda em 1831, antes da proclamação da República, tentou-se a criação de uma monarquia federativa com o “Projeto Substitutivo Miranda Ribeiro”, que objetivava transformar os Conselhos Gerais em Assembléias Provinciais com duas casas e dividir os poderes tributários entre as Assembléias Geral e Provincial, entre outras modificações. Mas foi em 1834, com Ato Adicional (Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834), que houve uma certa descentralização, na medida em que as Províncias, mesmo sem autonomia, foram dotadas de Poder Legislativo próprio, com a criação das Assembléias Legislativas Provinciais, e passaram a ter a tutela sobre os municípios. No entanto, este processo de descentralização não durou muito. Em 1840, o Poder Legislativo central, apoiado na maioria conservadora que se autodenominada Regresso⁹³, aprovou a Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840), que retirava várias prerrogativas conferidas às Províncias, concentrando, novamente, maior poder nas mãos do Imperador.⁹⁴

O sistema federativo somente passou a ser adotado no Brasil com a Proclamação da República, através do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que transformou as

⁹² PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 44.

⁹³ “A obra política do regresso consistiu em devolver ao governo central os poderes que perdera com a legislação descentralizadora da Regência, sobretudo com o Ato Adicional de 1834 e com o Código de Processo Criminal de 1832. Em 1840 foi interpretado o Ato Adicional, em 1841 foi reformado o Código. Com isto, as assembléias estaduais deixaram de ter jurisdição sobre funcionários do governo central; todo o funcionalismo da Justiça e da polícia passou a ser controlado pelos ministros da Justiça e do Império; o único juiz eleito, o juiz de paz, perdeu boa parte de suas atribuições em benefício dos delegados e subdelegados de polícia. O ministro da Justiça ganhou o poder de nomear e demitir, por meios diretos ou indiretos, desde o desembargador até o guarda de prisão. Com a maioria em 1840, voltou também a funcionar o Poder Moderador, e foi restabelecido o Conselho de Estado, extinto pelo Ato Adicional. Os liberais revoltaram-se em 1842 contra estas leis. Mas, ao voltarem ao poder em 1844, mantiveram oposição puramente retórica a elas, pois tinham percebido sua utilidade para o exercício do poder” (CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 255)

⁹⁴ “A centralização fomentada pelo Imperador fez com que se reforçasse o sentimento autonomista que vigorava em várias Províncias, particularmente em Pernambuco. Em 2 de julho de 1824, foi proclamada a Confederação do Equador, baseada no exemplo norte-americano. Unificaram-se para formar uma república federativa as Províncias de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Foi feito um apelo às Províncias de Piauí, Maranhão e Pará para que aderissem, além das demais Províncias que quisessem ser regidas pela forma de governo a ser estabelecida pela futura Assembléia Constituinte. As forças imperiais, no entanto, rapidamente derrotaram a Confederação do Equador” (BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 24).

províncias do Império nos Estados da República. Dispunha o referido Decreto:

Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira a República Federativa.

Art. 2º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

O federalismo foi efetivamente implementado com a Constituição Federal de 1891, conforme prescrevia o art. 1º:

Art. 1º A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Com inspiração no modelo dualista norte-americano, esta Constituição estabelecia as competências exclusivas da União (art. 7º) e dos Estados (art. 9º), vedações expressas (art. 8º, 10 e 11), e limitava a possibilidade de intervenção do Governo Federal em “negócios peculiares aos Estados” (art. 6º).

A grande autonomia conferida aos Estados recém-criados, no entanto, levou ao governo de oligarquias locais, que se valeram desses poderes para o exercício de uma maior dominação dos seus interesses grupais e de classes.⁹⁵ Iniciou-se, assim, um período marcado pelo coronelismo e “política dos governadores”⁹⁶, cujo termo final se deu com a Revolução de

⁹⁵ BASTOS, Celso. *A federação no Brasil*. Brasília: PrND e Instituto dos Advogados de São Paulo. 1985. p. 20.

⁹⁶ Victor Nunes Leal esclarece que na chamada “política dos governadores”, no lugar do presidente de província todo-poderoso instalou-se o todo-poderoso governador de Estado. A concentração de poder processava-se na órbita estadual, restando ao chefe do governo federal duas alternativas: ou declarava guerra às situações estaduais, ou compunha-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os governos estaduais, em detrimento da autonomia municipal. Não só o executivo, como também o legislativo e o judiciário federais vieram a favorecer a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios. Havia, então, a idéia de que os municípios, caso fossem deixados à sua livre determinação, acabariam nas mãos de oligarquias locais. Na esfera local, o eleitorado era na sua maior parte rural e eram os fazendeiros que conferiam a orientação política. Consequentemente, os chefes dos partidos (inclusive o governo, que controla o partido oficial) tinham de se entender com os fazendeiros, através dos chefes políticos locais, firmando um compromisso de tipo “coronelistas” entre os governos estaduais e os municipais. Para Nunes Leal, “assim como nas relações estaduais-federais imperava a ‘política dos governadores’, também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar ‘política dos coronéis’. Através do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foram justamente as limitações à autonomia das comunas”. Os instrumentos para a manutenção dessa política “eram, na ordem financeira, os auxílios da União, destinados a suprir a escassez das rendas estaduais, e, na ordem política, o reconhecimento de poderes (a *degola*), que podia manter no Congresso Federal, ou dêle expulsar, os senadores e deputados que as fraudes e os chefes locais extraíam das urnas”

1930, quando o Governo Provisório de Getúlio Vargas nomeou interventores nos Estados, e estes nomearam Prefeitos para todos os Municípios.

Com a Constituição Federal de 1934, o federalismo dualista de 1891 deu lugar a um federalismo mais estruturado, com a previsão, pela primeira vez, da repartição das competências concorrentes, com ênfase à solidariedade entre União e Estados. Segundo Gilberto Bercovici, o modelo federativo instituído com a Carta de 1934 poderia ser denominado como cooperativo, uma vez que o art. 9º autorizava expressamente a celebração de acordos pelos Estados e União para “coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações”, além da cooperação expressamente prevista nos arts. 140 e 177 para o combate às endemias e às secas no Nordeste.⁹⁷

Contudo, com o golpe de Estado e a instalação do Estado Novo em 1937, o Brasil voltou à forma unitária, embora fossem mantidas na Constituição de 1937 referências à forma federal de Estado. Esta Constituição foi apelidada de “Polaca”, devido à proximidade apontada por muitos com a Constituição polonesa de 1935, em especial no que concerne ao poder atribuído ao Chefe do Executivo. Walter Costa Porto, seguindo os comentários de Pontes de Miranda, aponta como características principais desta Carta Constitucional: a competência conferida ao Presidente para coordenar a atividade dos órgãos representativos com a possibilidade da indicação de um dos candidatos ao cargo, a eleição indireta dos representantes dos Estados-membros na Câmara Federal e a eliminação do princípio da separação e independência dos poderes.⁹⁸

Segundo Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, a Carta outorgada em 1937 sustentou o Regime de Exceção, inspirado no fascismo e no nacional-socialismo. Mas seu texto não chegou a vigorar formalmente, pois estava condicionado a uma consulta plebiscitária que nunca ocorreu, motivo pelo qual acabou prevalecendo a vontade do ditador, sem qualquer controle jurídico. O Estado Novo caracterizou-se, assim, como um governo de fato.⁹⁹

(LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. p. 68-70).

⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 40.

⁹⁸ PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 14-15.

⁹⁹ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O Processo Constitucional Brasileiro da Monarquia à Quarta República. *Revista Jurídica Virtual / Presidência da República*. v. 4, n. 49, jun. 2003. Brasília: A Presidência,

De fato, nas disposições transitórias, a Constituição condicionava à realização do plebiscito a eleição do novo Presidente da República, permitindo a permanência do atual Presidente no mandato (art. 175) e as eleições para o Parlamento, que fora por ela dissolvido (art. 178). Concentrava, assim, nas mãos do atual Presidente o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União (art. 180).

Disponha o art. 187:

Art. 187. Esta Constituição entra em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.

A regulamentação do processo de julgamento das causas perante o Supremo Tribunal Federal também foi remetida a decreto:

Art. 185. O julgamento das causas em curso na extinta Justiça Federal e no atual Supremo Tribunal Federal será regulado por decreto especial, que prescreverá, do modo mais conveniente ao rápido andamento dos processos, o regime transitório entre a antiga e a nova organização judiciária estabelecida nesta Constituição”.

Em entrevista ao Correio da Manhã do Rio de Janeiro, em 3 de março de 1945, Francisco Campos salienta:

Acontece, porém, o que é mais grave, que a Constituição de 1937 não tem mais vigência. É um documento de valor puramente histórico, Entrou para o imenso material que, tendo sido ou podendo ter sido jurídico, deixou de o ser ou não chegou a ser jurídico, por não haver adquirido ou haver perdido a sua vigência.
[...] Estamos, porém, numa situação de governo de fato, que só poderá legitimar-se mediante o exercício pleno e livre do Poder Constituinte, que pertence à Nação.¹⁰⁰

A federação ressurgiu com a Constituição Federal de 1946, que retornando à estrutura já esboçada na Constituição de 1934, consolidou o modelo de federalismo cooperativo no Brasil, aprofundando as regras do federalismo financeiro e do desenvolvimento regional, favorecendo a integração nacional. Nesse período, muitas ações

2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Ver_49/Artigos/art_Maria.htm> Acesso em: 21 mar. 2007.

¹⁰⁰ Transcrição da entrevista de Francisco Campos ao Correio da Manhã do Rio de Janeiro, em 3 de março de 1945. In: PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 144 p.

foram adotadas com vistas à consolidação da unidade econômica: a industrialização do Sudeste foi acelerada, foram criados grandes incentivos para investimentos no Nordeste com a SUDENE, a Amazônia foi integrada ao sistema nacional através da Belém-Brasília, a capital foi mudada para Brasília, incorporando-se o Centro-Oeste ao centro dinâmico.¹⁰¹

Para José Afonso da Silva, a Carta de 1946 foi considerada “a carta de alforria” dos Municípios, pois fortaleceu a autonomia municipal, principalmente através da discriminação mais favorável de rendas. Contudo, de fato propiciou a deformação de seus próprios ideais municipalistas com a distribuição igualitária de parcela do imposto de renda, o que causou a criação indiscriminada de Municípios pelos Estados, muitos dos quais não tinham condições de sobreviver: a autonomia dos Municípios “se perdeu na necessidade de dependerem dos governos estaduais para satisfação de seus serviços e encargos”.¹⁰²

Com o golpe de 1964, o governo passou a ser legitimado pelo poder militar e não mais pelo Congresso Nacional. Iniciou-se um regime extremamente autoritário, com forte concentração de poderes no âmbito da União. Apesar de continuar previsto nominalmente nas Constituições de 1967 e na Emenda de 1969, o federalismo praticamente deixou de existir, tendo, inclusive, a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, imposto a incorporação direta das disposições da Constituição Federal no direito constitucional dos Estados. Para Raul Machado Horta, “o documento de 1969, expressão do autoritarismo político, realizou a centralização política no mais alto grau que se poderia conceber no período republicano”.¹⁰³

A Constituição promulgada em 1988, como ressalta José Afonso da Silva, “buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”.¹⁰⁴

Para Raul Machado Horta, a Carta de 1988 é fruto da evolução e do amadurecimento das instituições federais no Brasil:

A oscilação pendular, que percorre a evolução do federalismo constitucional brasileiro, marcada por fases de plenitude e períodos de queda e de negação, de alternância do federalismo hegemônico e centrípeto e do federalismo centrífugo e dualista atingiu, afinal, o seu momento de estabilização na Constituição Federal de 1988. Sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução

¹⁰¹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 42-43.

¹⁰² SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 16.

¹⁰³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 450.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 102.

secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu no estágio do amadurecimento das instituições federais.¹⁰⁵

3.2.2. Princípios federativos na Constituição de 1988

O Estado Federal Brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme estabelece o art. 1º da Constituição Federal. Além disso, reforçando a divisão tricotômica do Estado, o art. 18 da Carta Magna dispõe que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Os principais elementos que compõem a configuração do Estado Federal Brasileiro, são:

- a) pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a indissolubilidade do vínculo federativo entre eles (arts. 1º e 18);
- b) faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados, bem como criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, mediante plebiscito (art. 18, §§ 3º e 4º);
- c) soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 21, I, II, 25, 29, 32);
- d) repartição de competências (arts. 21 a 24, 30, 32, §1º) e vedações expressas na Constituição (art. 19, I, II, III);
- e) intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal (art. 34) e intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios de Território Federal (art. 35);
- f) organização bicameral do Poder Legislativo Federal: Câmara dos Deputados (órgão dos representantes do povo) e Senado Federal, no qual é assegurada a igualdade da representação dos Estados e do Distrito Federal (arts. 44 a 46);
- g) previsão de iniciativa para proposta de emendas à Constituição pelas Assembléias Legislativas Estaduais (art. 60, III);
- h) Poder Judiciário da União, com a inclusão neste de um Supremo Tribunal Federal, para

¹⁰⁵ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 450.

exercer a função de *Guarda da Constituição*, e do Poder Judiciário nos Estados (arts. 92, I, 102, 125);

- i) Ministério Público, na qualidade de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins da intervenção federal da União e da intervenção estadual nos Municípios (art. 36, III, 139, IV);
- j) poder e competência tributária distribuída a todos os entes da federação e repartição de receitas com vistas ao equilíbrio socioeconômico (arts. 145, I, II, III, 153 a 159 e 161, II).¹⁰⁶

A repartição de competências tem grande importância na identificação do modelo de federalismo constitucional, pois pode apontar tanto para uma tendência à centralização como para a descentralização com fortalecimento da autonomia dos entes federados. Anna Cândida da Cunha Ferraz afirma que:

[...] o Estado Federal é um Estado descentralizado com base em uma Constituição Federal que fixa, de forma rígida, as competências do Poder Central e das Unidades Federadas. Dois modelos principais de repartição de competência podem ser apontados: ou a Constituição Federal fixa as competências da União, que serão, portanto, competências expressas ou implícitas, dessas decorrentes, deixando as competências remanescentes ou residuais para os Estados-Membros; ou a Constituição Federal fixa competências expressas para os Estados-Membros, deixando o resíduo para a União.

O primeiro é o modelo mais comumente seguido; é o adotado, por exemplo, no Brasil.

Num ou noutro caso (no primeiro mais do que no segundo) o desdobramento das competências estaduais é problema de grande importância para os Estados. Esse desdobramento estabelecerá, em última análise, as diretrizes básicas e os princípios fundamentais que nortearão a vida jurídico-política interna da unidade federada. Isso há de ser feito na Constituição própria de cada Estado, que longe de ser uma "cópia" da Constituição Federal, há de ser o conjunto de regras e princípios fundamentais que informa a organização dos Estados-Membros e, também, que lhes fixa os principais campos de atuação.¹⁰⁷

Segundo a autora, “não há nada mais delicado, na técnica constitucional, do que o estabelecimento das competências dos Estados-Membros e da União”. Essa distribuição de competências está sujeita ao princípio segundo o qual é essencial “um mínimo irredutível de competências da União e dos Estados-Membros”; isto impõe a necessidade de uma Constituição Federal escrita e a inserção, nas Constituições Estaduais, da distribuição dos

¹⁰⁶ Cf. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 452-453.

¹⁰⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: RT, 1979, p. 56.

poderes constituídos dos Estados, conforme as competências a eles atribuídas.¹⁰⁸

A noção de autonomia e a própria eficácia do princípio federativo vinculam-se ao modelo de repartição de competências adotado. Sendo a federação um fenômeno de direito interno, fundamentalmente de Direito Constitucional, é o constituinte que elege qual o modelo mais adequado à sociedade, considerando suas características e elementos históricos.¹⁰⁹

O federalismo, para Monica Herman Salem Caggiano, “configura uma teoria que opera por via de instituições” e tem como idéia central o entendimento de que a distribuição partilhada de competências políticas entre as diferentes instituições governamentais “melhor atenderá às demandas sociais, viabilizando maiores benefícios às comunidades”.¹¹⁰

José Afonso da Silva aponta três técnicas que “conjugam *poderes enumerados e poderes reservados* ou *remanescentes*”, consistentes: na enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes; na atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União; na enumeração das competências das entidades federativas.¹¹¹

Contudo, esclarece o autor que,

[...] outras técnicas de repartição de competências foram surgindo a par do abandono do dualismo que separa as entidades federativas em campos exclusivos, mutuamente limitativos, para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar.¹¹²

No Brasil, a regra de repartição de competências introduzida pela Constituição de 1988, inspirada nas constituições européias, em especial na Lei Fundamental de Bonn, reflete as novas tendências de fortalecimento do federalismo, na medida em que, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, acrescenta a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I até XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos

¹⁰⁸ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: RT, 1979, p. 63-64.

¹⁰⁹ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 176, 181 e 184.

¹¹⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Explorando o federalismo. O que é o federalismo? *Revista de Direito Mackenzie*. Número 2 – Ano 1. p. 31-44. São Paulo: Mackenzie, 2003. p. 33.

¹¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 476.

¹¹² *Ibid.*, p. 477.

Estados e do Distrito Federal “(art. 24, I a XVI, §§ 1º ao 4º).¹¹³

Foi através da nova repartição de competências que a Constituição revigorou o sistema federativo brasileiro, suprimindo as distorções vindas do processo político da ditadura, e estabelecendo a co-participação entre os entes federativos através de uma relação de igualdade e responsabilidade.¹¹⁴

No entendimento de Raul Machado Horta,

a Constituição de 1988 restaurou as linhas fundamentais do federalismo constitucional brasileiro, assegurando o convívio entre o poder de organização dos Estados e os poderes da Federação, de modo a não sufocar a autonomia constitucional na pura transplantação normativa de regras da Constituição Federal e extinguir os poderes reservados na preordenação compulsória da Constituição Total.¹¹⁵

A competência legislativa desenhada pela Constituição divide-se, pois, em três tipos: privativa, comum e concorrente. Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, a complexa repartição de competências é proporcionada pela “predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados Membros as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local”.¹¹⁶

Nesse sentido, observa-se que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, parágrafo único, dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas de matérias da competência legislativa privativa da União, ampliando assim a competência legislativa dos Estados. Com relação aos Municípios, afastando-se do velho conceito de peculiar interesse local, objeto de grandes controvérsias, a Constituição estabeleceu uma competência suplementar no art. 30, II, da Constituição, segundo o qual compete ao Município “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, o que para Maria Macedo Nery Ferrari “leva ao entendimento de que essa suplementação é apenas complementar no sentido de adaptar a legislação federal e estadual às peculiaridades ou realidades da comuna”.¹¹⁷ Na verdade, com relação ao Município, a Constituição vigente afastou-se do conceito de “peculiar interesse local”, cujo entendimento era objeto de grandes controvérsias. Assim, considerando o sistema de repartição de competências previsto na Constituição de 1988, pode-se afirmar que o modelo de federalismo adotado no Brasil é o

¹¹³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 445 e 481.

¹¹⁴ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos. 1999. p. 188-189.

¹¹⁵ HORTA, op. cit., p. 358.

¹¹⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 59.

¹¹⁷ Ibid., p. 62.

modelo cooperativo¹¹⁸, como ressalta Rogério Leite Lobo:

De fato, não há como negar tenha, a Carta de 1988 proposto um modelo cooperativo de Federalismo em sua acepção mais moderna, principalmente na estrutura característica na distribuição vertical das competências legislativas e administrativas, nas cláusulas de legitimação originária dos entes periféricos para determinadas funções, na previsão de cooperação mútua entre os integrantes da Federação e, *last but not least*, na tentativa de partilhar as rendas públicas de maneira a dar suporte à distribuição das funções administrativas que fora proposta.

No plano da produção legislativa, portanto, a assunção do modelo cooperativo pela Carta de 1988 se externa especialmente nos arts. 23 e 24, quando da estipulação das competências comum e concorrente entre os entes federativos. Também a esparsa previsão de convênios e ações integradas entre os órgãos das administrações dos três níveis no corpo da Constituição (p. ex.: arts. 37, XXII, 43, I e n, 216, 225 etc.) resultam da apropriação desse modelo para a execução das funções de Estado e de Governo. Já no aspecto financeiro, a cooperação entre as unidades federadas objetiva suprir o desequilíbrio causado pelas "enormes disparidades regionais" no aspecto socioeconômico, e se dá principalmente por meio das transferências verticais de recursos públicos, para o quê servem os chamados "fundos de participação" (art. 159, I), o FUNDEF (art. 60, ADCT) e outras formas de repasse de recursos com destinação específica.¹¹⁹

3.3. O MUNICÍPIO

Embora a Constituição de 1988 tenha feito expressamente menção ao Município em seu art. 1º, sua posição como ente federativo não é pacífica na doutrina, como será visto a seguir.

3.3.1. A Posição do Município nas Constituições brasileiras: breve histórico

O município, como forma de organização populacional, antecedeu à formação do Estado. Ele é a mais primitiva forma de organização política do homem. Seu surgimento se dá

¹¹⁸ "O Federalismo cooperativo de concepção contemporânea pode ser definido como um conjunto de técnicas e instrumentos para a efetivação de acordos, que não alteram necessariamente a repartição constitucional de competências, mas ampliam, na prática política, a gestão comum, a autonomia e a interdependência entre governos federal e regional". (MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos. 1999. p. 60-61).

¹¹⁹ LOBO, Rogério Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 58.

devido a determinantes geográficas, sociológicas, demográficas e econômicas, e tem como fundamento a necessidade de uma organização que resolva os conflitos surgidos com a vida em sociedade.

Segundo Edmundo Zenha, a formação do Município pode ser espontânea ou provocada por um fato histórico:

Quando um certo número de homens se reúne sobre uma limitada superfície, com ânimo de convivência, temos, nada mais nada menos, que o material necessário para a formação de um município. Até aqui o fenômeno se desenvolve, em regra geral, de maneira espontânea, seguindo processos naturais livres de interferências jurídicas que encarem o aglomerado como parcela administrativa. Pode esta convivência – que gera um vínculo de coesão entre os indivíduos – ser ou espontânea ou provocada por um fato histórico consciente mas, mesmo assim, não menos natural.¹²⁰

No Brasil o fenômeno não foi diferente, muito embora tenha o município, a princípio, sido implantado por disposição e na forma concebida pelo Estado Português, “que, nos primeiros casos, no bojo das naus, mandava tudo para o deserto americano: a população da vila, os animais domésticos, as mudas de espécies cultiváveis e a organização municipal encadernada no livro I das Ordenações”.¹²¹

Assim, a análise histórica da evolução do Município no Brasil está ligada à própria formação do Estado Português. A permanente aliança entre a plebe e o Monarca foi uma característica marcante da Monarquia Portuguesa e fez com que a nobreza feudal jamais conseguisse se afirmar politicamente, propiciando a criação de Municípios – cidades e vilas – que se constituíram na base do poder dominante e deram ensejo à participação popular nos negócios do Reino.¹²²

A Monarquia Portuguesa tinha dois motivos para favorecer as vilas, concedendo-lhes as chamadas “cartas comunais” e dotando-as de conselhos e magistratura locais: limitar a influência dos senhores feudais e do clero, e fortalecer as bases militares na luta contra os mouros.

Si a sanção real era uma garantia de mais contra os senhores, que algumas vezes trahiam as cartas que elles proprios concediam, não é menos certo que

¹²⁰ ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil [1532 – 1700]*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial SA, 1948. p. 21.

¹²¹ Ibid., p. 23.

¹²² ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O Processo Constitucional Brasileiro da Monarquia à Quarta República. *Revista Jurídica Virtual / Presidência da República*. v. 4, n. 49, jun. 2003. Brasília: A Presidência, 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Ver_49/Artigos/art_Maria.htm> Acesso em: 21 mar. 2007.

essa mesma interferencia dos reis foi ainda um meio de hostilizar o feudalismo em proveito da monarchia. [...]

Além disso, essas cartas na maior parte eram contractos celebrados entre o rei e as communas onde aquelle promettia immuniidades, e estas se obrigavam a prestação de serviços militares, além de uma renda determinada; o que demonstra: primeiro, que os reis não faziam concessões gratuitas; segundo, que a fórmula synallagmatica dessas cartas (...) indica que os proprios reis reconheciam nas communas certa individualidade politica, ou independencia de poder para estipularem condições recíprocas.¹²³

Por complemento da liberdade municipal, as cidades e as vilas tinham o direito de enviarem às cortes dois homens bons (procuradores), que eram os órgãos de suas queixas contra os poderosos, e até concernentes ao rei e seus delegados. Esses procuradores do povo formavam nas cortes uma espécie de terceiro estado.¹²⁴

Portugal, pois, transplantou para o Brasil-Colônia¹²⁵, o município português¹²⁶,

¹²³ MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O Município: estudos sobre administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883. p. 6-7.

¹²⁴ Ao tratar do assunto, João de Azevedo Carneiro Maia traz como exemplo dos motivos de agravos dos municípios ao Monarca, trecho da Carta Régia de Afonso III para o alcaide e Conselho de Lisboa, datada de 1273: “Disseram me que vos agravaes de eu ter mandado fazer um dia de feira todas as semanas nas minhas casas contiguas á alcaçova d’essa villa, exigindo renda por ellas. Tinha entendido que isso era em proveito meu e vosso; mas, visto que vos agravaes, e não entendeis que vos seja util, ordeno que não se faça mais a dita feira nas minhas casas, e fareis d’ora avante o mercado onde julgardes mais conveniente”. O autor lembra, também, que para a mesma atividade comercial foi preciso que o Conselho de Coimbra concedesse ao Monarca a respectiva licença, condicionada à observância das posturas municipais e limitando a atividade ao terreno próprio do Rei. Já em 1642, consta que os procuradores do povo propuseram a acusação contra ministros do rei, sendo um deles arguido de traidor e decapitado. (Ibid., p. 19-21).

¹²⁵ Edmundo Zenha traça um perfil do município brasileiro do Brasil-Colônia, a partir do nascimento das vilas, cujas características foram trazidas pelos colonizadores portugueses: “Martim Afonso ao encaminhar-se para o Brasil já trazia determinado o tipo de associação jurídica que ia implantar na nova terra. O município, que era entidade tradicional à organização portuguesa e indispensável para a concepção do todo estatal, vinha com os futuros munícipes na mesma embarcação, formando adredemente nos regimentos. A vila era a maneira mais fácil do português compreender a Colonização o que denuncia a tendência popular e democrática de que sempre esteve imbuído o povo que nos colonizou. [...] As primeiras vilas brasileiras foram, como já notamos, produtos exclusivos da vontade metropolitana. Nada de espontâneo ou natural lhes preside o nascimento. Nalgumas até o local vem predeterminado da Côrte. [...] Todas se erguiam debaixo da organização municipal que desde o seu dia inicial lhes presidia os movimentos e lhes marcava o futuro. [...] É com estas vilas que se estabelece o pequeno comércio político-administrativo que a situação permitia. Circulação fraca, prejudicada por inúmeras dificuldades, tendo como pontos de referência as vilas em si e não as capitâneas que, praticamente, tiveram existência mais ou menos teórica. Essas vilas municipais formam o todo brasileiro colonial e por elas gira a força estatal que a metrópole desviava para cá. Elas completam um aspecto normal de nossa evolução. A dosagem artificial no aparecimento dos municípios iniciais é elevada mas o seu posterior modo de agir é essencialmente determinado pelas condições de independência e autodireção que os caracterizaram, pondo a nação que se formava em situação natural de desenvolvimento” (ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil [1532 – 1700]*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial SA, 1948. p. 23-27).

¹²⁶ Segundo Adriana de Lacerda Rocha, “o município português tem origem no município romano, modificado pela influência dos costumes germânicos e dos sete séculos de domínio islâmico. Os *concelhos de moradores* (*conclium*), surgidos espontaneamente para a resolução de problemas comuns entre vizinhos, foram a primeira forma de autoridade comunal e o núcleo do município português. A tradição romana dos edis e os medievais Conselhos dos Homens Livres constituem a origem das Câmaras de Vereadores” (ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. p. 87).

com organização, atribuições políticas, administrativas e judiciais vigentes no Reino, moldando-se primeiramente pelos dispositivos das Ordenações Manuelinas e Afonsinas e, a partir de 1603, pelas disposições das Ordenações Filipinas.

No entanto, no Brasil, o esquema organizacional português acabou sofrendo as influências advindas de um meio geográfico adverso, de um território de dimensões desconuais, que dificultava os meios de comunicação, e ainda de uma peculiar organização socioeconômica. Assim, as vilas e cidades tornaram-se os grandes centros de decisão política no Brasil-colônia, desfrutando de uma autonomia institucional, que, embora não reconhecida de direito, o era de fato, considerada a impossibilidade real de submissão dos assuntos locais às disposições genéricas e distantes das Ordenações do Reino.¹²⁷

Com a independência, iniciou-se um movimento fortemente centralizador. A Constituição outorgada em 1824 demonstrou a preocupação existente de assegurar a unidade nacional, estabelecendo modelo de Estado unitário em que, a rigor, não havia poder local. Embora o art. 71 da Constituição conferisse a qualquer cidadão o direito de intervir nos negócios de sua província, relativos *a seus interesses peculiares*, ao mesmo tempo aniquilava qualquer pretensão de autonomia provincial, ao instituir os Conselhos Gerais de Províncias como meros órgãos consultivos e cujas resoluções dependiam tanto do Executivo (art. 84) como da Assembléia Geral (art. 85).

A partir da Constituição de 1824, modificou-se radicalmente o conceito do município colonial.

A existência das Câmaras Municipais estava prevista no art. 167, que dispunha que “em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá Câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas”. Foram estabelecidas eleições para escolha dos vereadores (art. 168) e prevista a regulamentação, por lei, do exercício das funções das Câmaras, bem como da “formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições” (art. 169). Esta lei regulamentar foi a Lei Imperial de 1º de outubro de 1828, conhecida como “Regimento das Câmaras Municipais”, que pôs fim ao regime colonial

¹²⁷ Segundo Edmundo Zenha, “o govêrno geral não veio congregar, num mesmo sistema administrativo, circunscções territoriais como as capitanias. Na realidade, o que se fêz foi sujeitar vilas e seus têrmos a uma única orientação. As capitanias, como expressão de seu todo, só muitíssimo mais tarde, algumas nunca, é que tiveram personalidade bem definida. Tratava-se de pequenas vilas que acabavam de ser subordinadas a um govêrno geral, trazendo para êste complexo tôda a sua peculiaridade, não anulada pela nova forma de direção. E esta situação acentuou-se a tal ponto sendo possível afirmar-se que, no período colonial dos dois primeiros séculos, o município se apresenta à face do govêrno geral ou da Côrte desimpedido de qualquer intermediário” (ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil [1532 – 1700]*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial SA, 1948. p. 26).

anterior, revogando as disposições das Ordenações do Reino, que até aquele momento ainda regiam o funcionamento das Câmaras Municipais.

Tratava-se, na verdade, de um verdadeiro código de organização municipal, dispondo sobre a forma e eleição das Câmaras, posturas policiais, aplicação de rendas dos municípios e dos empregados municipais. Esta lei acabou com a função jurisdicional das Câmaras¹²⁸, conforme art. 24: “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.

Victor Nunes Leal lembra que “a eletividade da câmara municipal foi mantida na Constituição do Império e, conseqüentemente, na lei de 1.º de outubro de 1828”. Esta eleição se dava “pelo sistema de lista completa e maioria relativa, cabendo a apuração à câmara da cidade ou vila de que se tratasse”. Contudo, embora mantidas as eleições, as câmaras foram “despojadas do seu antigo poder e reduzidas a ‘corporações meramente administrativas’[...]”.¹²⁹

Manoel Rodrigues Ferreira aponta que “a monarquia Portuguesa Absolutista via, no poder político das suas Repúblicas Municipais, o seu sustentáculo, daí o respeito que lhes devotava”¹³⁰; contudo, após a proclamação da independência, ocorreu um desprestígio das Câmaras Municipais

Como vimos, as Câmaras Municipais, que tiveram início na Idade Média e foram implantadas no Brasil em 1532, haviam resultado de um pacto de mútua solidariedade entre duas poderosas instituições políticas: de um lado, elas mesmas, as Repúblicas Municipais, criadas e dirigidas pelos burgueses das vilas e cidades; e de outro, a Monarquia Portuguesa, cujos Reis se admitia terem recebido um poder divino, de Deus, sendo portanto, absoluto. A Monarquia era então, paradoxalmente, uma reunião de Repúblicas Municipais.

[...] Era essa instituição político-administrativa que, ao mesmo tempo em que prestava à Monarquia sua solidariedade total, dela exigia um tratamento recíproco e o recebia. Porque esse era o pacto firmado na Idade Média, e que continuava nesta Terra da Santa Cruz. Infelizmente, após a Independência, em 1822, não se dava valor às passadas Câmaras Municipais, pois agora elas não eram mais as mesmas e esta sua nova e quase insignificância, escondia a grandeza de que antes se revestiram.¹³¹

No período colonial, com efeito, a Câmara exercia atribuições de natureza

¹²⁸ NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 35.

¹²⁹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. p. 76.

¹³⁰ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *As repúblicas municipais no Brasil: 1532-1820*. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1980. p. 63.

¹³¹ *Ibid.*, p. 61-62.

normativa, executiva e judiciária; após a Constituição de 1824 e a Lei de 1º de outubro de 1829, as Câmaras passaram a ser corporações meramente administrativas, incumbidas do “governo econômico e municipal” das cidades e vilas.¹³²

A Constituição de 1891 dedicou apenas um artigo ao Município:

Art 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Apesar de mencionada na Constituição, a autonomia municipal¹³³ de fato não existiu.¹³⁴ Para Machado Paupério, houve tão-somente uma concessão à corrente municipalista, já existente:

Os Estados não estavam ainda libertos da mentalidade feudal típica das primitivas capitânias. Em vez de os Municípios constituírem os Estados, êstes é que passaram a reconhecer aquêles, delegando-lhes o direito de existência.

Assim, o que se vê, de fato, na era republicana, é a volta ao centralismo do sistema unitário do Império.

A autonomia municipal é, assim, mero dispositivo constitucional, não existindo, a rigor, na vida do país.

[...]

¹³² A Constituição de 1824 não instituiu um órgão executivo municipal, nem especificou qual era a autoridade competente para o exercício das funções executivas; algumas Câmaras designaram comissões internas para o exercício dessas funções e outras delegavam tais funções a funcionários subalternos. A criação da figura do administrador municipal foi cogitada no Projeto de Lei de 1831, mas, contudo, não chegou a ser incluída no texto das emendas constitucionais que se seguiram. Após o Ato Adicional de 1834, algumas províncias, como São Paulo, criaram o cargo de prefeito, com atribuições executivas e policiais, o que foi, posteriormente considerado inconstitucional pela Assembléia Geral. (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. p. 76).

O art. 2º da lei de 1840, que interpretou o Ato Adicional, dispunha: “A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais, concedidas às Assembléias de Província pelo § 7º do art. 10 do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos mesmos empregos, sem alteração da sua natureza e atribuições, quando forem estabelecidos por Leis Gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas Assembléias”.

¹³³ Victor Nunes Leal aponta que “no crepúsculo da monarquia, o Gabinete Ouro Preto anunciou, como ponto importante do seu programa, a reforma municipal, matéria que o Presidente do Conselho já havia estudado anteriormente. Essa manifestação dos intuítos governamentais foi muito omissa, mas afirma-se que a preocupação do velho liberal era revigorar a monarquia pelo fortalecimento dos municípios; o que equivale a dizer: pelo enfraquecimento político das províncias. Entretanto, a julgar por seu trabalho de 1882, parece pouco provável que obtivesse êsse resultado. Fôssem, porém, quais fôssem as perspectivas de êxito da política de Ouro Preto, sua posição confirma a suspeita de que o nosso movimento federalista, desde as concessões que lhe fez o Ato Adicional, não se assentaria no robustecimento político do município; ao contrário, as unidades maiores se consolidariam com o sacrifício da autonomia municipal, expediente eficaz na homogeneização política da província e, mais tarde, do Estado” (Ibid., p. 67).

¹³⁴ Segundo Hely Lopes, “durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder” (*Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 31-32).

Na prática, sobretudo, os Municípios não passavam de instrumentos dóceis para a consecução dos planos provinciais dos políticos interessados no governo do Estado.

O próprio princípio da eletividade não se manteve de modo absoluto. Cerca de doze Estados mantiveram o princípio da nomeação para algumas Prefeituras. No Ceará, na Paraíba e na Bahia a norma abarcou todos os Municípios.¹³⁵

A indiferença da Constituição Federal de 1891 pela organização municipal provinha da rejeição, pela Assembléia Constituinte, das soluções que propuseram a fixação prévia das bases do regime municipal, preferindo-se, pois, o enunciado genérico do art. 68. Essa neutralidade dogmática do texto constitucional somente começou a ceder “quando se passou a questionar na tribuna parlamentar, na doutrina publicística e no Supremo Tribunal Federal, se a autonomia municipal não seria um princípio constitucional da União, beneficiário dos instrumentos de defesa compatíveis com essa relevância.”¹³⁶

Contudo, foi durante a vigência da Carta de 1891 que foram discriminadas as funções executivas nos Municípios pelas Constituições Estaduais, funções estas que incumbiam ora ao próprio presidente da Câmara Municipal, ora a um órgão executivo especial, cuja denominação variava: prefeito, intendente, superintendente ou agente executivo.¹³⁷

A reforma constitucional de 1926 incluiu expressamente entre seus princípios a autonomia municipal (art. 6º, II, f), prevendo a intervenção federal da União no Estado como mecanismo para assegurar sua eficácia.

Raul Machado Horta esclarece que essa intervenção federal no Estado deslocou a tarefa de interpretar a autonomia municipal para o âmbito federal, não mais comportando a interpretação que lhe desse o Estado-Membro no exercício do poder de organização do Município, no plano autonômico da Constituição Estadual e no desdobramento da legislação ordinária. Desta forma, “a qualificação da autonomia municipal como *princípio constitucional da União* representava uma limitação à plenitude da autonomia do Estado-Membro e traduzia claro rompimento com a concepção ortodoxa do federalismo republicano de 1891”.¹³⁸

Para José Cretella Junior, porém, ainda assim a autonomia municipal não foi efetivada na prática:

¹³⁵ PAUPERIO, A. Machado. *O Município e seu regime jurídico no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1959. p. 56.

¹³⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 621-622.

¹³⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. p. 81.

¹³⁸ HORTA, op. cit., p. 622.

No entanto, a *autonomia municipal* ficou apenas no papel, porque durante mais de quarenta anos, na prática, imperava, no Município, a vontade do Governo estadual, representado pelo chefe do situacionismo local. Cabos eleitorais, os “coronéis”, os chefes locais, representantes do governo do Estado, é que mandavam na política municipal.¹³⁹

A Constituição de 1934 trouxe um verdadeiro renascimento para o Municipalismo. Além de manter a autonomia do Município como princípio constitucional da União (art. 12, V, c/c art. 7º, I, d)¹⁴⁰, estabelecendo a competência de auto-organização e a eletividade dos Prefeitos e Vereadores, a Carta de 1934 inovou substancialmente ao discriminar rendas próprias dos Municípios, concedendo-lhes elementos para o aperfeiçoamento dos serviços públicos: o artigo 8º, que estabelecia as competências privativas do Estado, dispôs, em seu § 2º, que “o imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais”; o art. 10º, ao tratar da competência concorrente da União e Estados dispôs, no parágrafo único, que o Estado deveria repassar aos Municípios vinte por cento da arrecadação dos impostos referidos no inciso VII do referido artigo, sob pena de seu lançamento e a arrecadação passar a ser feitos pelo Governo Federal; por fim, o art. 13, ao disciplinar a organização dos Municípios, deu-lhes competência específica para a decretação dos seus impostos e taxas e para a arrecadação e aplicação de suas rendas, discriminando-os no § 2º.

A Constituição Federal de 1934 explicitou a autonomia política, financeira e administrativa do Município. Ela deu início a um processo de emancipação dos Municípios, uma vez que o constituinte firmou a convicção de que não basta apenas a autonomia política, vinculada à eleição dos representantes locais – Prefeitos e Vereadores –, mas é necessário também lhes conceder autonomia financeira.¹⁴¹

Ensina José Nilo de Castro:

A conciliação de restrições constitucionais com a autonomia municipal, sobretudo após as reformas de 1926 e de 1934, resultara da preocupação em se adaptarem as instituições políticas às novas realidades do País, reservando-se aos Municípios nova fisionomia constitucional. É que, em 1934, o constituinte mudou a repartição das competências, de dois (do Estado Federal e dos Estados federados) para três (Estado Federal, Estados federados e Municípios).

¹³⁹ CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 41.

¹⁴⁰ Para resguardar a autonomia do Município, a Carta de 1934 impôs ao Estado-Membro a necessidade da observância, em sua organização constitucional e elaboração legislativa, do princípio da autonomia municipal (art. 7º, I, d), prevendo, ainda, a possibilidade de intervenção federal no Estado (art. 12, V).

¹⁴¹ HORTA, Raul Machado. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 623.

A Constituição de 16 de julho de 1934 foi inovadora na organização municipal, pois propiciou o afastamento do mandonismo político dos Estados que, no regime anterior, pelas Constituições e por suas Leis de Organização Municipal, oprimiam os Municípios. As bases da organização municipal se fixaram (art. 13), com a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, sendo que aquele podia ser eleito por esta; a competência para a decretação de suas rendas (com *cinco tributos* - § 2º, artigo 13) e, por fim, se concedia aos Estados a possibilidade de criarem órgão de assistência técnica municipal e de intervenção estadual em Municípios, para restaurar a legalidade em determinados casos (§§ 3º e 4º, artigo 13).

Ressalte-se já que o fenômeno cooperativo fazia-se presente, a teor do § 2º, do artigo 13, ao se conferir aos municípios a participação nas receitas tributárias da União e dos Estados, cuja integração se perfez, à exaustão, na Carta de 1988.¹⁴²

A Constituição de 1937, como já foi dito no capítulo anterior, conservou o título federal apenas formalmente pois, na realidade, desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura do Estado unitário com órgãos descentralizados nos Estados.

Segundo Hely Lopes Meirelles, durante a vigência do Estado Novo os Municípios foram menos autônomos do que na Monarquia:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que, no sistema interventorial do *Estado Novo*, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão de representação local.¹⁴³

A Constituição Federal de 1946 constituiu o período róseo do municipalismo brasileiro, que foi retirado do abandono a que estava entregue no sistema centralizador de 1937. Foi fixada sua competência tributária e introduzidas novas fontes de renda, além da local, através da participação nos percentuais da receita federal dos impostos especiais e da arrecadação do imposto de renda (art. 15, VI, §§ 2º e 4º). O conceito de peculiar interesse municipal deixa de ser uma expressão vaga e imprecisa para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do Município, marco para o avanço da institucionalização da autonomia municipal.¹⁴⁴

¹⁴² CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 41-42.

¹⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 33-34.

¹⁴⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 624-625.

A Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969 caracterizaram-se pela tendência claramente centralizadora e pelo reforço dos poderes do Executivo.

Segundo Gilberto Bercovici, “o federalismo, praticamente, desapareceu neste período” e como forma de “matizar a total falta de autonomia dos entes federados, criaram-se eufemismos como o ‘federalismo de integração’”.¹⁴⁵ Pode-se afirmar que, na realidade, houve um processo de involução na história do federalismo brasileiro, com a redução das prerrogativas dos Estados e Municípios e o conseqüente retorno da centralização de poderes na União.

Ao mesmo tempo em que afirmava assegurar a autonomia municipal, a Carta de 1967, assim como a Emenda de 1969, previa diversas hipóteses de intervenção nos Municípios, inclusive no caso de serem “praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção” (art. 15, § 3º, “e”), que acabaram, na prática, sendo configurados como aqueles que eram contrários ao regime imposto.¹⁴⁶

Na esfera tributária, foi feita uma alteração que acabou por retirar dos Municípios os meios financeiros necessários ao desempenho de suas competências. Para Luiz Navarro de Brito, não há dados estatísticos que permitam avaliar, em toda a sua extensão e profundidade, os efeitos da discriminação de rendas instituída pela Constituição de 1967; contudo “parece indiscutível [...] a hegemonia tributária da União. E, o que é mais, grande parte da receita dos Estados e Municípios acha-se submetida à liberação do Poder Central”. E completa: “não será a primeira vez neste país que o domínio financeiro da União gera a vassalagem política dos Estados”.¹⁴⁷

Apesar do parágrafo único do art. 14 da Constituição prever que a organização

¹⁴⁵ Segundo Dircêo Torrecillas Ramos, o federalismo de integração é uma modalidade que “acentua os traços do federalismo cooperativo, mas conduz mais a um Estado unitário descentralizado constitucionalmente, do que a um verdadeiro Estado federal”. (RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 48).

Ainda sobre o federalismo de integração, Gilberto Bercovici esclarece: “Sob o pretexto da ‘integração nacional’, todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico deveriam ser centralizados na esfera da União. Para Buzaid, o ‘federalismo de integração’ iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de ‘segurança coletiva’. Realmente, o ‘federalismo de integração’ foi tão além do federalismo cooperativo que praticamente extinguiu o sistema federativo brasileiro, sempre com a justificativa da ‘segurança nacional’. Em síntese, sob a denominação ‘federalismo de integração’, procuraram os juristas ligados à ditadura militar esconder a supressão do federalismo naquele período” (BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 50-51).

¹⁴⁶ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 44.

¹⁴⁷ BRITO, Luiz Navarro. O federalismo na Constituição de 1967. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BRITO, Luiz Navarro e BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1964*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 50.

municipal pode variar segundo as peculiaridades locais, o que se viu, na verdade, foi a instituição de um tratamento igualitário a todos Municípios. Raul Machado Horta salienta que, com “o alargamento da matéria do interesse do Município na Constituição Federal e o desenvolvimento que a organização municipal atingiu na Constituição e nas leis estaduais”, retornou-se à tendência já vista no Império e na República, qualificada por Tavares Bastos de “organização simétrica” dos Municípios.¹⁴⁸

De fato, Tavares Bastos já havia condenado veementemente o “vício da uniformidade”:

A administração dos interesses coletivos que constituem o município, o serviço das vias de comunicação, as ruas, os jardins, os lugares de logradouro público, a iluminação, as águas, a irrigação, os esgotos, os incêndios, a escola, o hospital, o cemitério, e tantos outros, não oferecem em parte alguma tipos uniformes em importância ou grandeza.

A extensão e riqueza dos municípios urbanos ou rurais, o grau de adiantamento dos povos, as circunstâncias físicas e a densidade da população variam profundamente em cada uma das partes do império, no norte, no centro, no sul, no oeste; variam mesmo, com feições pronunciadíssimas, nas diferentes comarcas de uma mesma província.

Essa diversidade de circunstâncias locais deverá influir no modo de organizar-se o governo interno de cada província.

[...]

Respeitar a diversidade de circunstâncias entre as pequenas sociedades locais que constituem uma mesma nacionalidade, tal deve ser a regra suprema das leis *internas* de cada Estado. Neste sentido, a variedade sob o sistema federativo leva decidida vantagem à uniformidade administrativa, quer da monarquia centralizada, quer da república una e indivisível.

[...]

As leis não conhecem municípios tão uniformes e perfeitos; as leis os organizaram diferentemente sob a lenta ação do tempo, ao influxo de necessidades e interesses que variam, variando as leis. “Como a família, existe a comuna antes do Estado, dizia Royer-Collard; a lei política a encontra, mas não a cria.”

A uniformidade nos mata. Não! Não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais previdente, que depende ressuscitar o município; depende isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada município.

Leito de Procusto, a legislação simétrica é um sonho enganoso: efeito da paixão niveladora, ela só gera decepções.¹⁴⁹

Somente com o abandono do modelo autoritário, adotado em 1967, é que o federalismo brasileiro passou a apresentar tanto aspectos simétricos, como assimétricos. Sobre o modelo de federalismo implantado com a Carta de 1988, ensina Anna Cândida da Cunha

¹⁴⁸ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 629.

¹⁴⁹ BASTOS, Tavares. *A província: estudos sobre a descentralização no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975. p. 97-99.

Ferraz :

Se na essência o federalismo, para existir, exige a simetria (tratamento igualitário dos entes federativos), para subsistir, em contrapartida, impõe um tratamento assimétrico (que importa um tratamento diferenciado para corrigir desigualdades), evitando, assim, o desmantelamento do próprio Estado Federal.

O Brasil apresenta-se, no meu modo de ver, sob esses dois aspectos.

[...]

Em suma, o federalismo brasileiro está, evidentemente, preservando o princípio da igualdade entre os Estados, ou seja, o chamado federalismo simétrico. mas, [...] para manter o equilíbrio federativo, a paz e o desenvolvimento do Estado democrático brasileiro, há a necessidade de prevenir certas distorções que essa igualdade de tratamento pode acarretar. Esse tipo de tratamento pode não só apenas permitir as distorções, como ele próprio ensejá-las. Daí a Constituição brasileira, para cumprir os objetivos a que se propõe, passa a admitir regras, instrumentos, mecanismos jurídicos que admitem um tratamento desigual entre os Estados para favorecer, em última análise, uma chamada desigualdade ideal entre os Estados. É nesse ponto, então, que podemos observar aspectos de um federalismo assimétrico na Constituição brasileira.¹⁵⁰

A assimetria viabiliza a cooperação entre as unidades federadas para redução das desigualdades e tem como objetivo atingir o desenvolvimento equilibrado.¹⁵¹ Trata-se do federalismo de equilíbrio, que considera a população, riqueza, território e poder de cada região para, corrigindo eventuais disparidades, chegar ao equilíbrio necessário à manutenção da União.¹⁵²

A inclusão do Município como componente da Federação é a expressão do federalismo assimétrico, presente na Carta de 1988.¹⁵³ Esta posição do Município não é só inédita na história constitucional brasileira, mas também não encontra paralelo no federalismo contemporâneo, sendo, por este motivo, objeto de um amplo debate doutrinário, como será abordado a seguir.

¹⁵⁰ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Federalismo simétrico e assimétrico. O ajuste da distribuição de competências e de recursos entre União, Estados e Municípios em face das vicissitudes de um Estado moderno. *Revista do XIX Congresso Brasileiro de direito constitucional: 10 anos de Constituição: uma análise*. Coordenação IBDC. p. 51-57. São Paulo: Celso Bastos, 1998. p. 53-54.

¹⁵¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. Explorando o federalismo. O que é o federalismo? *Revista de Direito Mackenzie*. Número 2 – Ano 1. p. 31-44. São Paulo: Mackenzie, 2003, p. 35.

¹⁵² RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 53.

¹⁵³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 497.

3.3.2. O Município na Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 elevou o Município a componente da Federação, junto com os Estados e o Distrito Federal. Apesar da complexidade de sua posição dentro do sistema federativo e as controvérsias geradas no âmbito doutrinário, é certo que o tratamento privilegiado dispensado ao Município vem ao encontro das raízes históricas da formação do Brasil.¹⁵⁴

O art. 1º da Constituição Federal dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal e é reforçado pelo art. 18, que dispõe:

Art. 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O Município é uma entidade política cuja existência está prevista como necessária pela Constituição e tem autonomia mínima rigidamente estabelecida, com rendas próprias (art. 156 da CF) e participação na distribuição de receitas (arts. 158 a 162).¹⁵⁵ O fato de o Município ter suas competências estabelecidas diretamente no art. 30 da Constituição Federal, sem intermediação legislativa, confere ao Município uma posição isônoma em relação à União e aos Estados-Membros.¹⁵⁶

Apesar disso, alguns autores, como José Afonso da Silva, entendem que a inclusão do Município como componente da federação foi um equívoco:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é

¹⁵⁴ Celso Ribeiro Bastos afirma que o “município é uma realidade em nossa história” e o constituinte de 1988 corrigiu o erro das Constituições anteriores ao incluir o município como ente da federação. Lembra que o município já existia mesmo antes da independência e que a “Constituição do Império tinha que passar pelo crivo das Câmaras municipais para que chegasse a ser aprovada. (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 162).

No mesmo sentido, Fernanda Dias Menezes de Almeida afirma que “no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que a nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal”. (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 112-113).

¹⁵⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 194.

¹⁵⁶ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos. 1999. p.210

porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. [...] Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido [...].¹⁵⁷

Contudo, reconhece o autor a peculiaridade da federação brasileira, ao prever três esferas governamentais:

A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e Estados Federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação Brasileira adquire peculiaridade, configurando-se nela, realmente, três esferas governamentais: a da *União* (governo federal), a dos *Estados Federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais), além do *Distrito Federal*, a que a Constituição atual conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em unidades federadas? A Constituição não o diz”.¹⁵⁸

Dentre os principais argumentos utilizados por aqueles que acreditam que o Município não é ente-federado estão a ausência de representação do Município na federação e a impossibilidade de intervenção federal.¹⁵⁹

Tais argumentos, entretanto, não são suficientes para abalar a posição de ente federado conferida ao Município pelo texto constitucional, pois, como bem ressalta José Luiz Quadros de Magalhães,

[...] a única característica capaz de descaracterizar o Município como ente federado, que é a autonomia política conferida constitucionalmente quando da criação, na Constituição Federal, de um Poder Constituinte Decorrente

¹⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 472-473.

¹⁵⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 300.

¹⁵⁹ Para Francisco Bilac Moreira Pinto Filho, o constituinte foi infeliz ao consagrar o Município como ente federativo: “Talvez, caso ímpar na história do federalismo mundial, deu-se autonomia a quem não tem representação na federação. Suas limitações são pronunciadas: quem cria a União Federal não são os municípios e sim os Estados-Membros; os Municípios não têm representação político-partidária nos órgãos representativos federais; os Municípios não têm representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional, a Intervenção se dá pelo Estado, não pela União; as regras de Intervenção são estabelecidas pela Constituição estadual e não pela federal”. (PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 179-180).

Municipal de terceiro grau e com todas as características desse poder, inclusive sua temporariedade, ou existência pelo tempo necessário para elaboração da Constituição Municipal (Lei Orgânica dos Municípios) e a criação por esta Constituição Municipal de um Poder Constituinte Derivado Municipal de emenda à Constituição do Município.¹⁶⁰

O Município, segundo conceitua Carlos Ari Sundfeld,

[...] é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.¹⁶¹

É certo que a Carta de 1988 não se limitou a mencionar a participação do Município como ente-federado, mas também tratou de reconhecer sua ampla autonomia. Esta autonomia está edificada sobre quatro capacidades básicas: 1) capacidade de auto-organização – poder de se auto-organizar mediante documento próprio, qual seja, a Lei Orgânica, e não mais através de documento editado pelos Estados-membros, que produziam uma única lei de organização para todos os Municípios que se estivessem dentro de seus limites territoriais; 2) capacidade de autogoverno – poder de dispor sobre seus poderes Legislativo e Executivo; 3) capacidade de autolegislação – poder para editar suas próprias normas jurídicas, dentro das competências conferidas pela Constituição; e 4) capacidade de auto-administração – competência para administrar seus interesses.¹⁶²

Para Carmen Lúcia Antunes Rocha,

O princípio da autonomia municipal, sempre enfatizado como ponto fundamental do regime e da organização da entidade local, é relevado na Constituição da República de 1988 como base da própria forma federativa de Estado adotada. [...].

Conforme antes acentuado, relativamente aos Estados-membros da Federação, a autonomia impõe-se pela esfera de competências exclusivas ou privativas conferidas a uma entidade. No caso da autonomia política, esse espaço de competências próprias das entidades da Federação alcança não apenas a matéria de autolegislação, mas também de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração.

Como o princípio da autonomia municipal foi revigorado na Constituição

¹⁶⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 119-120.

¹⁶¹ SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez. 1990. p. 45.

¹⁶² SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 46-47.

da República de 1988, a esfera das competências exclusivas e privativas da entidade local foi coerentemente ampliada, fortalecendo-se, ainda, aqueles outros elementos que compõem e realizam o princípio. Assim, deitaram abaixo as exceções antes havidas quanto ao autogoverno e afirmou-se uma maior participação dos munícipes na gestão administrativa dos negócios locais.

Detém o Município uma competência que lhe é, pois, privativa, vale dizer, eliminatória da presença de outras entidades políticas na mesma matéria. Essa competência é afirmada, especialmente, pela garantia constitucional de que os próprios Municípios elaboram as suas respectivas Leis Orgânicas (art. 29). São estas que oferecem os fundamentos da organização municipal, assegurando-se, pois, dessa forma, a auto-organização política e autônoma das entidades locais.¹⁶³

Os Estados-membros, assim como os Municípios, nada mais são que entidades territoriais autônomas que compõem o Estado federado. Vincenzo Zangara esclarece que:

O Estado federal não é uma sociedade de Estados, é apenas um Estado de organização diferente da do Estado unitário. Os seus membros, em virtude de não serem soberanos, não podem ser considerados Estados, e, embora sejam assim, muitas vezes, designados, é-lhe (sic) imprópria essa denominação. A soberania pertence ao Estado federal, que resume e exprime unitariamente os chamados Estados federados, os quais são meras circunscrições territoriais autônomas.¹⁶⁴

Uma vez elevado à condição de integrante da Federação Brasileira, o Município passou a receber, da Constituição, um tratamento paritário com os demais entes da federação. Assim, foi proibida a criação de preferências entre as pessoas políticas (art. 19, inc. III), bem como a instituição de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços umas das outras (art. 150, VI, a). Além disso, o art. 151, ao determinar as vedações da União, não estabeleceu diferenças entre os Estados e Municípios:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

¹⁶³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 290-291.

¹⁶⁴ ZANGARA, Vincenzo apud MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica do Estado Federal*. São Paulo: RT, 1948. p. 68.

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Segundo Carlos Ari Sundfeld, sob o aspecto jurídico, a União, Estados e Municípios são radicalmente iguais, pois têm “esferas de competências próprias extraídas diretamente – sem intermediação legislativa – da Constituição da República”.¹⁶⁵ E completa:

Pouco importa o diâmetro da esfera de atribuições outorgada ao ente jurídico; importa sim que nela transitem poderes suficientes a torná-la impenetrável e irreduzível. [...] Não há hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais. Ao contrário, estão todas no mesmo degrau jurídico: em imediata submissão à Carta da República. Uma norma subordina-se a outra quando retira dela seu fundamento de validade. O fundamento de validade das normas estaduais e municipais é a norma constitucional, pois esta, e não a lei federal, outorga as competências legislativas dos Estados e Municípios”.¹⁶⁶

Souto Maior Borges ensina que:

A igualdade jurídica não significa identidade de atribuições constitucionalmente fixadas para a União, Estados-membros e Municípios, mas tão-só que essas atribuições, embora diversas, correspondem todas a enunciados de competência, postos em atuação mediante princípios e normas estabelecidos na própria Constituição Federal.¹⁶⁷

A autonomia do Município é confirmada, ainda, pelo disposto no art. 35, que limita as hipóteses de intervenção dos Estados nos Municípios, constitucionalmente previstas. Além de diminuir os casos de intervenção nos Municípios, a Carta de 1988 introduziu novas hipóteses de intervenção da União nos Estados, relacionadas à autonomia do Município: 1) reorganizar as finanças do Estado que deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei (art. 34, V, “b”), e 2) assegurar a observância do princípio da autonomia municipal (art. 34, VII).

A intenção do constituinte foi “assegurar que os Municípios fossem efetivamente autônomos”, não podendo ter seus poderes e competências violados “por qualquer pretexto, sob pena dos Estados-membros estarem sujeitos à sanção promovida pela intervenção federal”.¹⁶⁸

¹⁶⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez. 1990. p. 49.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p.51.

¹⁶⁷ BORGES, Souto Maior. *Lei complementar tributária*. São Paulo: RT, 1975. p. 9.

¹⁶⁸ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 96.

Assim, embora a Constituição Federal não preveja a intervenção federal no Município, cria meios para assegurar sua autonomia, mediante a intervenção federal nos Estados-membros que a violarem.

Ainda, é de se destacar que embora o Estado-membro possa intervir no Município nas hipóteses estabelecidas no art. 35, não há hierarquia entre eles. A intervenção não implica em uma superioridade da pessoa interventora. A autonomia dos Estados-membros e dos Municípios é que torna obrigatória a previsão das hipóteses que autorizam a intervenção no texto constitucional.¹⁶⁹ Não é o que ocorre, por exemplo, entre a União e seus órgãos administrativos, cuja relação é regida pelo princípio da hierarquia.¹⁷⁰

Apesar de não prever a secessão municipal entre as razões para intervenção no Município, não há como negar que a indissolubilidade do vínculo federativo entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal é um elemento essencial ao modelo de federação brasileiro. A criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, não depende da vontade exclusiva do Estado, mas deve seguir as regras estabelecidas na Constituição e em lei complementar federal. Assim, também, a Constituição prevê a possibilidade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação e formação de novos Estados:

Art. 18. [...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

O Município, assim como a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, não pode ser extinto sem que se descaracterize a federação brasileira, nem sequer por meio de emenda constitucional, conforme art. 60, § 4º, I, da Constituição

Carlos Ari Sundfeld, ao tratar do tema, relaciona os elementos da federação, cuja supressão está interdita, por força do dispositivo supramencionado:

¹⁶⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez. 1990. p. 53.

¹⁷⁰ A submissão hierárquica, segundo Hely Lopes Meirelles, “retira do inferior a atuação política”, e confere ao superior a faculdade de dar ordens, fiscalizar o seu cumprimento, delegar e avocar atribuições, e rever os atos de seus subordinados. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: RT, 1991. p. 101).

Há descentralização de tipo federativo quando se somam os seguintes traços:

- a) a própria Constituição desenha a divisão de competências, inclusive legislativas, entre seres diversos;
- b) a Constituição é rígida, de modo que o exercício, pela União, de sua competência legislativa ordinária nunca pode implicar em alteração da divisão de atribuições estabelecida constitucionalmente;
- c) os seres titulares das competências distribuídas pela Carta têm poder de auto-organização, de editar — com observância das disposições constitucionais — as normas fundamentais de funcionamento e relacionamento de seus próprios órgãos;
- d) os seres descentralizados não podem ser extintos, pura e simplesmente, uns pelos outros;
- e) as pessoas descentralizadas dispõem de autoridades próprias, sejam legislativas, sejam executivas;
- f) são dotadas de autonomia financeira, de poder para instituir e cobrar tributos, bem como gerir os recursos deles decorrentes.

E conclui:

Nessa conformidade, é insuscetível de apreciação pelo Congresso Nacional emenda objetivando, por exemplo, suprimir o poder de auto-organização do Município, amesquinhar suas competências legislativas ou sua receita tributária, submeter seus atos à aprovação de autoridades federais ou estaduais ou dispensar a consulta plebiscitária para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios”.¹⁷¹

A ausência de um órgão de representação dos Municípios junto à Federação tampouco é suficiente para descaracterizar sua condição de ente-federativo.

O titular do poder, no Estado federal democrático, é o povo, ou, como afirma Carmen Lúcia Antunes Rocha, é o conjunto de cidadãos de cada ente federado:

Como a Federação realiza o princípio da autonomia local e da descentralização territorial do poder, é de se enfatizar que o titular do poder constituinte decorrente é o povo do Estado-membro da entidade federada. E assim é porque o cidadão sujeita-se, na forma federativa de Estado, a mais de uma ordem jurídica que se compõe para perfazer o sistema de comandos de Direito. [...] Assim, não obstante a ordem jurídica estadual, inclusive e principalmente aquela configurada na Constituição do Estado-membro, componha o sistema constitucional nacional — aqui considerado em sua totalidade —, é o conjunto de cidadãos de cada qual das entidades federadas que se considera titular do poder constituinte estadual.¹⁷²

¹⁷¹ SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez. 1990. p. 49.

¹⁷² ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 191.

Para a autora,

A cidade marca mais que a história política imediata do homem; constitui a sua história emocional primária. O indivíduo descobre-se na cidade, faz-se nela e é, em parte, resultado dela. O ambiente que deixa o seu sinal mais profundo no homem é aquele que se configura em sua cidade. Nela, o indivíduo descobre o seu “eu” político.¹⁷³

A federação, segundo Maria Garcia, “começa no Município: a existência pessoal decorre e termina na concretude geográfica do Município. União e Estado são ficções jurídicas que existem, não a partir de si mesmas, porquanto ficções, mas a partir do Município, das comunidades”.¹⁷⁴

A existência da participação conjunta, direta e indireta, dos Estados-membros na formação da vontade nacional, contudo, não é necessária para caracterizar o Estado Federal.¹⁷⁵

A idéia de uma Câmara no Parlamento que representasse os Estados-membros surgiu com a Constituição norte-americana de 1787, como forma de superar o impasse criado pelos Estados menos populosos que receavam a hegemonia, na futura federação, dos Estados mais populosos. Houve, portanto, uma razão histórica para a instituição do Senado nos Estados Unidos da América. Com a adoção do modelo de federalismo norte-americano por outros Estados, também o modelo bicameral do Parlamento acabou sendo transplantado, como forma de organização do Poder Legislativo.¹⁷⁶

Assim, é correto afirmar que tanto a existência do Senado como sua organização e composição dependem de condições históricas e políticas de cada Estado, não sendo, do ponto de vista jurídico, característica essencial do federalismo:

¹⁷³ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 261.

¹⁷⁴ GARCIA, Maria. Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributárias e o município. Uma proposta. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: RT, 1995. p. 143.

¹⁷⁵ Segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, mesmo para os adeptos da teoria da participação dos Estados-membros na formação da vontade do Estado federal, “não se faz necessária a existência da participação conjunta, direta e indireta, dos Estados-membros na formação da vontade nacional, e estão certos, pois, em caso contrário, teriam de excluir dessa classe de Estado vários países que não podem deixar de ser havidos como a ela pertencentes. Por exemplo, a Argentina. Não resta dúvida de que tal concepção é bem engenhosa, e deu um grande passo na caracterização do Estado federal, porquanto é inegável que em todos eles há esse fato de intervirem os Estados federados nas deliberações da União, não só por meio da câmara dos Estados como, muitas vezes, também, pela participação nas reformas constitucionais. Não se encontra, porém, imune de censura. Há Estados indiscutivelmente reconhecidos como unitários, e, não obstante, as suas províncias participam na formação das decisões do Estado. Bastaria um único exemplo para derrubar por terra tal teoria. Os exemplos, porém, são em maior número” (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica do Estado Federal*. São Paulo: RT, 1948. p. 33).

¹⁷⁶ MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos relevantes do federalismo. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. p. 125-155. São Paulo, n. 41, p. 140-141.

Por força da relativa influência dos Estados-membros na formação da vontade nacional, em virtude da participação dos partidos políticos nacionais, bem como pela grande variedade de formas de composição das câmaras dos Estados-membros, parece-nos que não se pode arrolar tal característica como sendo essencial à configuração do federalismo, ao menos do ponto de vista jurídico.

O essencial é que haja comunidades jurídicas parciais, com esferas territoriais de validade distintas e dotadas de autonomia constitucional, entre as quais sejam repartidas as competências estatais por uma constituição rígida, cuja supremacia seja garantida por um órgão competente para fiscalizar a constitucionalidade das leis.¹⁷⁷

Como já foi dito em capítulo anterior, não existe uniformidade entre os modelos de federalismo adotados pelos Estados, que estabelecem, por meio de Constituição escrita, as características de acordo com as suas necessidades.

Desta forma, não se pode simplesmente transplantar um modelo federativo de um Estado para outro, sem atentar às peculiaridades históricas e políticas de cada um. Assim sendo, as particularidades apresentadas pelo Município na Federação Brasileira “são, em verdade, notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do *ser-federativo* pátrio”.¹⁷⁸

Segundo Celso Bastos,

[...] no protótipo federativo mundial não entra o município pela óbvia razão de que os países que o adotam também não dispensam ao município uma autonomia constitucionalmente assegurada. Desde o momento em que, no Brasil, preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com mesma dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que a própria Federação brasileira assumira feições próprias. É certo que sempre poderá dizer-se que os municípios não participavam do pacto federativo. Bem, mas aí não procederá a inclusão no art. 1º do Distrito Federal e dos Territórios. E, de outra parte, não queremos crer que o só fato de os Estados-Membros terem direito a se representarem por senadores no seio da União fosse de molde tal a justificar a exclusão dos municípios do nosso modelo federativo. É matéria esta toda apegada a preconceitos responsáveis pela convicção até certo ponto generalizada de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências. Nessa linha de idéias, haveria uma essência federativa, da qual o município não faria parte.¹⁷⁹

Conclui os autores, pois, que o que existe são “Estados que, em razão de certas

¹⁷⁷ MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos relevantes do federalismo. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. p. 125-155. São Paulo, n. 41, p. 142.

¹⁷⁸ SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 44.

¹⁷⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. Federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil – 1988*. p. 214-233. São Paulo: Saraiva, 1988, v.1, p. 232.

afinidades e analogias, mas nunca de identidade, possuem alguns atributos a que se convencionou chamar Federação”.¹⁸⁰

Para Fernanda Dias Menezes de Almeida, o federalismo brasileiro corresponde ao federalismo de duplo grau a que se refere Charles Durand, no qual o ente político local detém competência e autonomia que são irredutíveis, salvo emenda constitucional.¹⁸¹

Charles Durand já apontava a existência de federações formadas por territórios distintos dos Estados-membros:

En principe les fédérations actuellement existantes ne comprennent pas d'autres territoires métropolitains que ceux des Etats-membres. Ceci n'est cependant pas absolu, même si on néglige des situations qui tenaient à des causes politiques disparues comme les *bailliages communs* que comprenait la confédération suisse avant 1798. Toutes les fédérations d'Amérique ont compris et plusieurs comprennent encore des territoires insuffisamment peuplés pour recevoir le statut d'Etat-membre. Ils se trouvent soumis au pouvoir du législateur commun qui leur accorde ordinairement des organes propres avec quelque autonomie administrative et se trouve habilité ou même invité par la constitution fédérale à les ériger en Etats-membres lorsqu'ils seront suffisamment peuplés. Sur quarante-huit Etats qui forment actuellement les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, trente et un ont été d'abord soumis à ce régime.¹⁸²

O autor francês também identificava a participação na federação de entes de grau inferior aos Estados-membros:

Bien qu'en principe la confédération d'Etats ne comporte pas une nationalité commune, sa nature juridique n'est pas incompatible avec une telle institution, qui se rencontre dans les Etats fédéraux et s'y trouve régie, ainsi que la naturalisation, par la constitution ou la loi fédérale. En quelques-uns s'y ajoute pour chaque Etat-membre une sorte de nationalité de degré inférieur ou *citoyenneté*, lien plus fort que le simple établissement sur son territoire et susceptible de produire des effets pour l'accès aux fonctions publiques (sauf pour l'électorat souvent), pour la compétence des tribunaux etc.¹⁸³

Alguns Estados vêm adotando novas experiências de organização territorial. A Federação Russa, por exemplo, em sua Constituição de 1993, estabeleceu um novo conceito de federação, na medida em que garante direitos iguais para entes federados com diferentes

¹⁸⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. Federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil – 1988*. p. 214-233. São Paulo: Saraiva, 1988, v.1, p. 232-233.

¹⁸¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 113.

¹⁸² DURAND, Charles. *Confédération d'états et état fédéral. Réalisations acquises et perspectives nouvelles*. Paris: Librairie Marcel Rivière et Cie, 1955. p. 30.

¹⁸³ Ibid., p. 31.

características e dimensões.¹⁸⁴ Isso ocorre porque ela é constituída por unidades federais distintas: repúblicas, províncias, regiões, áreas, distritos, territórios e duas cidades federadas, quais sejam, Moscou e São Petersburgo.¹⁸⁵ O Poder legislativo federal é exercido por uma Assembléia bicameral: Câmara Baixa (Duma), que representa o povo, e Câmara Alta (Conselho Federal), que representa os membros da federação Russa. A Câmara Alta é composta por dois representantes de cada unidade federada, assegurando-se uma forma igualitária dessas unidades perante a Federação.¹⁸⁶

Outro país que experimenta um novo tipo de federalismo é a Bélgica, que sofreu um processo de descentralização, passando de Estado Unitário para um Estado Federal¹⁸⁷ formado por Comunidades e Regiões¹⁸⁸, cujos principais órgãos são os Conselhos e o Governo.

¹⁸⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 120-121.

¹⁸⁵ A Constituição da Rússia dispõe sobre os componentes da Federação em seu art. 65:

Article 65 - 1. The Russian Federation includes the following subjects of the Russian Federation:

The Republic of Adygeya (Adygeya), the Republic of Altai, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Buryatia, the Republic of Daghestan, the Republic of Ingushetia, the Kabardino-Balkarian Republic, the Republic of Kalmykia, the Karachayevo-Circassian Republic, the Republic of Karelia, the Komi Republic, the Republic of Marii El, the Republic of Mordovia, the Republic of Sakha (Yakutia), the Republic of North Ossetia - Alania, the Republic of Tatarstan (Tatarstan), the Republic of Tuva, the Udmurtian Republic, the Republic of Khakassia, the Chechen Republic, the Chuvash Republic - Chuvashia;

the Altai Territory, the Krasnodar Territory, the Krasnoyarsk Territory, the Primorie Territory, the Stavropol Territory, the Khabarovsk Territory;

the Amur Region, the Archangel Region, the Astrakhan Region, the Belgorod Region, the Bryansk Region, the Vladimir Region, the Volgograd Region, the Vologda Region, the Voronezh Region, the Ivanovo Region, the Irkutsk Region, the Kaliningrad Region, the Kaluga Region, the Kamchatka Region, the Kemerovo Region, the Kirov Region, the Kostroma Region, the Kurgan Region, the Kursk Region, the Leningrad Region, the Lipetsk Region, the Magadan Region, the Moscow Region, the Murmansk Region, the Nizhni Novgorod Region, the Novgorod Region, the Novosibirsk Region, the Omsk Region, the Orenburg Region, the Orel Region, the Penza Region, the Perm Region, the Pskov Region, the Rostov Region, the Ryazan Region, the Samara Region, the Saratov Region, the Sakhalin Region, the Sverdlovsk Region, the Smolensk Region, the Tambov Region, the Tver Region, the Tomsk Region, the Tula Region, the Tyumen Region, the Ulyanovsk Region, the Chelyabinsk Region, the Chita Region, the Yaroslavl Region;

Moscow, St. Petersburg - cities of federal importance;

the Jewish Autonomous Region;

the Aginsk Buryat Autonomous Area, the Komi-Permyak Autonomous Area, the Koryak Autonomous Area, the Nenets Autonomous Area, the Taimyr (Dolgano-Nenets) Autonomous Area, the Ust-Ordyn Buryat Autonomous Area, the Khanty-Mansi Autonomous Area - Ugra, the Chukotka Autonomous Area, the Evenki Autonomous Area, the Yamalo-Nents Autonomous Area.

2. The admission to the Russian Federation and the creation in it of a new subject shall be carried out according to the rules established by the federal constitutional law.” (Constituição da Federação Russa de 1993, disponível em <<http://www.constitution.ru/en/10003000-03.htm>> acesso em 14 abr. 2007)

¹⁸⁶ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito constitucional comparado*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 394.

¹⁸⁷ MAGALHÃES, op. cit., p. 120-121

¹⁸⁸ A Constituição da Bélgica estabelece: “Article I - Belgium is a Federal State made up of communities and regions. Art. 2 - Belgium is made up of three communities: The French Community, the Flemish Community and the German Community. Art. 3 - Belgium is made up of three regions: The Walloon region, the Flemish region and the Brussels region.” (Constituição da Bélgica. Disponível em <http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html> acesso em 14 abr. 2007).

Por outro lado, em diversos países, como o Brasil, o Senado não vêm atuando como representante dos Estados:

O mais comum, contudo, ao menos no presente século, em virtude do saudável avanço das idéias democráticas, é que os membros do Senado sejam escolhidos por meio de eleições diretas no seio de cada um dos Estados-membros. Em tal sistema, porém, a influência dos partidos políticos nacionais é muito grande; os senadores votam conforme orientação dos seus respectivos líderes partidários, e não em atenção aos interesses de seus próprios Estados-membros. Tanto assim que pode ocorrer – e tem sido observado com freqüência no Brasil – que senadores de um mesmo Estado-membro votem de maneira contrária sobre uma mesma matéria, às vezes de interesse do próprio Estado que os elegeu.¹⁸⁹

Para Gilberto Bercovici, o bicameralismo no Brasil não difere daquele adotado em países unitários:

No tocante à estrutura federal, o Senado não representa idealmente os Estados-Membros, pois os senadores são eleitos através de partidos políticos (ao contrário da Alemanha, onde são indicados pelos próprios Estados). No Brasil, o bicameralismo não difere do bicameralismo adotado em países unitários, como a França. As competências e atribuições do Senado não podem lhe conferir a função de uma Câmara representativa dos Estados. A única diferença entre o Senado e a Câmara é que o Estado se torna um distrito com direito de eleger três representantes no sistema majoritário, enquanto para a Câmara são eleitos mais representantes por Estado, através do sistema proporcional. A diferença teórica é a de que os deputados, apesar de eleitos em um Estado, representam o povo de toda a nação, e os senadores representam apenas o povo dos seus Estados. Na prática, a existência ou não do Senado em nada afetaria à Federação brasileira. Particularmente, no tocante à representação, os deputados federais também são, pela maneira como são eleitos no Brasil, representantes dos Estados, embora sejam, teoricamente, representantes de toda a nação. O Senado foi criado no Brasil como órgão de moderação, o que ficou bem claro durante o Império, não cumprindo com o seu papel originário de "Câmara dos Estados" para garantir o equilíbrio da Federação.¹⁹⁰

O fato é que “a Federação brasileira não dispensa nem prescinde do Município na sua organização constitucional”.¹⁹¹ O Município detém atribuições políticas e autonomia asseguradas pela própria Constituição Federal, autonomia esta, que está consubstanciada nas capacidades de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração.

¹⁸⁹ MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos relevantes do federalismo. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional* n. 41, p 125-155, São Paulo, 2002, p. 141-142.

¹⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 85-86.

¹⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 39.

O Município, a partir da Carta de 1988, libertou-se da intromissão discricionária dos governos federal e estadual, sendo dotado de rendas próprias para prover os serviços locais. Desta forma, o Município deixou de ser uma entidade meramente administrativa, passando à posição de entidade político-administrativa de terceiro grau dentro da Federação, em virtude das atribuições políticas a ele conferidas e de um amplo poder de autogoverno.¹⁹²

¹⁹² ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. p. 32.

4 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

O Município, no sistema federativo brasileiro, está organizado em Poder Legislativo e Poder Executivo. A denominação Poder Legislativo não era pacífica na doutrina até o advento da Constituição Federal de 1988.

4.1 A CÂMARA MUNICIPAL

Como visto, a evolução do Município no Brasil está ligada à própria formação do Estado Português. As vilas e cidades eram os grandes centros de decisão política no Brasil-colônia, desfrutando de uma autonomia institucional, senão de direito, de fato. As Câmaras Municipais, instituídas de acordo com o modelo português, exerciam funções relacionadas aos poderes legislativo, executivo e judiciário.

Competia aos Vereadores a administração da terra e as obras do Município, zelar pelos bens municipais, arrecadar as rendas e receber as dívidas, tabelar salários e preços, assim como expedir as regras de conduta dos munícipes (posturas). Competia-lhes, ainda, o julgamento judicial, em conjunto com os juízes ordinários.¹⁹³

As Câmaras Municipais, portanto, não seguiam, naquela época, o modelo de separação de poderes e as funções executiva, legislativa e judiciária não estavam claramente definidas.

Nelson Nery Costa aponta que o período entre a fundação da Vila de São Vicente e o final do Século XIX foi marcado pela centralização da vida política nas Câmaras Municipais, sendo a tradição da eletividade de grande importância para a construção de um vínculo entre a sociedade local privilegiada e seus representantes.¹⁹⁴

4.1.1. Tratamento Constitucional – breve histórico

A independência do Brasil foi seguida por um forte movimento centralizador.

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 12.

¹⁹⁴ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 168-169.

Com o intuito de assegurar a unidade nacional, a Constituição de 1824 estabeleceu um modelo de Estado unitário, que acarretou a modificação radical do Município colonial e o conseqüente desprestígio da Câmara. Nas palavras de Manoel Rodrigues Ferreira, “após a Independência, em 1822, não se dava valor às passadas Câmaras Municipais, pois agora elas não eram mais as mesmas e esta sua nova e quase insignificância, escondia a grandeza de que antes se revestiram”.¹⁹⁵

Com efeito, embora previstas expressamente no art. 167 da Constituição de 1824, as Câmaras deixaram de exercer as suas antigas atribuições de natureza normativa, executiva e judiciária, principalmente após a edição do “Regimento das Câmaras Municipais” (Lei Imperial de 1º de outubro de 1828), que pôs fim ao regime colonial anterior, revogando as disposições das Ordenações do Reino, que até aquele momento ainda regiam o funcionamento das Câmaras Municipais.

O “Regimento das Câmaras Municipais” era um verdadeiro código de organização municipal e dispunha sobre a forma e eleição das Câmaras, posturas policiais, aplicação de rendas dos municípios e dos empregados municipais. Esta lei acabou com a função jurisdicional das Câmaras¹⁹⁶, conforme art. 24: “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.

A Constituição de 1824 não instituiu um órgão executivo municipal, nem tampouco designou a autoridade competente para o exercício das funções executivas, que continuaram a ser atribuições da Câmara Municipal, de forma genérica. Assim, algumas Câmaras conferiram tais funções a comissões internas e outras as delegaram a funcionários subalternos. Victor Leal Nunes¹⁹⁷ lembra que a criação da figura do administrador municipal foi cogitada no Projeto de Lei de 1831, mas, no final, não foi incluída. Após o Ato Adicional de 1834, algumas províncias, como São Paulo, criaram o cargo de prefeito, com atribuições executivas e policiais, o que foi, posteriormente considerado inconstitucional pela Assembléia Geral.¹⁹⁸

¹⁹⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *As repúblicas municipais no Brasil: 1532-1820*. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1980. p. 61-63.

¹⁹⁶ NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 35.

¹⁹⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. p. 76.

¹⁹⁸ A interpretativa de 1840 (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840), estabeleceu em seu artigo 2º: “A faculdade de criar e suprimir empregos municipais e provinciais, concedidas às Assembléias de Província pelo § 7º do art. 10 do Ato Adicional, somente diz respeito ao número dos mesmos empregos, sem alteração da sua natureza e atribuições, quando forem estabelecidos por Leis Gerais relativas a objetos sobre os quais não podem legislar as referidas Assembléias.”

José Afonso da Silva resume as competências¹⁹⁹ dos Vereadores, durante o Império:

Competia aos Vereadores no tempo do Império: a) tratar, em suas Vereações, dos bens e obras do Concelho (Município), do governo econômico e policial da terra; b) cuidar de saber o estado em que se achavam os bens e obras municipais, para reivindicarem os que se achassem alheados contra a determinação das Leis; c) fazer repor, no estado anterior, as servidões e caminhos públicos, não consentindo, de maneira alguma, que os proprietários dos prédios usurpassem, tapassem, estreitassem ou mudassem as estradas, a seu arbítrio; d) guardar as rendas, multas e demais coisas que pertencessem à Câmara, bem assim, documentos de eleições, escrituras e demais papéis que formavam o Arquivo da Câmara; e) ter a seu cargo, enfim, tudo quanto dissesse respeito à polícia, economia das povoações e seus termos, pelo quê tomavam deliberações e proviam, por meio de Posturas, sobre os assuntos de interesse local, conforme extensa enumeração do art. 66 da mencionada Lei de 1º de outubro de 1828.

Às Câmaras das Capitais ainda competia dar posse e receber o juramento do Presidente da Província.²⁰⁰

Após a Proclamação da República, com a Constituição de 1891, foram discriminadas as funções executivas nos Municípios pelas Constituições Estaduais. Estas funções eram exercidas ora pelo próprio presidente da Câmara Municipal, ora por um órgão executivo especial, cuja denominação variava: prefeito, intendente, superintendente ou agente executivo.²⁰¹

Contudo, somente com a Carta de 1934 as Câmaras Municipais passaram a ter atribuições próprias e distintas das funções de governo e administração²⁰². Segundo José

¹⁹⁹ Além das atribuições citadas por José Afonso da Silva, cabe mencionar que a Lei Imperial de 1º de outubro de 1828 dispunha, no art. 55 que “competia às Câmaras repartir o termo em districtos, nomear os seus Officiaes, e dar-lhes títulos; dar título aos Juizes de Paz, e fazer publicar por editaes os nomes, e empregos deste funcionarios”.

Embora fossem diversas as atribuições conferidas às Câmaras, pelo Regimento, ela não detinha competência para elaborar leis, cujas propostas eram encaminhadas ao Conselho Geral da Província, conforme art. 64 da referida Lei Imperial:

“Art. 64 – As deliberações das Camaras, que se dirigirem ao Conselho Geral, ou sejam propostas, criação, revogação, ou alteração de uma Lei peculiar; estabelecimento de uma nova obrigação para o município com o nome de postura, ou qualquer objecto da sua competencia, bem como as representações ás autoridades superiores, serão assignadas por toda a Camara”.

²⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 13.

²⁰¹ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. p. 81.

²⁰² Dispunha o art. 13 da Carta de 1934:

Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interessa, e especialmente:

I – a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II – a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III – a organização dos serviços de sua competência.

Afonso da Silva,

Constitucionalizaram-se, desse modo, os Poderes do governo municipal: o executivo e o Legislativo. Este seria composto de Vereadores, eleitos diretamente pelos munícipes.

Aos Estados-membros cumpria completar a organização municipal através de Leis Orgânicas, mas tinham que respeitar esse mínimo estabelecido na Carta Constitucional, em que os Vereadores apareciam como os legisladores locais. Assim institucionalizados, os Vereadores foram revalorizados, depois de serem omitidos na Carta Magna precedente”.²⁰³

A Constituição de 1937 teve como características principais a competência conferida ao Presidente para coordenar a atividade dos órgãos representativos com a possibilidade da indicação de um dos candidatos ao cargo, a eleição indireta dos representantes dos Estados-membros na Câmara Federal e a eliminação do princípio da separação e independência dos poderes.²⁰⁴ Reconheceu, contudo, a autonomia do Município e a eleição direta dos Vereadores, embora o cargo de Prefeito fosse de livre nomeação do Governo do Estado.²⁰⁵

José Afonso da Silva lembra que, apesar de terem recebido importantes funções da Carta de 1937, os Vereadores acabaram não sendo sequer eleitos, devido ao permanente regime de intervenção a que foi submetido o país durante o Estado Novo:

Importantíssimas funções receberam os Vereadores no regime da Constituição de 1937. Eram eles os eleitores principais dos Deputados Federais. De fato, diz o art. 46 daquela Carta Política que a Câmara dos Deputados se compunha de representantes do povo, *eleitos mediante sufrágio indireto*. Eram eleitos pelos Vereadores e mais dez cidadãos, em cada Município, eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal (art. 47). Eram também as Câmaras Municipais que designavam a maioria dos eleitores do Presidente da República (art. 82, "a").

Mas essa Constituição não foi aplicada, pelo quê nem mesmo os

Prevista, ainda, o § 1º do art. 13, a possibilidade de nomeação do Prefeito das Capitais e das estâncias hidrominerais pelo Governo do Estado.

²⁰³ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 15.

²⁰⁴ PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 14-15.

²⁰⁵ Disponham os arts. 26 e 27 da Constituição de 1937:

Art. 26 - Os municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

- a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;
- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art. 27 - O prefeito será de livre nomeação do governador do Estado.

Vereadores, praticamente os únicos a serem escolhidos por sufrágio direto, foram eleitos, vivendo os Municípios, como os Estados, em permanente regime de intervenção, até que veio a redemocratização do País, e a promulgação da Constituição de 1946.²⁰⁶

A Constituição de 1946 buscou fortalecer a autonomia municipal, com a discriminação de rendas entre a União, Estados e Municípios (arts. 15 a 21), prevendo, ainda, a partilha do imposto único federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios de forma proporcional (art. 15, § 2º), a distribuição de 10% da quantia arrecadada em imposto de renda para os Municípios, de forma igualitária (art. 15, § 4º) e a cobrança de contribuição de melhoria (art. 30). Em que pese terem sido os ideais municipalistas da Carta de 1946 em parte deturpados²⁰⁷, cabe-lhe o mérito de ter reconhecido expressamente os Vereadores como legisladores locais, uma vez que vedava o exercício, pelos deputados e senadores, de outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, “c”).

Outra inovação da Carta de 1946, com relação aos parlamentares, foi a inclusão da hipótese de perda do mandato por ato incompatível com o decoro parlamentar, conforme art. 48, § 2º:

Art. 48: [...]

§ 2º - Perderá, igualmente, o mandato, o deputado ou senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua câmara, incompatível com o decoro parlamentar.

Lembra Aliomar Baleeiro, que tal pena foi aplicada ao Deputado E. Barreto Pinto, na primeira legislatura, pois permitia ser fotografado por jornais e revistas “de casaca e cuecas com uma garrafa de *champagne* sob o chuveiro, além de criar repetidos incidentes no curso dos debates”.²⁰⁸

Com o golpe de 1964, o governo passou a ser legitimado pelo poder militar e não mais pelo Congresso Nacional. A Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969 caracterizaram-se pela tendência claramente centralizadora, com a conseqüente redução das prerrogativas dos Estados e Municípios e pelo reforço dos poderes do Executivo. Os Vereadores tiveram direitos e prerrogativas reduzidos, sendo que alguns deles foram restabelecidos por Emendas posteriores, como o direito a ter sua remuneração fixada pelas

²⁰⁶ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 15.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 16.

²⁰⁸ BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras: 1947*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 20.

Câmaras independentemente do número de habitantes (EC nº 4, de 1975), e, sendo funcionário público, perceber seus vencimentos e os subsídios, havendo compatibilidade de horários (EC nº 6, de 1976).

Com o reconhecimento do Município como ente da federação, a Constituição de 1988 conferiu à Câmara Municipal as funções típicas do poder legislativo municipal, com atribuições de legislar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo Executivo. Uma das atribuições a ela conferidas, senão a mais importante, é a de elaborar a Lei Orgânica do Município, distanciando-se das leis complementares anteriormente editadas pelo Estado.

4.1.2 Lei Orgânica

Os Municípios, até a promulgação da Carta de 1988, eram organizados por lei estadual, denominada de Lei Orgânica dos Municípios, votada pela Assembléia e sancionada pelo Governador do Estado.

A possibilidade de edição de normas de organização próprias pelos Municípios foi objeto de larga discussão. A posição dominante negava aos Municípios a competência para auto-organização, reportando tal competência aos Estados. Assim, os Estados é que editavam as Leis Orgânicas dos Municípios, à exceção do Estado do Rio Grande do Sul, que, com base no princípio da autonomia Municipal, inseriu na sua Constituição dispositivo que permitia aos Municípios editarem suas próprias Leis Orgânicas. Os Estados da Bahia e do Paraná também adotaram este entendimento, porém somente em relação às suas Capitais.²⁰⁹

Comenta Sandra Krieger Gonçalves Silva que, embora os Municípios tenham que respeitar as Constituições dos respectivos Estados, a Constituição Federal deixou uma margem de discricionariedade muito pequena:

Até 1988, os Municípios tinham acima de si a autoridade das Leis Complementares Estaduais a ditar-lhes competência, ficando circunscritas tais Leis às Constituições dos Estados.

Com a Constituição de 1988 este quadro mudou, pois se é certo que as Constituições Estaduais têm de ser respeitadas pelos Municípios, estas não podem estabelecer condições diferentes da Lei Maior, que já disse praticamente tudo. Tanto isto é certo, que as Constituições dos Estados-Membros brasileiros, em especial a Constituição do Estado de Santa

²⁰⁹ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 132.

Catarina, limitaram-se a reproduzir o art. 29 e incisos, da Constituição da República.²¹⁰

Com a promulgação da Carta de 1988, o Município, alçado à condição de membro da federação, passou a ter expressamente competência para elaborar sua própria Lei Orgânica, de forma a assegurar-lhe sua autonomia organizacional.²¹¹

Segundo o art. 29 da Constituição, o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, bem como os preceitos enumerados nos incisos I a XII, do mencionado artigo, referentes à eleição, posse e remuneração do prefeito, vice e vereadores, número de vereadores e seu estatuto (inviolabilidade, proibições, incompatibilidades e perda do mandato), julgamento do prefeito, organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal, cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular.

Quanto a sua natureza, pode-se afirmar que a Lei Orgânica é a norma que fundamenta a ordem jurídica municipal, vinculando as demais normas. Segundo Jair Eduardo Santana,

[...] esse caráter fundante (sic) da Lei Orgânica se presta à verificação da adequação das demais leis em relação a si. Significa que, promulgada a Lei Orgânica, passa a existir uma vinculação das demais normas em tomo de si, sejam tais normas atuais (já existentes) ou futuras. E, em vista disso, é possível afirmar que, quanto àquelas, pode muito bem ser verificado o conhecido fenômeno da recepção das normas. Com relação às outras (as normas futuras) opera-se obviamente a citada vinculação que, não observada, dá lugar à desconformidade, cuja consequência é a inconstitucionalidade.²¹²

No mesmo sentido, Sandra Krieger Gonçalves Silva afirma que a Lei Orgânica do Município pode ser equiparada à Constituição Federal, quanto à eficácia jurídica, uma vez que, na pirâmide hierárquica do ordenamento jurídico brasileiro, “representa perante o sistema

²¹⁰ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 24.

²¹¹ Hely Lopes Meirelles afirma que o art. 29 da Constituição assegurou ao Município sua tríplice autonomia política, administrativa e financeira. (*Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 75). Sandra Krieger Gonçalves Silva salienta, na mesma linha, que “um dos vértices da tríplice capacidade que caracteriza a autonomia municipal – auto-organização, autogoverno e auto-administração, é exercido pela Lei Orgânica do Município, através do qual o Município auto-organiza-se” (SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 99).

²¹² SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p.100.

jurídico local, guardadas as devidas proporções, o que a Constituição da República representa para o sistema jurídico nacional”.²¹³

Para Carlos Ari Sundfeld, o princípio da supremacia da Lei Orgânica sobre as demais normas legislativas municipais decorre do *caput* do art. 29 da Constituição Federal, que “determina a distinção entre as normas organizativas municipais e as leis comuns municipais (ordinárias, complementares, delegadas, conforme o caso) bem como a submissão destas àquelas”. Se não houvesse tal distinção, a Lei Orgânica perderia seu sentido, pois sua edição “confundir-se-ia com o exercício cotidiano do Poder Legislativo”. Acrescenta, o autor, que diante do princípio da supremacia da Lei Orgânica, duas regras devem ser observadas: “a aprovação de emendas à própria lei orgânica exige *quorum* de 2/3 da Câmara, atendidas as demais normas de procedimento impostas pelo *caput* do artigo 29”, enquanto que “a aprovação de leis comuns exige *quorum* inferior, podendo ser a maioria absoluta ou relativa”.²¹⁴

Quanto à natureza, pois, pode-se afirmar que a Lei Orgânica é uma verdadeira Constituição Municipal.²¹⁵ Ela recebe seu fundamento da própria Constituição Federal, que estabelece, inclusive, os princípios e o conteúdo básico que deverá ser observado, constituindo fonte de validade do ordenamento jurídico municipal.

Essa natureza de Constituição local, contudo, não é reconhecida por parte da doutrina. Alguns autores, como Mayr Godoy, entendem que, embora a Lei Orgânica seja uma lei *sui generis*, por dispensar a participação do Executivo na sua elaboração, não é uma

²¹³ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 100.

²¹⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez. 1990. p. 65.

²¹⁵ No mesmo sentido: “a Lei Orgânica deve funcionar como uma verdadeira Constituição Municipal, condicionando todos os demais atos, inclusive legislativos, do Município.” (Ibid., p. 65). “Agora, a Constituição de 5.10.88, ampliando a autonomia municipal e incluindo o Município como peça essencial da Federação, deu-lhe o poder de editar a sua própria lei orgânica [...]. Esta *Carta Própria* equivale à Constituição municipal” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 75); “A Lei Orgânica do Município é uma lei especial, assemelhada à Constituição, sendo discutida exclusivamente pelo Poder Legislativo local, sem qualquer intervenção do Poder Executivo” (COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 133); “A evolução do novo Texto reside no fato de ele outorgar a cada município o direito de redigir a sua lei orgânica, uma espécie de ‘mini-constituição municipal’, poder esse que não existia no passado, visto que tal lei era produzida pelos Estados, subordinando todos os municípios que se encontrassem em seus limites territoriais, uma vez que os Estados eram os membros da Federação e não os municípios”. MARTINS, Ives Gandra. Comentário ao art. 29, *caput*, da Constituição Federal de 1988. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 3, tomo II, p. 143-147. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 146); “A principal novidade em relação à autonomia municipal, disposta por nossa atual Constituição Federal, é a capacidade dos municípios para elaborarem suas próprias Leis Orgânicas. Estas, na verdade, são as Constituições municipais, que vão determinar a vida dos Municípios, observados os limites constitucionalmente previstos que são: a Constituição Federal, a Constituição Estadual [...]” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 88).

constituição municipal, mas uma lei de auto-organização de uma entidade intra-estatal que goza de autonomia de governo.²¹⁶ No mesmo sentido, Pinto Ferreira anota que: “Fala-se freqüentemente em Constituição municipal e constituinte municipal. Porém, os municípios não estão investidos de um poder constituinte nem têm Constituição, mas sim leis orgânicas”.²¹⁷

Em sentido oposto, Carlos Ari Sundfeld ensina que:

A natureza da lei orgânica assemelha-se à da Constituição Estadual. Trata-se da norma básica da ordem jurídica municipal — que se sujeita inteiramente a ela — produzida no exercício de um poder constituinte derivado.

A circunstância de ser derivado — isto é, exercido pela Câmara Municipal por outorga expressa do constituinte brasileiro — implica em fundamental característica: a de sua limitação. Ao contrário do poder constituinte originário, que gerou a Carta da República, o poder constituinte do Município encontra limitação na própria norma que o criou. Assim, deve ser exercido nos termos, para os fins e observados os limites estabelecidos pela Constituição da República.

Os limites e condicionamentos ao exercício do poder constituinte municipal são sinteticamente os seguintes:

- a) os princípios da Constituição Nacional (art. 29, *caput*, parte final); b) os princípios da Constituição Estadual (art. 29, *caput*, parte final); c) as normas constitucionais voltadas especificamente à organização dos Municípios (em especial os vários incisos do art. 29, bem como o art. 31);
- d) as regras constitucionais dirigidas indistintamente aos Poderes Públicos, mesmo quando não refiram de modo expresso o Governo Municipal;
- e) a competência legislativa e administrativa outorgada pela Constituição aos Municípios (arts. 23 e 30).²¹⁸

O conteúdo da lei orgânica pode variar de um para outro Município, de acordo com as peculiaridades locais. Contudo, haverá sempre um conteúdo mínimo obrigatório, concernente à organização, atribuições, procedimento e relacionamento do Legislativo e Executivo, conforme previsto no art. 29 da Constituição Federal.

Outro conteúdo obrigatório é a previsão da participação popular, tendo a Constituição Federal previsto expressamente três instrumentos para adoção no âmbito do Município: iniciativa popular de projetos de lei (art. 29, XIII), cooperação das associações representativas no planejamento (art. 29, XII) e exame popular das contas públicas (art. 31, § 3º). A lei Orgânica poderá, ainda, disciplinar as hipóteses de referendo e plebiscito, na

²¹⁶ GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995. p. 32.

²¹⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, v. 2, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 267.

²¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez. 1990. p. 56-57.

conformidade do art. 14, I e II da Constituição Federal.

4.1.3 Regimento Interno

O Regimento Interno é o regulamento geral da Câmara. Ele entra em vigor por resolução do Plenário e tem como finalidade regular os trabalhos da Câmara; trata-se de ato administrativo normativo, que obriga apenas aos seus membros, no exercício das funções de vereança, não podendo dispor sobre direitos de terceiros, como lembra Hely Lopes Meirelles:

Como ato regulamentar, o regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa, da presidência, bem como o das comissões permanentes ou especiais que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do regimento interno não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que refugir desse âmbito deve ser evitada no regimento, por inválida.

Como o regimento deve reger somente os trabalhos legislativos do plenário, a atuação das comissões e a atividade direta da Mesa, não comporta disposições relativamente a funcionários e serviços da Câmara, os quais terão o seu regime estabelecido por lei e disciplinado por regulamento próprio”.²¹⁹

A competência da Câmara para elaboração de seu Regimento Interno tem por objetivo assegurar a sua independência perante os demais Poderes. Por este motivo, sua elaboração se dá exclusivamente pela Câmara na forma de Resolução, sendo promulgada e publicada pelo presidente, sem qualquer interferência do Executivo.

José Afonso da Silva relaciona os Regulamentos Parlamentares como fonte formal do processo legislativo, juntamente com as normas constitucionais sobre o exercício da função de legislar. Para ele, “essa normatividade especial dá origem a um ramo do Direito que é o chamado *Direito parlamentar*, que tem, no processo legislativo, o seu objeto fundamental”.²²⁰

Cabe, pois, à Câmara Municipal, através de seu Regimento Interno, disciplinar os trabalhos legislativos, administrativos e de polícia. Contudo, apesar da independência e

²¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 495.

²²⁰ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 342.

autonomia de que gozam as Câmaras, devem observar, para a elaboração do regimento, os dispositivos das Constituições Federal e Estadual, bem como os da Lei Orgânica do Município.

Isto porque, embora se refira a um conjunto de normas que produzem efeitos internamente, alcançando apenas os trabalhos relacionados às funções de vereança, o Regimento da Câmara integra o sistema jurídico como norma infraconstitucional e pode, como tal, ser objeto de questionamento quanto à sua constitucionalidade. Sobre a questão, José Afonso da Silva assevera que, confrontando-se o princípio da garantia da independência das Casas Legislativas com a supremacia das normas constitucionais que as põe no ápice do ordenamento jurídico, não resta dúvida que esta deve prevalecer, “até porque a norma regimental deixa de ser coberta pelo princípio da independência parlamentar que lhe dá fundamento, se excede do âmbito de reserva que lhe concede a Constituição”.²²¹

4.1.4 Legislatura

Legislatura é o período de funcionamento da Câmara Municipal correspondente à duração do mandato dos vereadores. É o “período de funcionamento da Câmara que medeia entre a posse dos Vereadores eleitos e o fim de seu mandato”.²²² Nos Municípios brasileiros, a legislatura tem duração de quatro anos, prazo este fixado pelo art. 29, I, da Constituição Federal.

A legislatura instala-se em sessão solene, nos termos da Lei Orgânica do Município. É nesta sessão que os Vereadores eleitos tomam posse e prestam compromisso e a Câmara, então renovada, organiza-se para o exercício de suas atribuições.

A sessão solene, realizada no dia 1º de janeiro, é em geral presidida pelo vereador mais votado ou mais idoso. Destacam-se, como exceções, a presidência pelo Vereador indicado pelo partido mais votado (Belém), pelo Vereador reeleito mais votado (Teresina) e pelo Vereador que mais recentemente tenha exercido cargo na Mesa (Boa Vista).²²³

²²¹ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 343-344.

²²² Id. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 51.

²²³ A Lei Orgânica de Manaus não determina a Presidência da sessão solene de abertura da legislatura, mas estabelece que a sessão para eleição da Mesa, a ser realizada em até 48 horas após a instalação da nova legislatura e posse dos Vereadores, será presidida pelo presidente da legislatura anterior, se reeleito, ou dentre os presentes, do vereador que haja exercido mais recentemente, em caráter efetivo, a vice-presidência ou a

4.1.5 Sessão Legislativa

A sessão legislativa não se confunde com a legislatura. A sessão legislativa ordinária corresponde ao período de um ano, coincidente com o ano civil. Assim, dentro de uma legislatura existem quatro sessões legislativas ordinárias.

A sessão legislativa ordinária independe de convocação, e é, em geral, dividida em dois períodos, separados pelo recesso.

Em geral, as Leis Orgânicas das Capitais seguiram o texto original da Constituição Federal, antes da Emenda Constitucional nº 50/2006, que estabelecia o período de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro para a sessão legislativa ordinária, variando, no mais das vezes, apenas as datas de início e término de cada período, com exceção de Belo Horizonte²²⁴ e Salvador, que estabelecem a sessão legislativa de fevereiro a dezembro de cada ano, e de 11 meses, de 01 de fevereiro a 30 de dezembro, respectivamente.

Em regra, as Leis Orgânicas Municipais determinam que o período legislativo não será interrompido sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício seguinte.

Além da sessão legislativa ordinária, existe a previsão de sessão legislativa extraordinária, a se realizar durante o período de recesso. Diversamente da sessão ordinária, a extraordinária depende de convocação, cujas regras são estabelecidas pela Lei Orgânica de cada Município, e só é cabível em caso de urgência ou interesse público relevante.

A competência para convocação da sessão legislativa extraordinária é sempre conferida ao Prefeito, ao Presidente da Câmara Municipal e pode, ainda, se dar por requerimento dos membros da Câmara, aprovado por maioria simples, absoluta, ou qualificada (dois terços), conforme o caso.

Dentre as Leis Orgânicas pesquisadas, ressalta a limitação, em Florianópolis, das hipóteses de convocação pelo Prefeito apenas para projetos de sua autoria, e a possibilidade, em Recife, da convocação ser feita por iniciativa popular de 1% dos eleitores alistados no

secretaria, também da legislatura anterior. Na falta destes, do mais votado do pleito, na sua falta ou impedimento, do mais idoso.

²²⁴ Embora a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte não o especifique, a sessão legislativa também está dividida em dois períodos, conforme art. 10, § 4º, do Regimento Interno, segundo o qual “a Câmara terá dois recessos no ano, sendo um no mês de janeiro e outro que se iniciará em 1º de julho e terminará em agosto, antes da realização das respectivas reuniões ordinárias.

Município.

Segundo José Afonso da Silva,

O melhor disciplinamento das *sessões extraordinárias* em face das sessões legislativas extraordinárias possibilita estabelecer que o Prefeito não pode convocar *sessões extraordinárias* da Câmara, pois só se reserva a ele a possibilidade de convocar *sessões legislativas extraordinárias* (sessões durante o recesso), como estabelecem, por exemplo, a Lei Orgânica do Município de São Paulo (arts. 29, § 32, e 31) e a Lei Orgânica do Município de Diadema (arts. 35, § 42, e 39), as quais dão só ao Presidente da Câmara a faculdade de convocar as sessões extraordinárias”.²²⁵

No mesmo sentido, Mayr Godoy, diferenciando a convocação extraordinária da Câmara da convocação de sessão extraordinária, esclarece:

Ao Prefeito é dado o direito de convocação extraordinária da Câmara.[...]. Não se pode ampliar esse direito do Chefe do Executivo Municipal, concedendo-se-lhe, como ocorre, por erro, oportunidade de convocar sessões extraordinárias da Câmara. Já se disse que o que é convocado, é a Câmara, e no período de recesso. Estando a Câmara em sessão legislativa ordinária, não há como o Prefeito convocar uma sessão extraordinária, afrontando o princípio da independência e harmonia dos poderes locais, pela interferência no funcionamento regular do Legislativo.²²⁶

A sessão legislativa compõe-se de sucessivas sessões plenárias²²⁷, cuja realização é disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara. José Afonso da Silva classifica as sessões plenárias em ordinárias, extraordinárias ou solenes.

As sessões ordinárias são aquelas realizadas durante o período da sessão legislativa ordinária, em dias e horários preestabelecidos pelo Regimento Interno, independentemente de convocação.

Algumas Leis Orgânicas limitam um número mínimo de sessões ordinárias a serem realizadas durante a sessão legislativa ordinária, como Palmas (cinco por mês), Florianópolis (doze por mês) e Aracaju (doze por mês).

As sessões plenárias extraordinárias são aquelas realizadas em horários diversos das sessões ordinárias. Podem ser convocadas tanto durante o período da sessão legislativa ordinária, quanto durante o período de recesso, constituindo a sessão legislativa extraordinária. A convocação das sessões plenárias extraordinárias é de competência do

²²⁵ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 52.

²²⁶ GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995. p. 71.

²²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 438.

Presidente da Câmara.

As sessões plenárias solenes são aquelas convocadas para homenagens ou comemorações cívicas e não se prestam à deliberações do Plenário, podendo, em razão de sua natureza, serem realizadas em local diverso daquele da sede da Câmara Municipal.

As sessões plenárias ordinárias e extraordinárias, ao contrário, são sempre realizadas na sede da Câmara Municipal, sob pena de nulidade, exceto se houver impossibilidade de acesso. Contudo, existe a previsão, em alguns Municípios, da possibilidade de se realizarem fora do recinto, por exemplo, Fortaleza, São Luís e Macapá (por deliberação da maioria absoluta do Plenário), Rio Grande (por deliberação de dois terços da Câmara), Campo Grande (a Câmara pode se reunir em qualquer bairro ou distrito do Município), Aracaju (a Câmara pode se reunir nos bairros, uma vez por mês), Belém (a Câmara pode realizar as reuniões em qualquer localidade do Município por deliberação da maioria de seus membros ou por solicitação de 3% do eleitorado, com aprovação da maioria absoluta dos Vereadores).

Essa classificação é a utilizada na maior parte dos Municípios. No entanto, podem existir classificações diversas, embora possam ser consideradas, na verdade, subdivisões das categorias ora apontadas. Em alguns Municípios, por exemplo, são previstas, além das mencionadas, as sessões especiais e comemorativas. As sessões especiais, em geral, são aquelas para instalação da Legislatura, eleição da Mesa Diretora, posse do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores, e julgamento do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores. Em Florianópolis, além das sessões ordinárias e extraordinárias, há previsão de sessões: 1) especiais, destinadas à realização de palestra e de debates sobre assuntos de relevante interesse público; 2) solenes, destinadas à instalação e posse de mandatos e à concessão de honrarias e 3) comemorativas, destinadas a homenagear datas e eventos históricos e significativos. Em Natal, são previstas as sessões populares, com participação de representantes da comunidade e da sociedade civil em geral, com tribuna aberta para discussões sobre temas específicos da municipalidade, realizadas em períodos mensais.

As sessões plenárias são públicas, salvo exceção prevista na Lei Orgânica ou no Regimento Interno da Câmara. Das Leis Orgânicas analisadas, a exceção deve ser aprovada por maioria qualificada de dois terços (Palmas, Cuiabá, Salvador e São Paulo) ou maioria absoluta (Fortaleza, Rio de Janeiro, São Luís, Natal e Teresina), e sempre deverá levar em consideração casos específicos em que houver relevância e interesse público (segurança ou preservação do decoro parlamentar, prevendo a Lei Orgânica do Rio de Janeiro para casos em que houver ameaças à autonomia e à liberdade de palavra e voto dos Vereadores). Não

prevêem tal exceção as Leis Orgânicas de Belo Horizonte, Recife, Manaus e Goiânia, as três últimas estabelecendo expressamente a obrigatoriedade de serem sempre públicas.

As sessões somente podem ser abertas desde que haja *quorum*²²⁸, com exceção da sessão de instalação da legislatura. Algumas Leis Orgânicas estabelecem o *quorum* mínimo para a abertura das sessões²²⁹, que pode ser: maioria dos membros (Belo Horizonte, Fortaleza, Rio de Janeiro, Curitiba), ou 1/3 dos membros (Palmas, Goiânia, Salvador, Belém, Teresina). Outras deixam tal atribuição para o Regimento Interno da Câmara.

O *quorum* para abertura da sessão, contudo, não é o mesmo *quorum* para deliberação. Dispõe a Constituição Federal que, “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros” (art. 47).

4.1.6 Recesso

O recesso é a “suspensão temporária das atividades do legislativo e do Judiciário”²³⁰ e se dá, em geral, em dois períodos: no meio do ano, separando os períodos da sessão legislativa ordinária e no final do ano, entre uma sessão legislativa ordinária e outra. O período de recesso não se assemelha às férias, pois tem como objetivo a realização de trabalhos e pesquisas pelos Vereadores de forma a aproximá-los da realidade vivida pela população, como bem ressalta José Afonso da Silva:

[...] o período de recesso legislativo deve ser utilizado para certos trabalhos, como contatos e pesquisas, para conhecimento das necessidades da circunscrição ou zona eleitoral do legislador, a fim de, no período legislativo, oferecerem-se soluções reais aos problemas encontrados. *Recesso*, exatamente por isso. Entende-se que o legislador se afasta para os lugares mais remotos e distantes da sede do órgão legislativo, para manter

²²⁸ *Quorum* é o “número mínimo de pessoas presentes exigido por lei ou estatuto para que um órgão coletivo funcione” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004. p. 1684). No caso do Poder Legislativo, trata-se do número mínimo de Vereadores determinado na Lei Orgânica ou no Regimento Interno, para realização das sessões e deliberações.

²²⁹ Nelson Nery Costa observa que o *quorum* é o número mínimo de presença de Vereadores no recinto para que a sessão possa se iniciar e deliberar com eficiência; contudo, para que haja deliberação, faz-se necessária a existência de *quorum* diverso, que varia conforme as exigências legais (COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 184). O *quorum* para deliberação será visto a seguir.

²³⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. op. cit., p. 1709.

contato com suas bases eleitorais e sentir suas necessidades coletivas”.²³¹

Levando-se em consideração a crítica de José Afonso da Silva, para quem, na prática atual, o recesso é apenas o período em que a Câmara não funciona²³², é cabível questionar se o recesso é realmente necessário no âmbito municipal.

De fato, no âmbito dos Municípios, o recesso é comparado e confundido com férias, chegando mesmo, alguns autores, como Mayr Godoy, a firmar que tal instituto vem sendo adotado para reger as férias parlamentares.²³³

É certo que, diferentemente do que ocorre na Assembléia Legislativa, os Vereadores vivem no próprio Município e convivem diariamente com os problemas enfrentados pelos cidadãos, os quais representam. Muitas vezes, especialmente em Municípios menores, as sessões legislativas ordinárias não ocorrem todos os dias, além de existir um contato direto do Vereador com os seus eleitores. Daí a discussão sobre a manutenção do recesso parlamentar e a exclusão do recesso do meio do ano (julho) em diversos Municípios²³⁴.

Dentre as Capitais estudadas, destaca-se Salvador, que aboliu o recesso no meio do ano (julho), através da Emenda nº 19, que, alterando a redação do art. 35 da Lei Orgânica,

²³¹ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 54.

²³² *Ibid.*, p. 54

²³³ GODOY, Mayr, *A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995. p. 69.

²³⁴ Segundo notícia publicada na *Folha da Região Online de Araçatuba*, datada de 17 de março de 2004, mais de 40 câmaras municipais, de cidades de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais, ficaram interessadas em discutir o fim do recesso e solicitaram cópia da Resolução da Câmara Municipal de Santana do Parnaíba, na região metropolitana de São Paulo. Santana do Parnaíba havia aprovado, em 2004, o projeto de resolução de autoria do então presidente da Casa, Jamil Toufic Akkari, extinguindo o recesso do meio do ano parlamentar em julho. A Câmara Municipal de Jaú, também no Estado de São Paulo, aprovou projeto de resolução no mesmo sentido. (disponível em <<http://www.folhadaregiao.com.br/jornal/2004/03/17/periscopio.php?PHPSESSID=ca75775fc66f8a7598789fcladccc25e>> acesso em 13 maio 2007).

A Câmara Municipal de Registro também foi uma das pioneiras no que concerne à exclusão do recesso de julho, em 2004. (<http://www.camararegistro.sp.gov.br/noticias_a_ver.asp?id=45370119&semana=0&ano=0> acesso em 13 maio 2007).

No Município de São Paulo, foi apresentado o Projeto de Emenda à Lei Orgânica (PLO) número 019/2001, de autoria do Vereador Celso Jatene, objetivando alterar a redação do artigo 29 da Lei Orgânica do Município (LOM), para que a sessão legislativa ordinária ocorresse no período de fevereiro a dezembro, sem o recesso do meio de ano. O autor da proposição justificou tal iniciativa: “No Congresso, onde os deputados e senadores estão amparados pela Carta Magna do País, há ainda o argumento de que os parlamentares têm a necessidade de fazer uso do recesso do meio de ano para regressar ao Estado de origem e visitar o reduto eleitoral, para ouvir reivindicações de seus eleitores. A mesma justificativa é utilizada por deputados estaduais de todas as unidades da Federação. Os vereadores, mesmo de uma capital do tamanho de São Paulo, não têm como se apoiar em desculpa semelhante. Realizamos o trabalho em nossa cidade, estamos próximos dos nossos eleitores e encontramos nossas famílias todos os dias”. (disponível em <http://www.celsojatene.com.br/projetos.asp?id=36>> acesso em 13 maio 2007). Este projeto, entretanto, não foi aprovado.

estabeleceu que a Câmara reunir-se-á, “anualmente, em período legislativo ordinário, durante 11 (onze) meses, de 1º de fevereiro a 30 de dezembro”.²³⁵

4.1.7 Estrutura

A Câmara Municipal é composta, basicamente, pela Mesa Diretora, Plenário e Comissões Parlamentares, na forma que dispuser a Lei Orgânica e o Regimento Interno. Esta composição, contudo, não é taxativa. No Município de Recife, além desses órgãos, também compõem a Câmara o Conselho de Cidadãos e a Tribuna Popular.

4.1.7.1 Órgãos de direção

A independência do Poder Legislativo pressupõe sua capacidade de autogestão, ou seja, que ele seja dirigido por seus próprios membros. Assim, as Câmaras Municipais, por simetria ao regramento constitucional, são dirigidas por um órgão colegiado denominado Mesa Diretora. Sua composição e a eleição para os respectivos cargos são estabelecidos pelo Município, constando, em geral, de um Presidente, Vice-presidente, Secretários e Tesoureiros. O Presidente da Mesa é o Presidente da Câmara, e os demais membros são eleitos, respeitada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares (arts. 57, § 5º e 58, § 1º, da Constituição Federal).

Algumas Leis Orgânicas denominam o órgão colegiado como Comissão Executiva, ao invés de Mesa Diretora: é o caso de Recife. Já os Municípios de Curitiba e Belém prevêm os dois órgãos: Mesa Diretora e Comissão Executiva, que desempenham conjuntamente as funções de direção da Câmara.²³⁶

²³⁵ A redação anterior era a seguinte: “Art. 35 - A Legislatura terá a duração de quatro anos, devendo a Câmara reunir-se, anualmente, em período legislativo ordinário, durante nove meses, de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 30 de dezembro”.

²³⁶ Nesses dois Municípios, Curitiba e Belém, as atribuições da Mesa são divididas entre a Mesa, propriamente dita, e a Comissão Executiva, composta pelos próprios membros da Mesa (Presidente, 1º e 2º Secretários). Nos exemplos citados, compete à Mesa da Câmara a direção dos trabalhos legislativos e a representação externa; à Comissão Executiva compete os trabalhos de gerenciamento e direção.

A Mesa Diretora tem como atribuições a administração da Câmara e a direção dos trabalhos legislativos. Diante da importância de tais atribuições, não se pode deixar de observar a proporcionalidade na sua composição, tal como determinada pela Constituição Federal para a Assembléia Legislativa. Embora a Mesa não legisle, pois tal competência é conferida ao Plenário, a ela compete, além dos atos de direção e administração da Câmara, também a execução das deliberações do Plenário.

São atribuições da Mesa da Câmara, dentre outras estabelecidas na Lei Orgânica ou no Regimento Interno²³⁷: propor os projetos referentes à criação, modificação ou extinção dos cargos ou funções administrativos da Câmara, fixando a respectiva remuneração; adotar as providências necessárias para o regular funcionamento dos serviços internos da Câmara, bem como nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, colocar em disponibilidade, exonerar, demitir, aposentar e punir servidores da Câmara Municipal; elaborar, de acordo com a lei de diretrizes orçamentárias, a previsão das despesas do Poder Legislativo a ser incluída na proposta orçamentária do Município e discriminar analiticamente as suas dotações respectivas, bem como alterá-las nos limites autorizados; apresentar projetos sobre a abertura de créditos suplementares ou especiais²³⁸; declarar a extinção de mandato de Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, nos termos da lei.

O Presidente da Mesa é o Presidente da Câmara e tem atribuições específicas, enumeradas na Lei Orgânica e no Regimento Interno, destacando-se:

I - representar a Câmara judicial e extrajudicialmente; **II** - dirigir, executar e disciplinar os trabalhos da Câmara; **III** - interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno; **IV** - promulgar as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pela Câmara, desde que não aceite esta decisão, em tempo hábil, pelo Prefeito; **V** - fazer publicar os atos da Mesa, as resoluções, os decretos legislativos e as leis que vier a promulgar; **VI** - ordenar as despesas da Câmara; **VII** - representar sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipais; **VIII** - solicitar, por decisão da Câmara, intervenção no Município; **IX** - manter a ordem no recinto da Câmara, podendo solicitar a força policial necessária para este fim; **X** - contratar, na forma da lei, serviços técnicos especializados para atender às necessidades da Câmara; **XI** - requisitar ao Prefeito os recursos financeiros para as despesas administrativas da Câmara, na forma da Lei

²³⁷ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 129.

²³⁸ José Nilo de Castro admite a possibilidade da Mesa da Câmara apresentar projetos sobre a abertura de créditos suplementares ou especiais (op. cit., p. 129), assim como Nelson Nery Costa (*Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 185). Contudo, José Afonso da Silva entende que “é inconstitucional dispositivo de lei orgânica ou de regimento interno que atribua à Mesa iniciativa legislativa em matéria financeira, como é o inc. V do art. 24 da Lei Orgânica de Campinas ou o inc. III do art. 24 da Lei Orgânica de Guarulhos e tantas outras, do seguinte teor ou semelhante: ‘apresentar projetos de lei dispendo sobre abertura de créditos suplementares ou especiais.’ ” (SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 47).

Orgânica; **XII** - apresentar ao Plenário, na forma e prazo previstos na Lei Orgânica, o balancete relativo aos recursos recebidos e às despesas do mês anterior, promovendo sua publicação”.²³⁹

Ao Presidente da Câmara compete, ainda, substituir o Prefeito em caso de impedimento deste e do Vice-Prefeito, assumindo o cargo no caso de vacância de ambos os cargos. Apesar de assumir as funções de Prefeito, o Presidente da Câmara não se torna ele mesmo Prefeito, mas estará somente no exercício das funções correspondentes: deixando a função de Presidente da Câmara, deixará também de exercer a função de Prefeito.²⁴⁰

Ao Vice-Presidente cabe substituir ou suceder, conforme o caso, o Presidente da Câmara, assumindo, então, todas as atribuições próprias do Presidente.

Ao Secretário da Mesa compete, em geral, substituir o Presidente e o Vice-Presidente em suas faltas ou impedimentos, e subsidiar os trabalhos da Mesa, conforme dispuser o Regimento Interno.

José Nilo de Castro lembra que, mesmo não que não seja vedado expressamente pelo Regimento Interno, os membros da Mesa Diretora da Câmara, e em especial o Presidente, “não devem fazer parte das Comissões Permanentes, inclusive das Comissões Processantes e das Comissões Parlamentares de Inquérito”.²⁴¹

O mandato da Mesa é, em geral, de dois anos, da mesma forma que prevê a Constituição para a mesa do Congresso Nacional (art. 57, § 4º da CF). Contudo, a Lei Orgânica do Município poderá dispor de forma diferente, como o faz a de São Paulo, que estabelece o mandato de um ano.

Quanto à possibilidade de reeleição dos membros da Mesa Diretora, embora a Lei Orgânica possa reproduzir o dispositivo constitucional que proíbe a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (art. 57, § 4º da CF), tal dispositivo não é de observância obrigatória para os Municípios, por não constituir um princípio constitucional, mas trata de regras sobre a composição do Congresso Nacional.²⁴²

²³⁹ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 129.

²⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 48.

²⁴¹ CASTRO, op. cit., p. 130.

²⁴² A questão foi pacificada pelo STF, entendendo aquela Egrégia Corte que a norma do § 4º do art. 57 da Constituição Federal não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido (ADI 792-1- RJ e ADI 793-9 – RO). Diante da decisão do STF, o TJ-SP alterou a posição anteriormente adotada. Ilustra bem a questão o voto do Desembargador Cuba dos Santos, na ADIN 45.266.0/2: “[...] o Excelso Pretório, na análise dessa matéria, vinculou ao princípio federativo a obediência dos Estados-membros – e, por extensão, dos Municípios – às regras do processo legislativo, fixadas na Constituição Federal. Portanto, só serão de observância obrigatória aquelas regras essenciais à preservação da Federação, que é assegurada, em última análise, pela unidade nacional e sua uniformidade jurídica. Não é por outro motivo que a Constituição Federal, ao atribuir autonomia aos Estados e aos Municípios, vinculou-os aos princípios nela estabelecidos (art. 25 e 29). Ocorre que a forma de eleição

Das Capitais, apenas São Paulo prevê o mandato de um ano para a Mesa, permitida a reeleição. As demais prevêm mandato de dois anos. Permitem a reeleição para o mesmo cargo Palmas, Natal, Macapá, Rio de Janeiro, Goiânia, Aracaju e Salvador.²⁴³

4.1.7.2 Órgãos de deliberação

Como já foi dito, a Câmara Municipal é composta pela Mesa Diretora, Plenário e Comissões Parlamentares. Assim, enquanto a Mesa é o órgão colegiado ao qual compete a direção e administração, o Plenário e as Comissões são órgãos através dos quais os trabalhos legislativos da Câmara são processados.

Nas palavras de José Nilo de Castro, “a Câmara Municipal delibera-se pelo Plenário, administra-se pela Mesa Diretora e se representa pelo Presidente”.²⁴⁴

O Plenário é órgão soberano da Câmara, no qual ocorrem as principais deliberações; é o Plenário que decide por último e representa a verdadeira vontade dos parlamentares²⁴⁵, uma vez que se constitui pela soma das representações partidárias eleitas

e a duração do mandato dos membros das Mesas Diretoras das Casas Legislativas não podem ser consideradas princípios constitucionais sensíveis, a ponto de se exigir uma uniformidade nacional nessa matéria, cuja discrepância possa revelar ofensa à Federação. Primeiramente porque não pertencem propriamente ao processo legislativo, já que a Mesa Diretora tem atuação preponderantemente administrativa. E depois porque não são normas suficientemente relevantes que justifiquem sua observância obrigatória por todos os órgãos legislativos nacionais. A autonomia dos entes federados é a regra, de modo que a imposição aos Estados e aos Municípios de modelos de organização de instituições da União deve ser vista como exceção, só justificável, como se viu, quando absolutamente necessária à preservação da Federação. [...] é intuitivo que a regra do art. 11 da Constituição Estadual — que repete a do art. 57, parágrafo 4º, da Constituição Federal — está muito longe de confirmar um princípio. Trata-se, na verdade, de norma de organização interna das Casas Legislativas, muito próxima de uma mera regra regimental. Pouco importa para a Federação Brasileira se a Mesa de uma Assembléia Estadual ou de uma Câmara Municipal tenha mandato de um ou dois anos. Não há nisso nenhuma ofensa ao princípio federativo. O mesmo, entretanto, não se pode dizer da imposição, dos Estados e Municípios, desse modelo adotado pelo Legislativo da União, absolutamente desprovido de generalidade e indeterminação para que possa ser tratado como princípio, como vínculo unificador da ordem jurídica nacional”. (ADIN 45.266.0/2 – TJ-SP - Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Bofete. Requerido: Prefeito do Município de Bofete. Relator: Dês. Cuba dos Santos).

²⁴³ O art. 26 do Regimento Interno de Curitiba dispunha que “o mandato da Mesa será de dois anos, vedada a reeleição para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente” e teve sua redação alterada pela Resolução nº. 02, de 23 de setembro de 1997, passando a ter a seguinte redação: “Art. 26 - O mandato da Mesa será de dois anos”. Parece-nos que o que se pretendeu, aqui, foi possibilitar a reeleição, na medida em que a vedação foi retirada. Em que pese haver dúvida quanto a esta possibilidade, é certo que a Lei Orgânica do Município não veda a sua realização, dispondo apenas que o mandato da Mesa é de 2 anos.

²⁴⁴ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 130.

²⁴⁵ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 165.

pelos cidadãos e suas decisões expressam a posição do grupo majoritário.²⁴⁶

As decisões do Plenário podem ser tomadas por maioria simples, absoluta ou qualificada.

A regra geral é a aprovação das deliberações por maioria simples, que é a metade mais um dos Vereadores presentes à sessão, conforme estabelece o art. 47 da Constituição Federal:

Art. 47 – Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Algumas matérias, entretanto, seja por disposição expressa na Constituição, seja por determinação contida na Lei Orgânica ou no Regimento Interno, somente poderão ser decididas por maioria absoluta, que é a metade mais um dos componentes da Câmara – como, por exemplo, para aprovação de leis complementares (art. 69 da CF) – ou por maioria qualificada, ou seja, aprovação de dois terços dos membros da Câmara; é o caso da aprovação da Lei Orgânica e de suas alterações (art. 29 da CF), e da rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas (art. 31, § 2º da CF).

A Câmara Municipal está, ainda, organizada em comissões legislativas, que, segundo a definição de Hely Lopes Meirelles, “são grupos constituídos pelos próprios membros da Câmara, a que se atribuem funções especializadas de estudo ou investigação de determinado assunto, em caráter permanente ou transitório”.²⁴⁷

As comissões técnicas permanentes são aquelas encarregadas do exame preliminar das matérias que serão submetidas à deliberação do Plenário. A existência de tais comissões se justificam diante do elevado número dos componentes do Legislativo, que dificulta o estudo aprofundado das matérias a ele submetidas, e, ainda, da necessidade de especialização. Os critérios para a sua organização (número de comissões, matéria etc.) variam de acordo com o estabelecido pelos Regimentos Internos.

Segundo José Afonso da Silva, uma mesma comissão pode receber atribuições relativas a matérias de natureza diversa, mas “sempre haverá uma comissão encarregada do exame da constitucionalidade das proposições legislativas”, que, em geral, recebe a denominação de Comissão de Constituição e Justiça ou de Legislação.²⁴⁸

²⁴⁶ GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995, p. 90.

²⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 472.

²⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 48-49.

A Constituição, no art. 58, § 2º, I, permite que seja delegada às comissões a deliberação sobre projeto de lei, que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo da Casa.

Além das comissões técnicas permanentes, podem ser criadas comissões temporárias ou especiais, que são constituídas para cumprir uma determinada finalidade, e, obtida esta, ou pelo decurso do prazo que lhe foi dado, dissolve-se automaticamente.²⁴⁹ , Dentre as comissões especiais destacam-se as comissões de representação, de estudos e de inquérito.

As comissões de representação são aquelas designadas para representar a Câmara em atividades extraplenário, como festividades e comemorações de caráter popular ou congressos e conferências em que se debater matérias de interesse da municipalidade.

A Constituição Federal também prevê uma comissão representativa do Congresso para funcionar nos períodos de recesso (art. 58, § 4º). Tal dispositivo é reproduzido no âmbito dos Municípios, sendo que as atribuições da Comissão são determinadas pelo Regimento Interno.

As comissões de estudo são formadas quando há necessidade para a análise de assuntos determinados que demandam urgência, como calamidades públicas no Município, ou, por exemplo, para efetivar o levantamento de contas do Executivo ou da própria Mesa da Câmara.²⁵⁰

As comissões de inquérito são constituídas para a apuração de determinado fato de competência municipal. Tal apuração não está necessariamente vinculada a um ilícito penal, uma vez que a finalidade é obter elementos necessários ao desenvolvimento das atividades parlamentares. Manoel Gonçalves Ferreira Filho lembra que tais comissões não são típicas do presidencialismo, já que foram, primeiramente, criadas na Câmara dos Comuns Britânica e posteriormente passaram a constar das Constituições dos Estados Norteamericanos. Tais comissões passaram a integrar o sistema brasileiro pela Constituição de 1934, por influência da Constituição de Weimar e suas linhas gerais permanecem até hoje: 1) servem para apurar fato determinado; 2) têm prazo certo de duração; 3) seus poderes de investigação são análogos ao do juiz; 4) sua constituição se dá por requerimento de um terço dos membros da Casa; 5) a final, é elaborado documento com as conclusões.²⁵¹

²⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 170.

²⁵⁰ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 49-50.

²⁵¹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 160-161.

Segundo José Afonso da Silva,

“As comissões especiais de inquérito (ou comissões parlamentares de inquérito, como algumas leis orgânicas dizem) têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que inclui, entre outras faculdades: a) proceder a vistorias e levantamentos nas repartições públicas municipais e entidades descentralizadas, onde terão livre ingresso e permanência; b) requisitar, de seus responsáveis, a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários; c) transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença, ali realizando os atos que lhes competirem; d) determinar as diligências que reputar necessárias; e) requerer a convocação de Secretário municipal ou Diretor equivalente; f) tomar o depoimento de qualquer autoridade, intimar testemunhas e inquiri-las, sob compromisso; g) proceder a verificações contábeis em livros, papéis e documentos dos órgãos da Administração direta e indireta”.²⁵²

As comissões de inquérito somente podem ser criadas mediante o requerimento à Mesa, subscrito pelos Vereadores. A Constituição Federal estabelece, no art. 58, § 3º, que o requerimento deve ser assinado por um terço dos membros da respectiva Casa.

A Lei Orgânica do Município de Cuiabá previa, diversamente do estabelecido na Constituição Federal, que as Comissões Parlamentares de Inquérito somente poderiam ser criadas mediante requerimento da maioria absoluta dos Vereadores (art. 13, § 2º). Este dispositivo foi alterado em virtude de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, que o julgou inconstitucional com fundamento no princípio da simetria, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 124.²⁵³

Contudo, o princípio da simetria não poderia ser aplicado ao caso, já que a

²⁵² SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 50.

²⁵³ O TJ-MT firmou o entendimento na ADIN 124: “**EMENTA** – Ação Direta de Inconstitucionalidade – Dispositivo da Lei Orgânica Municipal que trata da instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito – Colisão com a Constituição Estadual e, conseqüentemente, com a Constituição Federal – Norma de repetição obrigatória e redação idêntica – Infringência ao princípio da simetria – Procedência da pretensão. O dispositivo da Lei Orgânica Municipal que trata da instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito deve coincidir com o similar da Constituição estadual e, conseqüentemente, da Constituição federal, por ser norma de repetição obrigatória e redação idêntica, tendo em vista o princípio da simetria que rege os entes federados, caso contrário a inconstitucionalidade exsurge patente”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade – Classe II – 01 – nº 124, Plenário, Tribunal de Justiça do Mato Grosso, v.u., Relator: Des. Odiles Freitas Souza, Julgado em 22/08/02).

No mesmo sentido:

“**EMENTA**: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Orgânica Municipal. Município de Chuí. Exigindo maioria dos membros da Câmara Municipal de Vereadores para a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito. Inconstitucionalidade de tal exigência frente à Constituição Federal e Estadual. A exigência de quantum qualificado – maioria dos membros da Câmara Municipal de vereadores – para a criação de comissões Parlamentares de Inquérito afronta os dispositivos das Constituições Federal e Estadual que da matéria tratam – um terço dos componentes dos respectivos legislativos. Observância obrigatória desse limite mínimo, pelos Municípios. Inconstitucional é a Lei que não o observa. Ação julgada procedente, com votos vencidos”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 597247188, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 01/06/1998).

obrigatoriedade de reprodução das normas constitucionais pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas só seria pertinente com relação às regras essenciais à preservação da Federação (unidade nacional e uniformidade jurídica), o que não se configura na hipótese.²⁵⁴

Embora o princípio da simetria seja aceito ainda pelo STF, deve ele ser aplicado como exceção, pois só se justifica se for necessária a reprodução do dispositivo constitucional para a preservação da Federação, sob pena de infringir-se a autonomia dos entes federados – que é a regra – mediante a imposição de modelos de organização do Poder Legislativo da União.

A Constituição de 1967 e a Emenda 1/69 estabelecia o processo legislativo como princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados e Municípios:

Art. 13 – Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição os seguintes:

[...]

III – o processo legislativo.

Daí o entendimento de que, dentro dos limites formais ao Poder Constituinte de Revisão Estadual, insere-se a aplicação obrigatória do processo legislativo federal.²⁵⁵

A Constituição de 1988, contudo, não reproduziu tal dispositivo da Constituição de 1967. Ao invés, refere-se ao *processo legislativo estadual* (art. 27, § 3º, CF), sinalizando, portanto, que não existe um processo legislativo único para toda a federação. E não podia ser diferente, considerando que a Constituição pretendeu, pelo menos à princípio, opôr-se ao regime centralizador da Carta de 1967.

Contudo, há que se considerar que o requerimento por um terço assegura o exercício da democracia pelas minorias, como aponta José Nilo de Castro, e subordinar a sua criação à deliberação da maioria tornaria, no mais das vezes, impraticável a sua instituição: “subordiná-la ao voto da maioria é o mesmo que negá-la, como *prerrogativa da minoria*”.²⁵⁶

Neste sentido, o princípio constitucional a ser observado no caso não é o princípio da simetria, mas o respeito às prerrogativas da minoria. Assim, não é inconstitucional o

²⁵⁴ Cf. nota 242.

²⁵⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: RT, 1979. p. 163.

²⁵⁶ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 154.

Cabe ressaltar que, diversamente do entendimento ora exposto, para José Nilo de Castro as Leis Orgânicas ou Regimentos Internos das Câmaras Municipais devem obrigatoriamente fazer referência à vinculação ao disposto na Lei Federal nº 1.579/52, e não podem estabelecer *modus operandi* diverso, pois referida lei dispõe sobre direito objetivo material e sobre direito objetivo processual, de competência exclusiva da União (p.155).

dispositivo da Lei Orgânica do Município de Belém que prevê a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito mediante requerimento de um quinto de seus membros, independentemente de aprovação plenária. Já o dispositivo da Lei Orgânica de Rio Branco, que estabelece a necessidade de requerimento de dois terços dos membros da Câmara, fere a natureza do próprio instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito, negando tal direito às minorias e, portanto, sob este aspecto, apresenta-se eivado de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal determina, ainda, que seja assegurada na composição de todas as Comissões, permanentes ou não, assim como na composição da Mesa Diretora, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares (art. 58, § 1º, da CF), este sim de reprodução obrigatória, pois é a representação proporcional que legitima os trabalhos dessas comissões. Contudo, a forma de escolha dos membros das comissões deverá ser tratada pelos respectivos Regimentos Internos: não há exigência de eleição para sua composição, podendo ser feita por escolha do presidente ou outra forma que o Município adotar.²⁵⁷

4.1.8 Atribuições

A Câmara Municipal exerce as mesmas atribuições dos poderes legislativos das demais entidades políticas (Estados e União). Segundo José Afonso da Silva, tais atribuições “se reduzem a *quatro funções básicas*: a função legislativa, a função meramente deliberativa, a função fiscalizadora e a função julgadora”.²⁵⁸ Já Hely Lopes Meirelles afirma que a Câmara detém, “além da *função legislativa e fiscalizadora*, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, IX), a *de assessoramento ao Executivo local* e a *de administração de seus serviços*”.²⁵⁹

A Câmara não representa o Município²⁶⁰, embora o Presidente da Câmara possa

²⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 475.

²⁵⁸ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 96.

²⁵⁹ MEIRELLES, op. cit., p. 438.

²⁶⁰ Embora a representação jurídica do Município caiba ao Prefeito, tem sido reconhecida pelos Tribunais a capacidade processual da Câmara, defendida por Vítor Nunes Leal, já em 1949: “Se a competência concedida com caráter de autonomia, é o fundamento da personalidade jurídica dos entes autárquicos, é também na competência autônoma das câmaras municipais que devemos buscar o fundamento de sua personalidade judiciária. Além disso, a autonomia das câmaras municipais em face do órgão executivo municipal e dos órgãos do Estado e da União não resulta apenas da lei, mas é corolário do próprio sistema de freios e contrapesos que caracteriza a organização política de nosso país. Essa autonomia, cuja importância política pode ser melhor compreendida nos municípios em que o prefeito seja de livre nomeação do governador do

vir a exercer as funções de Prefeito nos impedimentos legais do titular do cargo e do Vice-prefeito, como já foi visto. Na verdade, a Câmara é órgão de representação política dos munícipes, sendo que a representação jurídica do Município, que produz efeitos civis e gerais, é exercida pelo Poder Executivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “a atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais”, não competindo a ela administrar o Município, mas apenas estabelecer as normas de administração. Para o Autor, a principal distinção entre as funções normativa da Câmara e executiva do Prefeito é que “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato” e “o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”.²⁶¹

4.1.8.1 Função organizativa

A Carta de 1988 atribuiu ao Município o poder de se auto-organizar através da edição de Lei Orgânica (art. 29, *caput*). Segundo Hely Lopes Meirelles, tal atribuição “enriqueceu sobremaneira a função legislativa da Câmara Municipal”.²⁶² Cabe lembrar que até 1988, os Municípios eram organizados por lei estadual, denominada de Lei Orgânica dos

Estado, não pode ser entendida como competência não garantida, incapaz, portanto, de se afirmar quando contestada ou violada. Se assim fosse, não estaríamos diante de uma realidade política e jurídica, mas diante de um conceito vazio, autêntica mistificação constitucional”. (Câmara de Vereadores – Capacidade processual – Mandado de Segurança. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 15, jan./mar. 1949, p. 46-65).

Essa capacidade processual da Câmara, no entanto, restringe-se à defesa de suas prerrogativas, conforme jurisprudência já pacificada no STJ. (REsp 292.080/SP, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10.12.2002, DJ 19.12.2002 p. 333; REsp 696.561/RN, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06.10.2005, DJ 24.10.2005 p. 195; REsp 393.541/PR, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 05.08.2004, DJ 25.10.2004, p. 276).

Merece, ainda, destaque, a decisão do STJ, proferida no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 12.068/MG, que reconheceu a capacidade processual da Câmara em caso de omissão do Poder Executivo: “PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO. ESCOLAS ESTADUAIS. MUNICIPALIZAÇÃO. INÉRCIA DO EXECUTIVO. IMPETRAÇÃO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. PRECEDENTES. 1. O Município tem personalidade jurídica e a Câmara de Vereadores personalidade judiciária (capacidade processual) para a defesa dos seus interesses e prerrogativas institucionais. Afetados os direitos do Município e inerte o Poder Executivo, no caso concreto (municipalização de escolas estaduais), influyendo os denominados direitos-função (impondo deveres), não há negar (sic) a manifestação de direito subjetivo público, legitimando-se a Câmara Municipal para impetrar mandado de segurança. 2. Recurso ordinário conhecido e provido”. (RMS 12.068/MG, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17.09.2002, DJ 11.11.2002 p. 169).

²⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 438-439.

²⁶² MEIRELLES, op. cit., p. 441.

Municípios, votada pela Assembléia e sancionada pelo Governador do Estado.

À Câmara Municipal, portanto, foi conferida competência para editar a Lei Orgânica do Município, observados os preceitos das Constituições Federal e Estadual. Esta função assemelha-se à função constituinte das Assembléias Legislativas dos Estados.²⁶³

A Lei Orgânica poderá ser objeto de Emenda, segundo as mesmas regras para promulgação, exigindo-se votação em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovação através de *quorum* qualificado de dois terços. Tal exigência confere à Lei Orgânica uma característica de certa rigidez.²⁶⁴

4.1.8.2 Função Legislativa

A principal função da Câmara Municipal é a função legislativa, através da qual são elaboradas as normas relacionadas aos assuntos de competência do Município. A Constituição Federal remete à Lei Orgânica do Município a organização da função legislativa municipal (art. 29, XI).

A Carta de 1988 ampliou significativamente a atuação do Poder Legislativo Municipal, ao atribuir ao Município competência para legislar “sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.²⁶⁵

O art. 30 da Constituição Federal estabelece que compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VII - prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

²⁶³ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 131.

²⁶⁴ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 172.

²⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 440-441.

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ao Município cabe, ainda, legislar sobre as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, CF); instituir tributos (art. 156, CF); fixar taxas e contribuição de melhoria (art. 145, CF); deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165, CF); dispor sobre política urbana (art. 182, CF), entre outros assuntos pertinentes ao interesse e organização local.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Estados e Municípios maior autonomia para organizar os respectivos processos legislativos, na medida em que não estabeleceu, como fazia a Constituição anterior, a obrigatoriedade da observação do processo legislativo federal. Assim, o processo legislativo referente às matérias de competência da Câmara deverá ser estabelecido na Lei Orgânica do Município, respeitados os princípios básicos constantes da Constituição Federal.²⁶⁶

A função legislativa é exercida com a participação do Executivo²⁶⁷, uma vez que ao Prefeito é conferida a iniciativa exclusiva em diversas matérias, tais como organização administrativa, criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como fixação ou aumento de suas remunerações, plano plurianual, matérias orçamentárias e diretrizes orçamentárias, entre outras discriminadas na Lei Orgânica.

A iniciativa das leis também é conferida aos cidadãos²⁶⁸, conforme prevê o art. 29,

²⁶⁶ Segundo José Afonso da Silva, a Constituição de 1988 não impôs aos Estados (e conseqüentemente aos Municípios) “a obrigação de observar o processo legislativo federal nela estruturado”, mas “os princípios básicos do processo legislativos, sem os quais este inexistiria, terão que coincidir nas esferas federal, estadual e municipal”, assim como também “as regras sobre iniciativa legislativa concorrente e exclusiva, sobre emendas e suas limitações, sobre o processo de formação de leis orçamentárias” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 607).

²⁶⁷ Para Clèmerson Merlin Clève “o fato não constitui novidade. O processo de descentralização da atividade normativa não poderia deixar de contemplar o Executivo que, nas sociedades políticas contemporâneas, participa ativamente do processo legislativo. Sua participação no processo opera-se de dois modos: (i) ou intervém em uma das fases do procedimento de elaboração da lei, ou (ii) exerce, ele mesmo, a função de elaborar o ato normativo (dotado ou não de força de lei)”. (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 99).

²⁶⁸ A maior parte das Leis Orgânicas prevê que a proposta deve ser subscrita por no mínimo 5% do eleitorado (entre elas: São Paulo, Aracaju, Belo Horizonte e Cuiabá); outras estabelecem que a proposta deve ser subscrita por no mínimo 5% do eleitorado da Cidade, região ou bairro, conforme a abrangência da proposição (Vitória, Teresina, Porto Alegre, Fortaleza). Merecem destaque, por preverem um número menor de assinaturas, as Leis Orgânicas de Manaus (1% do eleitorado) e de João Pessoa (1% do eleitorado da Cidade, região ou bairro, conforme a abrangência da proposição). Existe uma tendência clara, no âmbito dos Municípios, de favorecer a iniciativa popular, diferentemente do que ocorre na esfera da União, onde as exigências contidas no art. 61, § 2º, da CF, dificultam o exercício de tal prerrogativa. Esta tendência existente nos Municípios é confirmada ainda mais pelo teor do art. 80 da Lei Orgânica do Rio de Janeiro, que permite

inciso XIII da Constituição Federal. É um dos instrumentos da democracia semidireta participativa, ao lado da consulta popular (referendo e plebiscito).²⁶⁹

Além da iniciativa, o Prefeito participa do processo de elaboração das leis através do poder de veto.

O veto teve origem nas lutas de classe da Roma antiga, sendo o primeiro poder conquistado pela plebe contra as disposições da aristocracia. A formulação atual, entretanto, tem seu fundamento na obra de Montesquieu e possui sentido diverso daquele conferido ao veto romano, sendo concebido como forma de participação do Poder Executivo na elaboração das leis pelo Poder Legislativo.²⁷⁰

A Constituição Federal estabelece que é competência privativa do Presidente da República vetar projetos de lei, total ou parcialmente (art. 84, V, c/c art. 66 da CF). Esta competência é indelegável. Os dispositivos constitucionais sobre a matéria são aplicáveis aos Municípios, devido ao princípio da separação de poderes, que fundamenta tal instituto, como acima mencionado.

Desta forma, os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal devem ser submetidos ao Prefeito, que poderá sancioná-lo ou vetá-lo, total ou parcialmente. Sendo parcial, o veto deverá abranger o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (art. 66, § 2º, CF). Ou seja, o veto parcial não poderá atingir expressões ou palavras que, uma vez suprimidas, possam alterar o sentido da lei.²⁷¹

As Leis Orgânicas das capitais brasileiras reproduzem o texto constitucional

que a iniciativa popular seja exercida: 1) pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por cinco por cento do eleitorado do Município, ou de bairros; 2) por entidade representativa da sociedade civil, legalmente constituída, que apresente projeto de lei subscrito por metade mais um de seus filiados e 3) por entidades federativas legalmente constituídas que apresentem projeto de lei subscrito por um terço dos membros de seu colegiado.

²⁶⁹ O referendo e o plebiscito são institutos através dos quais é realizada uma consulta aos cidadãos sobre determinada matéria. Segundo José Afonso da Silva, “o *referendo*, instituto do processo de formação das leis, visa a obter do povo um pronunciamento de ratificação ou de rejeição de um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. É, pois, convocado com posterioridade ao ato legislativo. O *plebiscito* é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Ele não é ato de formação da lei” (SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 246).

²⁷⁰ Ibid., p. 215-216.

²⁷¹ José Afonso da Silva esclarece que o veto parcial é uma inovação do direito brasileiro e não está presente em qualquer outro sistema constitucional. Segundo o mestre, ele “surgiu como um dos meios de frear o poder de emendas do legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, sobretudo em matéria orçamentária” (Ibid., p. 222).

No entanto, Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que, embora não tenha sido acolhido na esfera do direito federal norte-americano, muitos Estados, como o da Pennsylvania, adotaram o veto parcial no que concerne às matérias orçamentárias. No sistema federal da Argentina, embora seja admitido o veto parcial, a lei somente entra em vigor após a sua apreciação. Tanto na Argentina como no Brasil, o veto parcial foi adotado primeiramente por alguns Estados-membros, para depois ser incluído na Constituição Federal. No

estabelecendo a possibilidade de veto total ou parcial aos projetos de lei pelo Prefeito, quando este julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público. O prazo para o exercício do veto é de 15 (quinze) dias úteis contados da data do recebimento e o prazo para a comunicação dos motivos ao Presidente da Câmara Municipal é de 48 (quarenta e oito) horas. Estabelecem, ainda, similarmente ao disposto na Carta de 1988, que a Câmara deverá analisar o veto em 30 (trinta) dias, com exceção dos Municípios de João Pessoa, Cuiabá, Salvador (prazo de 15 dias) e Fortaleza (20 dias). Não havendo deliberação da Câmara dentro o prazo, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. Para a rejeição do veto, há necessidade de *quorum* de maioria absoluta. A Lei Orgânica de Belo Horizonte prevê *quorum* diferenciado: a) de 3/5 quando a matéria objeto da proposição de lei depender de aprovação de 2/3 e b) da maioria absoluta nos demais casos.

Embora a função legislativa seja conferida ao Poder Legislativo, é atribuída ao Poder Executivo a elaboração das leis delegadas (art. 68, CF) e Medidas Provisórias²⁷² (art. 62, CF), que embora não sejam leis, têm a mesma força normativa.

Para José Afonso da Silva, não é cabível falar em processo legislativo em relação à lei delegada, pois sua elaboração não comporta atos de iniciativa, votação, sanção, veto, ou mesmo promulgação, tratando-se, na verdade, de mera edição que se realiza pela publicação autenticada.²⁷³ Entretanto, não admite a existência de leis delegadas no âmbito estadual, e, por conseguinte, no âmbito municipal, assim como também não admite a edição de Medidas Provisórias pelos Governadores e Prefeitos:

E medidas provisórias, podem as Constituições estaduais instituí-las? Em edições anteriores, respondemos que nada justificava sua existência no âmbito estadual, mas não víamos proibição em que o fizessem. Até onde sabemos, os Estados (e também os Municípios) evitaram adotá-las. E hoje, re melius propensa, achamos ponderável o argumento de que, sendo exceção ao princípio da divisão de poderes, só vale nos limites estritos em que foram previstas na Constituição Federal, ou seja, apenas no âmbito federal, não se legitimando seu acolhimento nem nos Estados nem nos Municípios.

*Leis delegadas também não são admissíveis no âmbito estadual.*²⁷⁴

Brasil foram precursores deste instituto os Estados da Bahia, Maranhão e Minas Gerais. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. Ed. São Paulo : Saraiva, 2002. p. 157-158).

²⁷² Segundo Regina Maria Macedo Nery Ferrari, a instituição de Medida Provisória é compatível com o sistema democrático, mas reconhece, contudo, que tal instrumento se ajusta mais ao sistema parlamentar de governo, como ocorre na Itália, Espanha, Portugal e Alemanha (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 120).

²⁷³ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 321e 323.

²⁷⁴ Id. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 607.

José Nilo de Castro admite a elaboração de leis delegadas pelo Prefeito Municipal, mas questiona a edição das Medidas Provisórias, pois embora sua inserção no processo legislativo estadual e municipal não seja vedada pela Constituição Federal, não se afigura “afeiçoada em nível municipal”, primeiro porque, sendo exceção ao princípio da separação de poderes, somente pode ser exercido nos estritos termos da Constituição, que só a prevê expressamente no âmbito federal; segundo, considerando a matéria afeta à competência do Município, não haveria justificativa para sua adoção. Faz, o autor, entretanto, ressalva aos casos em que as disputas na Câmara resultam na não aprovação de leis orçamentárias, ou suas alterações, rejeição de pedidos de abertura de créditos suplementares ou especiais, caso em que a Medida Provisória teria o condão de evitar o caos nos serviços públicos municipais.²⁷⁵

Tais argumentos, contudo, demonstram mais a aversão ao instituto da Medida Provisória, comparado, muitas vezes, ao antigo Decreto-lei.²⁷⁶

Outros autores defendem a possibilidade da edição de Medidas Provisórias na esfera municipal, destacando-se, dentre eles, Roque Carraza, que ensina:

Nada impede, porém, que exercitando seus poderes constituintes decorrentes, os Estados, Municípios e o Distrito federal prevejam a edição

²⁷⁵ CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 137-138.

²⁷⁶ Para Ivo Dantas, "só a fobia pela expressão decreto-lei e a vontade de ocultar a verdadeira face do novo instituto trazido à Constituição, justificaram a substituição da primeira e tradicional expressão de nosso constitucionalismo (Decreto-lei) por esta outra (Medida Provisória) cujos aspectos negativos, em razão dos poderes, aparentemente, ilimitados conferidos ao Presidente da República, são, muitas vezes, piores do que aqueles permitidos pelo Decreto-lei". (DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro*. 3. ed.. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. p. 56).

Clèmerson Merlin Clève enumera as diferenças entre a Medida Provisória e o antigo Decreto-lei: “(i) os pressupostos autorizadores não são exatamente os mesmos. A medida provisória pode ser adotada em caso de relevância e urgência (os dois pressupostos reclamam realização simultânea); já o decreto-lei tinha como supostos habilitantes a urgência ou o interesse público relevante; (ii) o Executivo não estava, por intermédio de decreto-lei, autorizado a aumentar as despesas públicas, sendo certo que esta restrição não ocorre em relação às medidas provisórias; (iii) a eficácia temporal da medida provisória corresponde a trinta dias, enquanto a do decreto-lei era de sessenta dias; (iv) a Constituição de 1988 não definiu, expressamente, as matérias suscetíveis de tratamento pela medida provisória; já a Constituição revogada autorizava a adoção de decretos-leis, apenas, nos casos de a) segurança nacional, b) finanças públicas, inclusive normas tributárias e c) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos; (v) se não convertidas em lei no prazo constitucional, as medidas provisórias perdem eficácia desde a sua edição (*ex tunc*); já os decretos-leis, ultrapassado o prazo de sessenta dias, observado o disposto no art. 51, § 3º, da Constituição revogada, com a redação oferecida pela Emenda Constitucional 22/82, sem manifestação do Congresso Nacional, eram tidos por aprovados; (vi) conquanto não haja disposição expressa a respeito, tem-se que, no processo de conversão da medida provisória em lei formal, pode o Legislativo valer-se do poder de emenda; ao contrário, o texto constitucional anterior vedava expressamente a possibilidade de qualquer tipo de emenda ao decreto-lei; (vii) a rejeição da medida provisória ou a sua não conversão em lei no prazo de trinta dias implica a nulidade dos atos praticados sob a sua égide, o que inexistia (sic) na hipótese de rejeição do decreto-lei; (viii) em relação às medidas provisórias há dispositivo conferindo ao Congresso Nacional o dever de regular as relações jurídicas decorrentes em caso de não conversão em lei no prazo previsto; idêntica previsão não teria sentido em relação aos decretos-leis, que, caso rejeitados, não implicavam a perda de eficácia *ex tunc*. (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 157-158).

de medidas provisórias, respectivamente, estaduais, municipais e distritais. Vem ao encontro desta idéia o art. 25, § 2º, *in fine*, da CF que confere aos Estados-membros competência privativa para ‘explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação’. Pois bem, se cabe aos Estados-membros – e somente a eles – explorar os serviços locais de gás canalizado, segue-se que a medida provisória, a que a Carta Magna alude, somente pode ser a estadual, já que à federal é dado apenas disciplinar matérias de competência da União. Portanto, o próprio Texto Magno sinaliza a possibilidade de serem dadas à estampa medidas provisórias estaduais e, por extensão, respectivamente, pela Constituição Estadual, pela Lei Orgânica do Município e pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Às medidas provisórias estaduais, municipais e distritais devem, *mutatis mutandis*, ser aplicados os princípios e limitações que cercam as medidas provisórias federais.²⁷⁷

No mesmo sentido, Alexandre Moraes afirma que:

As regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal são modelos obrigatórios às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Desta forma, entendemos possível que no âmbito estadual e municipal haja previsão de medidas provisórias a serem editadas, respectivamente, pelo Governador do Estado ou Prefeito Municipal e analisadas pelo Legislativo local, desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual e no segundo, previsão nessa e na respectiva Lei Orgânica do Município. Além disso, será obrigatória a observância do modelo básico da Constituição Federal.²⁷⁸

A possibilidade de edição de Medidas provisórias pelos Estados-membros foi pacificada pelo STF, que, diante do princípio da simetria, julgou a matéria constitucional, ressaltando que devem ser observadas as regras básicas estabelecidas pela Constituição Federal para a União (CF, artigo 62), bem como que o referido instituto deve estar expressamente admitido na Constituição Estadual.²⁷⁹ O mesmo fundamento pode ser utilizado para a admissão das Medidas Provisórias no âmbito dos Municípios, já que elevados pela Carta Magna à condição de ente integrante da federação, tal como os Estados-membros.

Segundo Regina Macedo Nery Ferrari,

A norma constante do art. 62 da Constituição Federal dirige-se à União,

²⁷⁷ CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributária*. São Paulo: Malheiros. 22. ed., 2006. p. 271-272.

²⁷⁸ MOARES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 1144.

²⁷⁹ **ADI 425 / TO** – Tocantins. Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA. Tribunal Pleno, julgado em 04.09.2002, DJ 19-12-2003, p. 19. **ADI 2391 / SC** – Santa Catarina. Rel. Ministro ELLEN GRACIE. Tribunal Pleno, julgado em 16.08.2006, DJ 16-03-2007, p. 20.

como ente da Federação, mas encontra-se dentre as que são de repetição obrigatória pelos Estados e Municípios. Porém, não se pode olvidar que as normas que integram a Constituição não podem ser interpretadas isoladamente, mas sim sistematicamente, desta forma, nossa Lei Fundamental ao adotar a Federação como forma do Estado reconhece, também, o princípio da autonomia dos entes federativos parciais, o que garante aos Estados e Municípios a sua capacidade de auto-organização por meio das Constituições e Leis Orgânicas que adotarem, observados os limites nela previstos.

Vale dizer, a opção pela inclusão no texto das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas não desonera da obrigação de observar o mínimo exigido no texto constitucional para o âmbito da União, o qual se ultrapassado caracteriza uma violação aos princípios informadores de seu delineamento. Tal imposição, entretanto, não pode anular a autonomia dos Estados e Municípios, o que significa dizer que uma vez adotada, como ato decorrente da capacidade de auto-organização da entidade federativa parcial, admite a inclusão de especificidades, desde que não afrontem princípios constitucionais federais.²⁸⁰

A edição de Medidas Provisórias pelo Prefeito está contemplada pelas Leis Orgânicas dos Municípios de Rio Branco, Campo Grande e Palmas. Já as leis delegadas estão previstas expressamente nas Leis Orgânicas de Campo Grande, Belém, Rio de Janeiro, Fortaleza, Manaus e Palmas; as Leis Orgânicas de Vitória, Macapá e São Luís vedam a delegação.

4.1.8.3 Função de controle e fiscalização

A função de controle e fiscalização foi colocada pela Constituição Federal de 1988 ao lado da função legislativa, como preceito de observância obrigatória pelas Leis Orgânicas (art. 29, XI, CF).²⁸¹ Assim, cabe à Câmara Municipal o controle das contas públicas e a fiscalização da Administração local.

²⁸⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 132.

²⁸¹ A importância da função de controle e fiscalização, ao lado da função legislativa, vem sendo destacada pelos doutrinadores pátrios: “A *função de controle e fiscalização* da Câmara Municipal mereceu do Constituinte de 1988 destaque idêntico ao da função legislativa, na medida em que o art. 29, IX, da CF as coloca dentre os preceitos obrigatórios a serem observados na elaboração das leis orgânicas municipais (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 441); “função fundamental tão importante a que o Texto Constitucional por mais de uma vez se referiu (v.g., arts. 29, IX e 31, CF), com previsão de exercitamento na LOM, além do que estabelece o Texto Constitucional (art. 31, CF), quanto ao controle da execução contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município [...]”. (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 131); “A *função fiscalizadora* da Câmara, prevista na lei orgânica municipal, é de tanta relevância como a sua função legislativa. Tende mesmo, hoje, a ser de maior importância do que esta [...]”. (SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.98).

Ensina Hely Lopes Meirelles que:

*A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resoluções do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição da República, em seus arts. 70 e 71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal, o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato.*²⁸²

A função fiscalizadora da Câmara efetiva-se através de vários mecanismos, dentre os quais destacam-se: pedido de informações ao Prefeito, convocação dos auxiliares diretos do Prefeito para prestar informações à Câmara ou às suas Comissões, a investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito, a tomada e julgamento das contas do Prefeito e da Mesa.²⁸³

Cabe ressaltar que a possibilidade de convocação para prestar informações limita-se à pessoa dos auxiliares diretos do Prefeito, não podendo a Câmara, seja através do plenário, seja através de suas comissões, convocar o próprio Prefeito, sob pena de caracterizar uma submissão do Chefe do Poder Executivo ao Legislativo, contrariando o princípio da separação de poderes.²⁸⁴

²⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 441.

²⁸³ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.98.

²⁸⁴ O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou inconstitucional o art. 107, inc. XVI, da Lei Orgânica do Rio de Janeiro, que estabelecia ser competência privativa do Prefeito “comparecer à Câmara Municipal, ordinariamente, acompanhado de seu secretariado, uma vez ao ano, para prestar informações sobre o governo ou, extraordinariamente, por convocação da Câmara Municipal, na forma da lei” (Representação por Inconstitucionalidade nº 06/90 - Acórdão de 12.08.91 - Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - Poder Judiciário em 30.09.91).

Neste mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal: “**CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO** - A Constituição estadual não pode impor, ao Prefeito Municipal, o dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores, pois semelhante prescrição normativa – além de provocar estado de submissão institucional do Chefe do Executivo ao Poder Legislativo municipal (sem qualquer correspondência com o modelo positivado na Constituição da República), transgredindo, desse modo, o postulado da separação de poderes – também ofende a autonomia municipal, que se qualifica como pedra angular da organização político-jurídica da Federação brasileira. Precedentes”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 687-8 – Pará. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello, v.u., publicado no DJ em 10.02.06).

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro também julgou inconstitucional o inciso XVII, do art. 107, da Lei Orgânica do Rio de Janeiro, que determinava ser competência privativa do Prefeito “prestar à Câmara Municipal, dentro de trinta dias, as informações por ela solicitadas, podendo o prazo ser prorrogado por igual período, em face da complexidade da matéria ou da dificuldade de obtenção dos dados solicitados”, entendendo aquela Corte que: “O sistema de separação de poderes, consagrado princípio geral do ordenamento constitucional pátrio, apresenta o legislativo, o Executivo e o Judiciário desdobrados em suas

Hely Lopes Meirelles observa que a função fiscalizadora do Poder Legislativo foi ampliada de forma significativamente pelo Constituinte de 1988, na medida em que, “além do aspecto da legalidade, deverão também ser examinados os aspectos da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e renúncia de receitas (cf. art. 70 da CF)”.²⁸⁵

No entanto, o exercício da função de controle e fiscalização não pode ter um caráter de devassa no Executivo, como aponta José Nilo de Castro:

[...] o que não se admite, e se repele, enfaticamente, porque o regime constitucional não elenca a hipótese, são os gestos e Iniciativas da Câmara Municipal, com feição e perfil de permanente *devassa*, no Executivo, operada pelo Legislativo. Tanto o princípio da independência dos Poderes quanto a sistemática do *controle externo*, com a participação obrigatória do Tribunal de Contas ou Conselho de Contas Municipais, estão ambos a indicar a Impossibilidade de se proceder à devassa no Executivo. É que a relação intergovernamental dos Poderes já se encontra delineada e assegurada na ordem constitucional, nesse plano (arts. 2º, 31, § 1º, CF, reproduzidos nas Cartas dos Estados e Leis Orgânicas), motivo por que a liberdade para se dispor de mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial encontra limites na moldura constitucional e infraconstitucional (Lei n. 4.320/64) específica.²⁸⁶

A Câmara possui, ainda, o poder de "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa", em simetria com o previsto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, com relação ao Congresso Nacional.

A função de controle e fiscalização é indelegável e é exercida pela Câmara com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Segundo estabelece o art. 31, § 2º, da Constituição Federal, “o parecer prévio emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

respectivas funções, a exercidas em harmoniosa consonância com os interesses do Estado. Natural simetria para com os artigos 50 e §§, da CR/88, e 100 e 101, e §§ da CE/RJ, orienta para a admissão da prestação de informações dos auxiliares do Chefe do Poder Executivo sejam Secretários, Procuradores ou demais auxiliares, inclusive mediante convocações, até com responsabilidade penal para eventual descumprimento. **A exata medida para o exercício da função fiscalizatória por parte do Poder Legislativo Municipal passa, necessariamente, pela preservação do Exmoº Sr. Prefeito, Chefe do Poder Executivo Municipal, já devidamente compromissado com sua prestação anual de informações.**” (Representação por Inconstitucionalidade nº 2005.007.00097 - Acórdão de 24.07.06 - Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - Poder Judiciário em 30.08.06. (grifo nosso)

²⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 442.

²⁸⁶ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 132.

4.1.8.4 Função julgadora

Além do controle e fiscalização, compete à Câmara Municipal julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores por infrações político-administrativas. Devido à sua natureza político-administrativa, a responsabilização tanto do Prefeito e do Vice-Prefeito, como dos Vereadores, acarretará a aplicação da pena de perda do mandato, nos termos em que dispuser a Lei Orgânica. Este julgamento difere do julgamento das contas do Prefeito, que é simples apreciação financeira da Administração Pública.²⁸⁷

4.1.8.5 Função administrativa

A função administrativa²⁸⁸ da Câmara diz respeito à competência para estabelecer a sua organização interna (composição da Mesa e de suas Comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares), através de atos normativos que revestem da forma de decreto legislativo, resolução, portaria, instrução ou modalidade equivalente. Tais atos, assim como os atos emanados pelo Executivo, estão sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas.²⁸⁹

4.1.8.6 Função de assessoramento

A função de assessoramento da Câmara Municipal expressa-se por meio de sugestões ao Prefeito para a prática ou não de determinados atos administrativos. Tais sugestões são transmitidas por meio de indicações aprovadas em Plenário, mas não detém

²⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.98.

²⁸⁸ José Afonso da Silva não menciona a função administrativa, mas sim a *função meramente deliberativa*, que se conceitua como exercício das “atribuições de sua competência privativa que envolvem a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de aprovação, de autorização, de fixação de situações, de julgamento técnico, que independem de sanção do Prefeito”. São exemplos dessas atribuições: eleição e destituição da Mesa, elaboração de regimento interno, criação ou extinção dos cargos e funções referentes aos seus serviços, dar posse ao Prefeito e Vice-Prefeito, fixar a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do Vice Prefeito, nos termos da lei orgânica, entre outras. (Ibid., p. 97).

²⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 443.

caráter obrigatório, pois dizem respeito a atos privativos do Chefe do Executivo: a obrigatoriedade implicaria em uma interferência indevida do Poder Legislativo no Poder Executivo, ferindo o princípio da separação de poderes.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, a indicação “é ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro”, funcionando como “simples lembrete” na medida em que não impõe à Administração o seu atendimento. Seu objetivo é apontar “medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse para a comunidade”.²⁹⁰

4.2. O VEREADOR

Os Vereadores possuem a representação política no âmbito do território municipal. São agentes políticos investidos de mandato eletivo, de forma assemelhada ao dos parlamentares federais e estaduais, para uma legislatura de quatro anos.

Exatamente por serem agentes políticos, não mantém relação de emprego com o Município e não estão sujeitos ao Estatuto dos Funcionários Públicos, mas a regime diferenciado, consubstanciado no conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais²⁹¹ que regem as atividades parlamentares, estabelecendo direitos, prerrogativas, deveres e responsabilidades dos Vereadores. Contudo, para efeitos penais, estão equiparados aos funcionários públicos (art. 327, do Código Penal).²⁹²

4.2.1 Eleição

A eleição dos Vereadores é realizada pelo sistema partidário e de representação proporcional, por voto secreto e direto, para um mandato de quatro anos. De acordo com o art.

²⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 443.

²⁹¹ José Afonso da Silva esclarece que “o conjunto de normas constitucionais que estatui o regime jurídico dos membros do Congresso Nacional, prevendo suas prerrogativas e direitos, seus deveres e incompatibilidade” é denominado Estatuto dos Congressistas. (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 418).

²⁹² MEIRELLES, op. cit., p. 447.

29, I, da Constituição Federal, as eleições para Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores será realizada de forma simultânea em todo o país.

4.2.1.1 Condições de Elegibilidade

As condições de elegibilidade estão determinadas no art. 14, § 3º da Constituição Federal. Assim, são requisitos obrigatórios para a candidatura de Vereador: ser brasileiro (nato ou naturalizado)²⁹³; ter o pleno exercício dos direitos políticos; ser eleitor (alistamento eleitoral); ter domicílio eleitoral na circunscrição²⁹⁴; filiação partidária²⁹⁵ e ter mais de dezoito anos.

4.2.1.2 Número de Vereadores de cada Município

A Constituição Federal estabeleceu, de forma geral, os limites mínimo e máximo de Vereadores de acordo com o número de habitantes:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

²⁹³ A Constituição Federal, no art. 12, § 3º, estabelece cargos privativos de brasileiros natos: Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, cargos da carreira diplomática, de oficial das Forças Armadas e de Ministro de Estado da Defesa.

²⁹⁴ A Lei Federal nº 9.504/97, em seu art. 91, veda a inscrição ou transferência de domicílio eleitoral dentro do período de 150 dias anteriores à eleição.

²⁹⁵ O Código Eleitoral (Lei Federal nº 4.737/65) já estabelecia que somente candidatos registrados por partido podem concorrer às eleições (art. 87), sendo que, nas eleições realizadas pelo sistema proporcional, deverá ser filiado ao partido pelo tempo estabelecido no respectivo estatuto. (art. 88, parágrafo único).

A Lei Federal nº 9.096/95, que dispõe sobre os partidos políticos, estabelece o prazo mínimo de filiação de um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais, para que o eleitor concorra a cargo eletivo (art. 18). Este prazo pode ser dilatado, nos termos do estatuto de cada partido (art. 20).

- b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

Desta forma, o Município, dentro de sua autonomia, poderia estabelecer o número de Vereadores de cada Município, desde que respeitados os limites impostos pela Carta Magna. E este era o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral²⁹⁶, uma vez que o dispositivo constitucional não estabelecia qualquer critério para cálculo da proporcionalidade na fixação do número mínimo e máximo de vereadores por faixa populacional, cabendo, portanto, ao Município determinar o número de Vereadores, de acordo com as peculiaridades locais.

Ocorre que, examinando a questão, o Supremo Tribunal Federal, interpretando o art. 29, inciso IV da Constituição Federal, apontou critérios aritméticos para o cálculo do número de Vereadores de acordo com o número de habitantes de cada Município e a proporcionalidade estabelecida no dispositivo constitucional.²⁹⁷

O STF elaborou uma tabela para fixação do número de Vereadores. Esta tabela foi, posteriormente, inserida na Resolução nº 21.702 do Tribunal Superior Eleitoral, que estabeleceu as instruções para fixação do número de Vereadores para as eleições de 2004, de

²⁹⁶ “Câmara Municipal: número de Vereadores: autonomia da lei orgânica de cada município. A Constituição Federal reservou a autonomia de cada município a fixação do número dos seus Vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa populacional respectiva. Se da própria Constituição não é possível extrair outro critério aritmético de que resultasse a predeterminação de um número certo de Vereadores para cada município, não há, no sistema constitucional vigente, instância legislativa ou judiciária que a possa ocupar. Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso, nos termos das notas taquigráficas em apenso, que ficam fazendo parte integrante da decisão”. (RMS 1.945. Tribunal Pleno. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, v.u., publicado no DJ em 11/06/1993).

²⁹⁷ Decidiu o STF, por maioria de votos, que não se poderia deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29), sob pena de tornar-se sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade. (RE 197.917-8 – São Paulo. Tribunal Pleno. Rel. Min. Maurício Corrêa, maioria, publicado no DJ em 07/05/2004).

Contudo, esta decisão não foi unânime, restando vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e Celso de Mello, que entenderam que a fixação do número de Vereadores insere-se no campo da autonomia Municipal, respeitados os pisos e tetos fixados no art. 29, IV da Constituição Federal. Em seu voto, o Ministro Celso de Mello afirmou: “**tenho para mim** – ao reconhecer **que existe**, em favor da autonomia municipal, uma ‘*garantia institucional do mínimo intangível*’ (PAULO BONAVIDES, ‘**Curso de Direito Constitucional**’, p. 320-322, item n. 7, 12. ed. 2002, Malheiros) – **que o art. 29, inciso IV**, da Carta Política **não autoriza** a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego **possa importar** em grave **vulneração** à autonomia constitucional dos Municípios, **especialmente se se considerar** que a Constituição da República **criou**, em benefício das pessoas municipais, **um espaço mínimo** de liberdade decisória **que não pode** ser afetado, **nem** comprometido, em seu concreto exercício, por ingerências normativas de **outras** entidades estatais **ou**, como decorreria da tese **sustentada** pelo eminente Relator, **por interpretações** que culminassem **por lesar** o mínimo essencial **inerente** ao conjunto (**irredutível**) das atribuições **constitucionalmente** deferidas aos Municípios”. (Voto do Min. Celso de Mello, no RE 197.917-8 – São Paulo. Tribunal Pleno. Rel. Min. Maurício Corrêa, maioria, publicado no DJ em 07/05/2004).

acordo com a decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 197.917-8, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de vereadores por número de habitantes

Número de habitantes do Município			Número de Vereadores	Número de habitantes do Município			Número de Vereadores
	até	47.619	9	De 1.609.757	até	1.731.707	38
De	47.620	até 95.238	10	De 1.731.708	até	1.853.658	39
De	95.239	até 142.857	11	De 1.853.659	até	1.975.609	40
De	142.858	até 190.476	12	De 1.975.610	até	4.999.999	41
De	190.477	até 238.095	13	De 5.000.000	até	5.119.047	42
De	238.096	até 285.714	14	De 5.119.048	até	5.238.094	43
De	285.715	até 333.333	15	De 5.238.095	até	5.357.141	44
De	333.334	até 380.952	16	De 5.357.142	até	5.476.188	45
De	380.953	até 428.571	17	De 5.476.189	até	5.595.235	46
De	428.572	até 476.190	18	De 5.595.236	até	5.714.282	47
De	476.191	até 523.809	19	De 5.714.283	até	5.833.329	48
De	523.810	até 571.428	20	De 5.833.330	até	5.952.376	49
De	571.429	até 1.000.000	21	De 5.952.377	até	6.071.423	50
De	1.000.001	até 1.121.952	33	De 6.071.424	até	6.190.470	51
De	1.121.953	até 1.243.903	34	De 6.190.471	até	6.309.517	52
De	1.243.904	até 1.365.854	35	De 6.309.518	até	6.428.564	53
De	1.365.855	até 1.487.805	36	De 6.428.565	até	6.547.611	54
De	1.487.806	até 1.609.756	37	Acima de 6.547.611			55

Fonte: Resolução nº 21.702 do TSE, de 02 de abril de 2004, publicado no DJ de 06/04/2004 e republicado no DJ de 12/04/2004.

Lembra Auro Augusto Caliman que, observados os limites constitucionais e de acordo com proporcionalidade aritmética estabelecida pelo TSE na Resolução nº 21.702, “a fixação do número de vereadores deve ocorrer sempre em relação às próximas eleições municipais e, *ipso facto*, para a próxima legislatura”.²⁹⁸

4.2.1.3 Sistema proporcional

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, para a eleição de Prefeito e Vice-Prefeito, o sistema majoritário, e para a eleição dos Vereadores, o sistema proporcional.

²⁹⁸ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 48-49.

No sistema majoritário é considerado eleito o candidato que obtiver o maior número de votos.²⁹⁹ Já no sistema proporcional os eleitos são determinados a partir de técnicas de apuração do número de vagas por Partido.

O sistema proporcional gira em torno da idéia de que o número de votos atribuídos a um partido deve ser proporcional ao número de cadeiras por esse obtido, garantindo às minorias uma certa representação, na medida em que lhes possibilita o acesso a cadeiras parlamentares, de acordo com os votos obtidos, numa perspectiva de assegurar equidade e justiça no campo da disputa eleitoral.³⁰⁰

Segundo Monica Herman Salem Caggiano, “o núcleo central do seu mecanismo reside, essencialmente, em assegurar a cada uma das agremiações partidárias uma representação, se não matematicamente, ao menos, sensivelmente proporcional a sua real importância no contexto político”.³⁰¹

O método utilizado no Brasil para a definição das cadeiras parlamentares é o mecanismo do quociente eleitoral acoplado à técnica da maior média, para as sobras.³⁰² Para apurar quem foi eleito, devem ser considerados: número de votos válidos, quociente eleitoral, quociente partidário e distribuição de restos, nos termos do disposto nos arts. 106 e seguintes do Código Eleitoral.

O quociente eleitoral é determinado através da divisão de votos válidos³⁰³ pelo número de lugares a preencher na Câmara Municipal, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

O quociente partidário de cada Partido é determinado pela divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas pelo quociente eleitoral, desprezada a fração.

Apurado o número de cadeiras por Partido ou coligação, considerar-se-ão eleitos os candidatos mais votados, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido, até o

²⁹⁹ A Lei Federal nº 9. 504/97 estabelece que será considerado eleito Prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos, sendo que a eleição do Prefeito importará a do candidato a Vice-Prefeito com ele registrado.(art. 3º, caput e § 1º). A regra do segundo turno está prevista apenas para os Municípios com mais de duzentos mil eleitores, caso nenhum candidato alcance maioria absoluta na primeira votação. (art. 2º, § 1º c/c art. 3º, § 3º, ambos da Lei Federal nº 9. 504/97).

³⁰⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1991. p. 150.

³⁰¹ Ibid., p. 150.

³⁰² Monica Herman Salem aponta três técnicas conhecidas e aplicadas para a repartição de cadeiras entre as listas concorrentes: a) quociente nacional; b) quociente eleitoral e c) número uniforme. Para a distribuição de cadeiras remanescentes (sobras), duas técnicas são mencionadas: a) a dos maiores restos e b) a da maior média. (Ibid., p. 149-156).

³⁰³ Segundo o art. 5º, da Lei Federal nº 9. 504/97, consideram-se válidos, nas eleições proporcionais, apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

limite do número de vagas que tocarem às respectivas legendas. Em caso de empate, será considerado eleito o candidato mais idoso.

Ocorre, entretanto, que nem sempre a aplicação da fórmula acima resulta na repartição total das cadeiras parlamentares, motivo pelo qual prevê a legislação a distribuição das sobras ou restos. A distribuição das sobras no Brasil se dá pela técnica de maior média, conforme estabelece o art. 109 do Código Eleitoral:

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Para Monica Hermam Salem Caggiano, o sistema proporcional adotado no Brasil buscar privilegiar o partido político, principalmente aqueles de maior densidade eleitoral, uma vez que, na distribuição das sobras, são eles contemplados com maior número de cadeiras.³⁰⁴

4.2.1.4 Diplomação

Após a apurada a eleição, a Justiça Eleitoral³⁰⁵ expedirá os diplomas, entregando-os aos candidatos eleitos. O diploma é o título que propicia ao eleito o exercício o mandato: trata-se de direito subjetivo do candidato eleito.³⁰⁶

A diplomação gera algumas obrigações para o candidato, antes mesmo da posse. Determina a Constituição Federal, no art. 54, que os Deputados e Senadores – e por simetria os Vereadores – não poderão, desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato

³⁰⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri - SP: Manole, 2004. p. 123.

³⁰⁵ Para os cargos municipais, o diploma é expedido pela Junta Eleitoral, conforme art. 40, IV do Código Eleitoral.

³⁰⁶ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 53.

com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes e b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas referidas entidades.

4.2.2. Exercício do mandato

O Mandato de Vereador, segundo Hely Lopes Meirelles, é a “investidura política, de natureza representativa, obtida por eleição direta, em sufrágio universal e voto secreto pelo sistema partidário proporcional, para uma legislatura de quatro anos”.³⁰⁷

Os direitos, prerrogativas, deveres e responsabilidades dos Vereadores estão disciplinados por um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, que convencionou-se chamar de estatuto do parlamentar, uma vez que, na condição de agentes políticos, investidos de mandato específico, não estão sujeitos ao regime estatutário comum aos demais servidores públicos.

Algumas regras relacionadas ao exercício do mandato foram estabelecidas na própria Constituição Federal, como a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato (art. 29, VI) e proibições e incompatibilidades similares às dos membros do Congresso Nacional (art. 29, VII). Outras estão disciplinadas nas respectivas Leis Orgânicas, sempre respeitados os princípios constitucionais.

O exercício do mandato tem início com a posse na Câmara Municipal e termina ao fim do período da legislatura, ou, ainda, por renúncia, morte, extinção ou cassação. O exercício do mandato pode ser interrompido por licença concedida na forma regimental, caso em que ocorre sua substituição pelo suplente, como será visto a seguir.

4.2.2.1 Posse

A investidura no mandato se dá com a posse, em ato público convocado especialmente para essa finalidade. Em geral, a investidura se dá de forma coletiva, em sessão

³⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 449.

solene realizada em data coincidente com a instalação da legislatura. Nesta sessão solene, presidida pelo vereador mais votado ou mais idoso³⁰⁸, na conformidade da Lei Orgânica, é proferido o compromisso regimental padrão e assinada a ata ou termo de posse.³⁰⁹

O Vereador que não tomar posse na sessão solene deverá fazê-lo dentro do prazo estabelecido na respectiva Lei Orgânica ou Regimento Interno. Sendo ato pessoal indelegável e intransferível, o não comparecimento do Vereador para a posse dentro do prazo, sem que apresente motivo justo, implicará na renúncia tácita ao direito de ser investido no mandato, devendo sua extinção ser declarada pelo presidente da Câmara.³¹⁰

A posse é ato administrativo de complementação da investidura do mandato e não depende de deliberação do plenário.³¹¹ Para sua efetivação, basta que o eleito apresente o diploma e a declaração de bens, que deverá ser entregue, também, ao término do mandato.³¹²

4.2.2.2 Impedimentos e Incompatibilidades

A Constituição Federal, no art. 54, estabelece determinados impedimentos para os parlamentares. Tais impedimentos dizem respeito pratica de certos atos que influiriam no exercício do mandato, que exige independência.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

Os impedimentos destinam-se a obstar que os parlamentares gozem de vantagens indevidas, exatamente em razão de deterem o mandato.

[...]

Já as incompatibilidades têm em mira evitar que o parlamentar fique em situação de conflito de interesses.³¹³

As regras constitucionais referentes às incompatibilidades dos Deputados e Senadores foi estendida aos Vereadores, por força do disposto no art. 29, IX, da CF. Este

³⁰⁸ Como já mencionado (4.1.4 Legislatura), existem outras regras, como a presidência pelo Vereador indicado pelo partido mais votado (Belém), pelo Vereador reeleito mais votado (Teresina) e pelo Vereador que mais recentemente tenha exercido cargo na Mesa (Boa Vista).

³⁰⁹ Em geral, nesta mesma sessão é também realizada a eleição da Mesa da Câmara, que presidirá os trabalhos na primeira sessão legislativa.

³¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 449-450.

³¹¹ *Ibid.*, p. 449.

³¹² Para José Afonso da Silva, a declaração de bens deverá ser entregue mesmo que não haja previsão expressa na Lei Orgânica, por ser “exigência do princípio ético e da transparência com que se deve exercer o mandato popular”. (SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 44).

³¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 178.

dispositivo também determina a aplicação aos Vereadores, das incompatibilidades e proibições constantes para os deputados Estaduais nas respectivas Constituições:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

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

José Afonso da Silva classifica as incompatibilidades em funcionais, negociais, políticas e profissionais.³¹⁴

As incompatibilidades funcionais são aquelas que se referem ao exercício, pelo Vereador, desde sua diplomação, de cargo, função ou emprego remunerado demissíveis *ad nutum*, na Administração direta e indireta, e em empresa concessionária de serviço público (art. 54, II, b). O Vereador, funcionário público, poderá permanecer no exercício de suas funções, desde que haja compatibilidade de horário, ou solicitar afastamento, sendo facultada a opção pela remuneração do respectivo cargo (art. 38, II e III, CF). Também poderá solicitar licença para ocupar cargo de Secretário³¹⁵, nos termos da Lei Orgânica e Regimento Interno.³¹⁶

As incompatibilidades negociais são aquelas que dizem respeito ao impedimento do Vereador, desde sua diplomação, de “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de Direito Público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes” (art. 54, I, a, CF). Típicos contratos de cláusulas uniformes, excepcionados da regra constitucional, são os contratos de adesão, como, por exemplo, transporte, fornecimento de

³¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 60.

³¹⁵ Segundo Mayr Godoy, “o aproveitamento do vereador no secretariado enseja um melhor relacionamento entre os Poderes Municipais, e não desnatura o princípio da separação, porque foi constitucionalmente excepcionado. Constitui prática politizante e necessária ao equilíbrio de forças, já que atenua a investidura de tecnocratas nessas funções, que exigem percepção aguçada na arte do governo, qualidade inerente ao Vereador”. Para o autor, trata-se de “oportunidade para desenvolver o potencial político que se revela no seio das Câmaras Municipais”. (GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995. p. 124).

³¹⁶ Segundo José Afonso da Silva, “se a lei orgânica não admite a investidura, mesmo no cargo de Secretário municipal, significa que ela está vedada, pois, se cabe a ela admitir ou não e ela silencia ou veda expressamente, vedado estará”. (SILVA, op., cit., p. 65).

energia elétrica, água e gás, entre outros.³¹⁷

Para Auro Augusto Caliman, a vedação do art. 54, I, a, CF, visa garantir ao parlamentar a independência necessária ao exercício da função de controle da ação governamental, que – citando Anna Cândida da Cunha Ferraz – tem como base critérios de oportunidade política avaliados pelo próprio Parlamento. E conclui o autor:

A incompatibilidade negocial serve, pois, para que o detentor do controle político não o negocie, trocando sua discricionária avaliação da Administração por favores na contratação com ela, em melhores condições, num conluio difuso a fazer *tabula rasa* do interesse público e do princípio da igualdade de oportunidade de todos perante a Administração, sem observância também dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e da transparência na Administração pública.³¹⁸

A incompatibilidade política refere-se à impossibilidade de acúmulo de cargos ou de mandatos públicos eletivos pelo parlamentar. (art. 54, II, “d”, CF). Segundo José Afonso da Silva, não há necessidade do exercício do cargo ou do mandato, mas “basta ser titular, basta ser eleito, diplomado e empossado no cargo ou mandato eletivo para se caracterizar a incompatibilidade”.³¹⁹ Auro Augusto Caliman esclarece que:

Não há previsão constitucional de licença do mandato parlamentar para se exercer outro mandato parlamentar, mesmo que este exercício se dê em caráter transitório. Há, sim, ao revés, mandamento constitucional para dar efetividade ao fim colimado: vedar a titularidade de mais de um cargo ou mandato público eletivo (art. 54, II, *d*), justamente porque o constituinte vislumbrou possibilidade de incidência desta hipótese. Forçoso é, pois, concluir – apesar da prática equivocada nutro sentido – que a renúncia ao primeiro mandato ocorre de qualquer forma – seja ela expressa ou presumida –, quando se toma posse num segundo mandato eletivo.³²⁰

³¹⁷ José Afonso da Silva ensina que “a proibição não alcança os *contratos de cláusulas uniformes*. A caracterização desse tipo de contrato é controvertida na doutrina. Típicos contratos de cláusulas uniformes são os chamados *contratos de adesão*, que são os de conteúdo predeterminado por um dos contratantes. Suas cláusulas são sempre as mesmas, quaisquer que sejam os demais contratantes. Trata-se de uma repetição de contrato, variando apenas o nome de uma das partes. Por isso mesmo, geralmente são impressos, deixando-se um claro onde se inscrevem o nome e qualificação do outro contratante. Não se pode dar uma enumeração completa desses contratos, mas são de cláusulas uniformes, em regra: o *contrato de seguro*, o *de transportes*, o *de fornecimento de luz, força, gás e água*, o *de prestação dos serviços de telefone e telégrafos*, certos *contratos bancários*, *contratos de direito marítimo*, de certo modo o *contrato de trabalho regido pela CLT*. Assim, por exemplo, se o Município ou o Vereador tiver uma empresa de seguros, ou de transportes, ou de fornecimento de luz, força, gás e água, ou de serviços telefônicos, ou um banco, podem eles realizar o contrato entre si, pois, nesses casos, não existem incompatibilidades. (SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 68-69).

³¹⁸ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 129.

³¹⁹ SILVA, op. cit., p. 70.

³²⁰ CALIMAN, op. cit., p. 133.

Ressalte-se, como já foi dito acima, que o Vereador poderá ocupar cargo público efetivo, conforme admite o art. 28, II e III, da CF, e também poderá solicitar licença para ocupar cargo de Secretário.

As incompatibilidades profissionais dizem respeito à impossibilidade do Vereador de: 1) patrocinar causa em que seja interessada pessoa jurídica de direito público, autarquia, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público (art. 54, II, c, CF), e 2) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada (art. 54, II, a, CF). Ensina José Afonso da Silva:

Proprietário de empresa tem pertinência no caso das empresas individuais, não societárias. *Controlador*, para o que aqui interessa, é a pessoa natural que é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da empresa e usa efetivamente esse poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da empresa (Lei n. 6.404/1976, art. 116). *Diretor* é a pessoa que tem a responsabilidade de dirigir a empresa ou algum de seus departamentos. Para os efeitos de incompatibilidade, “diretores” abrange não apenas o diretor-presidente, mas qualquer dos diretores. A expressão “*favor do Município*”, contida na norma de incompatibilidade, que estamos examinando, é empregada em sentido amplo: gozam de favor do Município as empresas que dele recebem *subvenção, concessão especial, empréstimos, isenções* etc.³²¹

A inobservância às incompatibilidades prescritas no art. 54 da Constituição Federal acarretará a perda do mandato, como será visto adiante.

4.2.2.3 Deveres do Vereador

É dever do Vereador exercer as suas atribuições de acordo com o Estatuto do Parlamentar, que é o conjunto de regras estabelecidas na Constituição Federal, Lei Orgânica e Regimento Interno, observando o decoro parlamentar e o respeito à coisa pública, bem como buscando sempre o aprimoramento da legislação do Município para o bom desenvolvimento das atividades a ele inerentes (interesse local).

Deve, ainda, o vereador, participar das sessões Plenárias, tanto ordinárias como

³²¹ SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 71.

extraordinárias, e das reuniões das Comissões de que seja membro. Cabe ressaltar que a ausência do Vereador às sessões ordinárias poderá implicar na extinção do mandato.³²²

4.2.2.4 Direitos e prerrogativas do Vereador

O vereador tem direitos genéricos, como o recebimento de subsídios³²³, dentro dos limites constitucionais, e as licenças, remuneradas ou não, na forma que dispuser a Lei Orgânica e o Regimento Interno.

As licenças podem ser em virtude de doença, devidamente comprovada, licença-maternidade ou paternidade, para desempenhar missões temporárias de interesse do Município e, também, para tratar de interesses particulares, na forma que estatuir o Regimento Interno.

Outros direitos decorrem de sua condição parlamentar, como por exemplo: debater matérias submetidas à Câmara e às Comissões; pedir informações aos órgãos executivos e aos auxiliares do Prefeito, participar dos trabalhos legislativos, votando projetos de lei e resoluções (exceto nos casos de impedimento moral por interesse pessoal ou de parente próximo na matéria em debate).³²⁴

Muitas Leis Orgânicas atribuem ao Vereador o direito de ter livre acesso às repartições públicas municipais (São Paulo, Porto Velho, Campo Grande, Macapá), inclusive com acesso a documentos (Rio de Janeiro). Para José Afonso da Silva trata-se de uma ingerência administrativa, sem aparo constitucional:

Essa norma investe o Vereador de um poder que ultrapassa a sua função legislativa e fiscalizadora da administração, até porque o poder de fiscalização não é uma prerrogativa individual do Vereador, mas uma prerrogativa institucional do Poder Legislativo. Essa ingerência não encontra base nos princípios constitucionais. Ao contrário, fere a autonomia do Poder Executivo que decorre do princípio da separação de poderes. Há formas constitucionais bem delineadas no que tange ao poder fiscalizatório do Legislativo no sistema presidencialista.³²⁵

Aos Vereadores, assim como aos Deputados e Senadores, são conferidas certas

³²² A extinção do mandato será tratada na seção 4.2.3.1.

³²³ A questão dos subsídios será tratada na seção 4.2.2.5.

³²⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 419.

³²⁵ Id., *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 87-88.

prerrogativas para o fim de assegurar uma ampla liberdade de ação no exercício do mandato. Configurando-se exceções ao regime comum, tais prerrogativas decorrem do interesse público no bom exercício do mandato.

Dentre as prerrogativas dos parlamentares estão as imunidades, que, para Celso Ribeiro Bastos, relacionam-se com a independência do Poder Legislativo:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São privilégios, em face do direito comum, outorgados pela Constituição aos membros do Congresso para que estes possam ter um bom desempenho das suas funções. Para um bom desempenho é preciso que os parlamentares tenham ampla liberdade de expressão (pensamento, palavras, discussão e voto) e estejam resguardados de certos procedimentos legais.³²⁶

Raul Machado Horta lembra que a associação entre imunidades e privilégios é freqüente, sendo que, embora não seja tal associação de boa técnica, na linguagem comum dos publicistas as imunidades são designadas de privilégios parlamentares. Esclarece o autor:

O privilégio, no sentido sociológico ou léxico, dispõe de irremovível impregnação egoística e anti-social. *Prerrogativas parlamentares*, e não privilégios parlamentares, eis o termo próprio, que neutraliza críticas superficiais e afasta a sobrevivência teimosa de qualificação de natureza estamental. Trata-se de expressão preferida no Direito Constitucional Italiano. As imunidades não constituem direitos públicos subjetivos, mas uma situação objetiva. Se fossem verdadeiros privilégios, na área do *ius singulare*, as imunidades poderiam formar direitos subjetivos. Não o sendo, e sim *prerrogativas*, melhor se ajustam à situação objetiva, no domínio do *ius commune*. Os privilégios satisfazem o interesse pessoal de seus beneficiários. As prerrogativas se distanciam da satisfação de interesses particularistas, visando ao regular exercício de funções do Estado.

A preferência aqui manifestada não decorre de simples disputa de palavras, Alcança, como se vê, a qualificação das imunidades no Estado democrático moderno. É necessário erradicar o emprego de "privilégios parlamentares". A monarquia estamental e feudal naturalmente conheceu tais privilégios. A República e o próprio governo monárquico contemporâneo aboliram os privilégios, para conservar as *prerrogativas*. A incompatibilidade entre imunidades e privilégios é dado do regime político moderno.³²⁷

A doutrina classifica as imunidades em material e processual.³²⁸

A imunidade material ou real diz respeito à inviolabilidade do parlamentar e está

³²⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 361.

³²⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 593-594.

³²⁸ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 361-362 e SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 83-87, entre outros.

prevista no art. 53, *caput*, da Constituição Federal. Segundo este dispositivo constitucional, “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. A expressão civil foi acrescentada pela Emenda Constitucional nº 35/2001, de forma que, pelo texto atual, a imunidade material refere-se tanto à inviolabilidade penal quanto civil.

A inviolabilidade, nas palavras de Raul Machado Horta, “protege as *opiniões*, as *palavras* e os *votos* do membro do Parlamento ou do Congresso Nacional no exercício do mandato”.³²⁹

A imunidade material foi expressamente estendida aos Vereadores, uma vez que o art. 29, VIII, da Constituição Federal, dispôs que o Vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do Município. Ou seja, o Vereador não será responsabilizado por suas opiniões, palavras e votos, seja no âmbito penal, seja civil³³⁰, desde que proferidos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do Município.

Hely Lopes Meirelles questiona se a circunscrição do Município seria o limite territorial para a validade da inviolabilidade do Vereador, entendendo que, como “o espírito do Constituinte federal foi o de conceder plena liberdade ao vereador na manifestação de suas opiniões sobre os assuntos sujeitos à sua apreciação”, se estiver no exercício de sua função, ainda que fora do território de seu Município, “deve gozar dessa prerrogativa ao manifestar sua opinião, palavra ou voto”.³³¹ Contudo, conforme esclarece José Afonso da Silva, “difícilmente ocorrerá sua premissa, que é o exercício do mandato fora do Município”, ressaltando que “representar o Legislativo fora, só por si, não caracteriza exercício de

³²⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 595.

³³⁰ Neste sentido, decidiu o STF: “I - **Imunidade material** dos vereadores por suas palavras e votos no **exercício do mandato**, no **município** e nos limites dos **interesses municipais** e à pertinência para com o mandato. II - Precedentes do S.T.F.: RE 140.867-MS; HC 75.621-PR, Moreira Alves, "DJ" de 27.3.98; RHC 78.026-ES, O. Gallotti, 1ª T., 03.11.98. III - A inviolabilidade parlamentar alcança, também, o campo da **responsabilidade civil**. Precedente do S.T.F.: RE 210.917- RJ, S. Pertence, Plenário, 12.8.98. IV. - R.E. conhecido e provido. (RE 220.687/MG, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, v.u., julgado em 13.04.1999, DJ 28.05.1999 – grifo nosso).

Cf. RE 354.987/SP, Rel. Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, v.u., julgado em 25.03.2003, DJ 02.05.2003.

O STJ tem reconhecido reiteradamente a imunidade material com relação aos Vereadores: “As **palavras** proferidas por vereador contra a pessoa de deputado no ato da apreciação das contas do Município, como decorrência do **exercício do mandato**, e no **âmbito da Câmara** respectiva, têm-se por **invioláveis**, conforme dispositivo constitucional previsto no art. 29, inciso VIII. Sendo assim, a ação penal dali decorrente afigura-se injustificável, sendo imperioso o trancamento. Recurso provido”. (RHC 12.948/MG, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, v.u., julgado em 19.11.2002, DJ 16.12.2002).

Cf. RHC 9857/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, v.u., julgado em 02.08.2001, DJ 27.08.2001 e HC 8518/SP, Rel. Ministro Vicente Leal, Sexta Turma, v.u., julgado em 20.04.1999, DJ 20.09.1999.

³³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 452.

mandato”.³³²

É necessário, pois, para caracterizar a inviolabilidade, que as opiniões, palavras e votos do Vereador sejam proferidos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do Município.

A imunidade processual ou formal, diz respeito à impossibilidade de prisão do parlamentar, salvo em flagrante de crime inafiançável. O art. 53, § 2º, da Carta de 1988 estabelece que não poderá, o Deputado ou Senador, ser submetido à prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em que a questão será submetida à Casa respectiva, que, pelo voto da maioria de seus membros, “resolverá sobre a prisão”, ou seja, manterá a prisão ou determinará seu relaxamento.

Ainda no âmbito do Poder Legislativo Federal, a Constituição prevê a possibilidade de sustação de processo criminal decorrente de delito cometido após a diplomação (art. 53, §§ 3º e 4º, CF) pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados, conforme o caso, por iniciativa de partido político com representação na respectiva Casa e por maioria de seus membros. Sendo aprovada a sustação, o processo terá seu andamento suspenso até o término do mandato, suspendendo-se a prescrição (art. 53, § 5º, CF).

Segundo Raul Machado Horta,

A imunidade processual ou improcessabilidade ampara a liberdade pessoal do congressista ou do parlamentar, nos casos de prisão ou de processo criminal dependendo a efetivação da primeira e o prosseguimento do segundo de *prévia licença* da respectiva Câmara, observada a regra da licença posterior, para a hipótese do flagrante de crime inafiançável. A inviolabilidade se relaciona com atos funcionais e exclui, para tais atos, a qualificação criminal. A improcessabilidade não veda a ação penal. O ato praticado, no seu domínio, é estranho ao exercício do mandato. Por isso, a regra constitucional reclama o conhecimento do fato pela Câmara respectiva, para deliberar sobre a suspensão da imunidade processual, deferindo é licença para prisão ou processo criminal.³³³

A imunidade processual ou formal não se aplica ao Vereador, uma vez que a Constituição assim não o determinou. De fato, o art. 29, VIII, da Constituição Federal refere-se somente à “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”, omitindo-se quanto às demais prerrogativas previstas no art. 53. Diferentemente, ao tratar do mandato dos Deputados Estaduais, a Carta de 1988 faz menção expressa à aplicação das regras referentes à inviolabilidade e às

³³² SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 84.

³³³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 595.

imunidades³³⁴, induzindo ao entendimento de que a sua omissão, no que tange aos Vereadores, foi deliberada.

Não se pode confundir a imunidade processual com a inviolabilidade, esta sim, reconhecida aos Vereadores. Raul Machado Horta compara, com propriedade, os dois institutos, apontado as suas diferenças:

A **inviolabilidade** é imunidade de **fundo**. A opinião e o voto perdem qualificação penal, quando proferidos **no exercício** do mandato legislativo [...] A **improcessabilidade** é imunidade de **relevo processual**. Aquela não é passível de suspensão, enquanto a segunda pode ser levantada. [...]. A **inviolabilidade** é **perene** na duração e sempre protegerá as opiniões, as palavras e os votos proferidos no exercício do mandato. A **improcessabilidade** dispõe de **duração certa**, com início e termo fixados na cláusula constitucional [...]. A **inviolabilidade** abriga **atos funcionais**. A **improcessabilidade** está no campo de atos **estranhos ao exercício do mandato**. Daí o requisito formal que ela impõe. É necessário que a Câmara conheça tais atos, via de regra praticados fora do recinto parlamentar, e **sem relação funcional** com o exercício do mandato, para que delibere sobre o caso, deferindo ou não a *prévia licença*, que sujeitará o representante, como qualquer outro cidadão, às regras do direito comum.³³⁵

O Supremo Tribunal Federal, analisando a questão, decidiu que a imunidade processual não abrange os Vereadores e não pode a eles ser estendida, seja pela Constituição Estadual, seja pela Lei Orgânica do Município, uma vez que, tratando-se de matéria penal, a competência legislativa é privativa da União.³³⁶

Apesar disso, diversas Leis Orgânicas contém dispositivos que objetivam estender a imunidade processual aos Vereadores. Dentre as Capitais, registramos Rio de Janeiro³³⁷ e

³³⁴ O art. 27, § 1º, da Constituição Federal estabelece que “será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, **inviolabilidade**, **imunidades**, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”. (grifo nosso).

³³⁵ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 599. (grifo nosso).

³³⁶ O STF decidiu que: “1. O Estado-membro não tem competência para estabelecer regras de imunidade formal e material aplicáveis a Vereadores. A Constituição Federal **reserva à União** legislar sobre **Direito Penal e Processual Penal**. 2. As garantias que integram o universo dos membros do Congresso Nacional (CF, artigo 53, §§ 1º, 2º, 5º e 7º), **não se comunicam** aos componentes do Poder Legislativo dos Municípios. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente para declarar inconstitucional a expressão contida na segunda parte do inciso XVII do artigo 13 da Constituição do Estado de Sergipe”(ADI 371/SE, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, maioria, julgado em 05.09.2002, DJ 23.04.2004 – grifo nosso).

³³⁷ A Constituição do Estado do Rio de Janeiro dispõe expressamente, em seu art. 349, que cabe aos vereadores a imunidade processual, prevista para os Deputados no seu art. 102 e parágrafos. Este dispositivo, dentre outros impugnados, é objeto da ADI 558/RJ, e foi suspenso por determinação do STF: “4. Vereador, imunidades: Impugnação a norma constitucional local que lhes estende imunidades processuais e penais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (CF, art. 53, pars. 1., 2., 3., 5. e 7.) e aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, par. 1.; Const. Est. RJ, art. 102, pars. 1., 2., 3., 5. e 6.), em face da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e direito processual: suspensão liminar deferida”. (Medida

Salvador³³⁸. A Lei Orgânica de São Luís também previa a impossibilidade de prisão do vereador, salvo flagrante delito; contudo, tal dispositivo foi retirado da Lei Orgânica através da Emenda 08/97, de 11.09.95.³³⁹

O vereador não tem, ainda, direito ao foro privilegiado, previsto para Deputados Federais e Senadores no art. 53, § 1º, da Constituição Federal.³⁴⁰ Assim como no caso da imunidade processual, tratando-se de questão de Direito Processual Penal, não pode a Lei Orgânica ou até mesmo a Constituição Estadual estabelecer o foro especial para o Vereador.³⁴¹ A Constituição Federal somente prevê o foro privilegiado para o Prefeito Municipal (art. 29, X, CF).

Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI-MC 558 / RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julgado em 16/08/1991, Tribunal Pleno, maioria em parte e unânime em parte, DJ 26/03/1993). A Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda não foi julgada, permanecendo suspenso o referido dispositivo.

O art. 46, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro dispôs, em consonância com o dispositivo da Constituição Estadual: “Art. 46 - Os Vereadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. § 1º - Desde a expedição do diploma, os Vereadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. § 2º - os Vereadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. § 3º - Poderá o Vereador, mediante licença da Câmara Municipal, desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural. § 4º - As imunidades dos Vereadores subsistirão durante estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal, no caso de atos praticados fora de seu recinto, que sejam incompatíveis com a execução da medida”.

³³⁸ Dispõe o art. 23 da Lei Orgânica de Salvador: “Art. 23. Os vereadores têm imunidade parlamentar na jurisdição do Município, sendo invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. § 1º Desde a expedição do diploma, os vereadores não poderão ser presos, salvo flagrante delito de crime inafiançável, ser processados criminalmente sem prévia licença da Câmara Municipal. § 2º O indeferimento de pedido de licença ou ausência de deliberação suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. § 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 24 horas à Câmara Municipal, para que, pelo voto secreto da maioria dos seus membros, resolva sobre a prisão e autoria, ou não, à formação de culpa”.

³³⁹ Dispunha a Lei Orgânica de São Luís: “Art. 60 - O Vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos e goza das imunidades parlamentares conferidas aos Deputados Estaduais. § 1º - Desde a expedição do diploma e até a inauguração da legislatura subsequente, o Vereador não poderá ser preso, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem ser processado criminalmente, sem licença da Câmara Municipal. § 2º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Câmara Municipal, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize ou não a formação de culpa. § 3º - O Vereador será submetido a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado. § 4º - Aplicam-se ao Vereador as demais regras das Constituições Federal e Estadual, não inscrita nesta Lei Orgânica, sobre sistema eleitoral, incompatibilidade, proibição, imunidade, remuneração, perda de mandato, impedimento e incorporação às Forças Armadas”.

Através da Emenda nº 08/97, de 11.09.95 foram revogados os §§ 1º, 2º e 3º. A Constituição do Estado do Maranhão não prevê a aplicação de imunidade processual aos Vereadores, nem tampouco o foro privilegiado.

³⁴⁰ Segundo o art. 53, § 1º, da Constituição Federal, os Deputados e Senadores, a partir da expedição do diploma, somente poderão ser processados e julgados, criminalmente, pelo Supremo Tribunal Federal.

³⁴¹ O STF já decidiu que não prevalece a norma da Constituição Estadual que estabelece o julgamento dos vereadores pelo Tribunal de Justiça: “1. Recurso Ordinário em Habeas Corpus. 2. Homicídio. Competência do Tribunal do Júri para o processo e julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Art. 5º, XXXVIII, d), da Constituição Federal. 3. **Não prevalece**, na hipótese, a norma constitucional estadual que atribui **foro especial** por prerrogativa de função a **vereador**, para ser processado pelo Tribunal de Justiça. 4. Matéria não enquadrável no art. 125, § 1º, da Carta Magna. Cumpre observar, ainda, que a regra do art. 29, X, da Constituição Federal, não compreende o vereador. 5. Recurso ordinário em habeas corpus a que se nega provimento”. (RHC 80.477/PI, Rel. Ministro Néri da Silveira, Segunda Turma, v.u, julgado em 31.10.2000, DJ 04.05.2001 – grifo nosso).

O Vereador tem, contudo, direito à prisão especial até o trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme estabelece o art. 295, II, do Código de Processo Penal. Perderá, contudo, esta prerrogativa o Vereador que tiver seu mandato extinto ou cassado, uma vez que ela refere-se ao cargo e não à pessoa do acusado.³⁴²

Uma inovação da Constituição de 1988 é a não obrigatoriedade do parlamentar de testemunhar sobre informações que obtenha inerentes ao exercício da função, bem como de não revelar sua fonte. Diversas Leis Orgânicas³⁴³ incorporaram o dispositivo constitucional, com o objetivo de estender ao Vereador tal prerrogativa, nos exatos termos estabelecidos para Deputados Federais e Senadores (art. 53, § 5º, CF) e Deputados Estaduais³⁴⁴ (art. 27, § 1º, CF).

Para José Afonso da Silva, “tal isenção carece de validade, na medida em que afasta a incidência de leis federais que disciplinam o testemunho em juízo, sem amparo constitucional”.³⁴⁵ Na verdade, o fundamento é o mesmo daquele já esposado pelo STF ao decidir sobre a não incidência da imunidade processual aos Vereadores.³⁴⁶

4.2.2.5 Remuneração

Os parlamentares fazem jus à remuneração pelo desempenho da função, dispondo o art. 29, VI da Constituição Federal que “o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente”, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e também os limites máximos previstos na Carta Magna.

A expressão subsídio foi incluída pela Emenda Constitucional nº 19/98 e abrange todos os valores, em pecúnia, estabelecidos a título de retribuição pelo exercício da Vereança. Além do subsídio, o Vereador poderá receber diárias para custeio de despesas relacionadas ao

³⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 452-453.

³⁴³ Dentre as Capitais, prevêm esta prerrogativa para os vereadores as Leis Orgânicas de: Vitória, Porto Alegre, Macapá, Campo Grande, Rio de Janeiro, Goiânia, Salvador, Belém, São Paulo, Natal, Manaus, Boa Vista.

³⁴⁴ Segundo José Afonso da Silva, “o *Estatuto dos Deputados Estaduais* é matéria que compete ao constituinte de cada Estado definir na respectiva Constituição, mas a Constituição Federal já determina que lhes sejam aplicadas as regras sobre *sistema eleitoral* (sistema proporcional), *inviolabilidade*, *imunidades*, *remuneração*, *perda de mandato*, *licença*, *impedimentos* e *incorporação às Forças Armadas* – o que invoca o conteúdo do modelo federal constante dos arts. 53 a 56, cumprindo apenas acrescentar aí o *privilegio de foro* a ser previsto na Constituição Estadual, para declarar que serão julgados pelo Tribunal de Justiça”. (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 295).

³⁴⁵ Id., *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 87.

³⁴⁶ Cf. nota 336.

desempenho de suas funções fora do Município.³⁴⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que

não falta quem se insurja contra essa remuneração, ou contra o seu montante reputado excessivo. Todavia, há que se sublinhar dois aspectos: um, o de que essa remuneração atende a um imperativo democrático, pois sem ela a representação ficaria nas mãos dos ricos; outro, o de que essa remuneração deve pôr quem a recebe fora do alcance das tentações. Os gratuitos, observava Talleyrand, muita vez custam caro...³⁴⁸

Para evitar abusos, a Emenda Constitucional 1/92, alterando o texto original do art. 29³⁴⁹, acrescentou os incisos VI e VII, estipulando, além do teto imposto pelo art. 37, XI, os seguintes limites: a) valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito; b) 75% da remuneração estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais; e c) 5% da receita do Município, como valor máximo a ser despendido com a remuneração total dos Vereadores.

Contudo, também estes limites não se mostraram suficientes para evitar os excessos, sendo o dispositivo novamente alterado através da Emenda Constitucional nº 25/2000, que estabeleceu critérios mais rigorosos, de forma proporcional ao número de habitantes:

Art. 29 - [...]

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

- a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;

³⁴⁷ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 124-125.

³⁴⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 175.

³⁴⁹ Originalmente, a Constituição Federal previa que a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores seria fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (art. 29, V, CF).

- e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;
- f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais.

Além disso, deverão ser observados: 1) o limite de cinco por cento da receita do Município para o total da despesa com a remuneração dos Vereadores (art. 29, VII, CF); 2) o princípio da anterioridade, com a fixação em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VII, CF); 3) valor máximo limitado ao percebido, em espécie, pelo prefeito (art. 37, XI, CF); 4) tratamento isonômico quanto aos tributos (arts. 49, VII, 150, II, 153, III, e § 2º, I, CF).

Segundo Hely Lopes Meirelles,

Dentre esses requisitos constitucionais, percebe-se a inequívoca aplicação dos princípios da moralidade e da impessoalidade, que norteiam todos os atos da Administração Pública, quando da obrigatoriedade de fixação da remuneração em cada legislatura para a subsequente, ou seja, antes do conhecimento dos novos eleitos.³⁵⁰

O Vereador que for servidor público efetivo federal, estadual ou municipal, poderá exercer ambos os cargos, desde que haja compatibilidade de horário, acumulando as respectivas remunerações; se não houver compatibilidade de horários, o Vereador deverá afastar-se do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por sua remuneração (art. 38, III CF). Contudo, não poderá ocupar cargo em comissão, nem aceitar emprego ou função da Administração direta ou indireta do Município sem concurso público (art. 54, I, CF).

4.2.3 Término do mandato

O término do mandato ocorre com o decurso do prazo (quatro anos), ou por perda antecipada, que se dá por extinção ou cassação.

Segundo Hely Lopes Meirelles, a cassação e a extinção do mandato de vereador “deverão ter as hipóteses de incidência, o seu processo de julgamento ou o seu procedimento de declaração estabelecidos na lei orgânica municipal”.³⁵¹

³⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 453-454.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 456.

4.2.3.1 Extinção do mandato

A declaração de extinção do mandato parlamentar é atribuição privativa do Presidente da Mesa Diretora e resulta da ocorrência de uma das causas extintivas previstas na Constituição ou na Lei Orgânica: deixar de tomar posse no prazo previsto, falecimento, renúncia, perda dos direitos políticos, condenação criminal à pena acessória de perda do mandato ou proibição do exercício de função pública.³⁵² Ela pode se dar de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou partido político com representação na Câmara, assegurada a ampla defesa, na conformidade do § 2º, do art. 55, da Constituição Federal.

O suplente do Vereador ou o Prefeito Municipal, na omissão do Presidente da Mesa, poderá requerer a declaração da extinção do mandato judicialmente³⁵³. Hely Lopes Meirelles anota que:

Trata-se de um procedimento especialíssimo e sem maiores formalidades, bastando que o requerente comprove satisfatoriamente o fato ou ato extintivo para que o juiz declare a extinção, e com esta sentença o requerente se apresentará à Câmara para empossar-se na vaga do titular. Automaticamente ficará destituído o presidente da Mesa, e inabilitado para a nova investidura na presidência durante aquela legislatura, além dos encargos processuais das custas e honorários advocatícios, como dispõe a lei federal, competente para instituir e regular qualquer processo judicial.³⁵⁴

³⁵² O Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, estabelece: “Art. 8º Extingue-se o mandato do Vereador e assim será declarado pelo Presidente da Câmara, quando: I - Ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral; II - Deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei; III - deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal, salvo por motivo de doença comprovada, licença ou missão autorizada pela edilidade; ou, ainda, deixar de comparecer a cinco sessões extraordinárias convocadas pelo prefeito, por escrito e mediante recibo de recebimento, para apreciação de matéria urgente, assegurada ampla defesa, em ambos os casos. IV - Incidir nos impedimentos para o exercício do mandato, estabelecidos em lei e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo fixado em lei ou pela Câmara. § 1º Ocorrido e comprovado o ato ou fato extintivo, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, comunicará ao plenário e fará constar da ata a declaração da extinção do mandato e convocará imediatamente o respectivo suplente”.

³⁵³ O § 3º, do art. 8º, do Decreto-Lei nº 201/67, dispõe: “se o Presidente da Câmara omitir-se nas providências no parágrafo anterior, o suplente do Vereador ou o Prefeito Municipal poderá requerer a declaração de extinção do mandato, por via judicial, e se procedente, o juiz condenará o Presidente omissor nas custas do processo e honorários de advogado que fixará de plano, importando a decisão judicial na destituição automática do cargo da Mesa e no impedimento para nova investidura durante toda a legislatura”.

³⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 464.

O falecimento, que é o fim da existência da pessoa natural³⁵⁵, implica na extinção do mandato de Vereador. A prova se faz mediante inscrição em registro público do óbito, ou da sentença declaratória de ausência ou de morte presumida.³⁵⁶

A renúncia é ato jurídico pessoal, unilateral e voluntário. Pode ser escrita ou manifestada oralmente perante o Plenário. Torna-se eficaz e é irretratável depois de comunicada ao plenário da Casa Legislativa, não podendo o requerente condicioná-la a evento futuro e incerto.³⁵⁷ A irretratabilidade da renúncia está relacionada ao poder-dever que surge para o suplente em assumir o cargo vago, de imediato.³⁵⁸

A Constituição Federal limita a possibilidade de renúncia de parlamentar quando sujeito a processo de perda de mandato, conforme dispõe o § 4º, do art. 55:

Art. 55 - [...]

§ 4º - A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

Sobre o tema, José Afonso da Silva esclarece:

A norma contempla duas situações: (a) processo que vise à perda do mandato e (b) processo que possa levar à perda do mandato. O intérprete tem que cogitar do sentido dessa dupla disposição. "Processo que vise à perda do mandato" é o procedimento instaurado ou protocolado junto à Mesa da Casa do imputado. A partir daí a renúncia é inviável. "Processo que possa levar à perda do mandato" tem que ser outra coisa. A lógica aponta para **qualquer procedimento investigatório de órgão que apure faltas ou situações das enumeradas nos incisos do art. 55 suscetíveis de levar à perda de mandato**. Aliás, essa interpretação já foi dada pelo Decreto Legislativo 16/1994, do Congresso Nacional, ao estatuir que: "A renúncia de parlamentar sujeito a investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo, ou que tenha contra si procedimento já instaurado ou protocolado junto à Mesa da respectiva Casa, para apuração das faltas a que

³⁵⁵ Código Civil, art. 6º.

³⁵⁶ Código Civil, art. 9º, incisos I e IV.

³⁵⁷ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 117.

³⁵⁸ José Nilo de Castro lembra que é “uniforme a opinião da doutrina, sufragada pela jurisprudência, segundo a qual a renúncia de mandato de Vereador, formalmente feita, só se consuma perante a Câmara Municipal, depois de praticar atos tais como seu recebimento, comunicação ao Plenário, registro em ata e convocação do suplente. Se antes, porém, advier a retratação, não pode esta ser desprezada, convocando o Presidente ao suplente, fato esse que ensejará repulsa do Judiciário, se provocado, pois o Presidente não esperou a satisfação dos requisitos para a consumação da renúncia. Tão-somente a comunicação ao Presidente não é suficiente para se tornar irreversível a renúncia. Entretanto, o Superior tribunal de Justiça assim se pronunciou: ‘A renúncia de mandato eletivo, por ser ato unilateral, não está condicionada a aceitação por parte daquele a quem é dirigida, surtindo todos os efeitos no momento em que é manifestada. O Presidente da Câmara Legislativa é competente para receber o pedido de renúncia do mandato’.” (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 119).

se referem os incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, fica sujeita à condição suspensiva e só produzirá efeitos se a decisão final não concluir pela perda do mandato. Se a decisão final for pela perda do mandato, a declaração de renúncia será arquivada.³⁵⁹

Embora o Vereador tenha apresentado sua renúncia, não fica, no caso da suspensão do art. 55, § 4º, desonerado de suas obrigações: deverá prosseguir no exercício do mandato até a decisão final do processo político-administrativo. Se a decisão for pela perda do mandato eletivo, o pedido de renúncia será arquivado. Contudo, se a decisão for pela improcedência da denúncia, o pedido de renúncia terá seu prosseguimento, não podendo o Vereador retratar-se.³⁶⁰

São também hipóteses de extinção do mandato o não comparecimento à terça parte das sessões ordinárias (art. 55, III, CF) e a perda ou suspensão de direitos políticos³⁶¹ (art. 55, IV, CF), podendo ser decretada pela Justiça Eleitoral em outros casos previsto na Constituição (art. 55, V, CF). Segundo José Afonso da Silva, tais hipóteses “são de simples *extinção do mandato*”, uma vez que se trata de “reconhecimento do fato ou ato de seu perecimento”.³⁶²

Diversas Leis Orgânicas incluem, como causa de perda do mandato, a fixação de residência fora do Município.³⁶³ José Afonso da Silva, mencionando este fato, lembra que existem discussões acerca da validade de tal regra, uma vez que o art. 32 do Código Civil admite que a pessoa natural tenha diversas residências. Para o autor, a questão está em saber se uma dessas residências que o Vereador pode ter, como pessoa natural, é no Município, e completa: “dentro desses critérios, a exigência da lei orgânica é pertinente, vale e tem consequências. É questão de prova”.³⁶⁴

³⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 424-425. (grifo nosso).

³⁶⁰ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 119.

³⁶¹ As hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos estão enumeradas, de forma taxativa, no art. 15 da Constituição Federal. São elas: “I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

³⁶² SILVA, op. cit., p. 423.

³⁶³ Natal, Manaus, Boa Vista, Goiânia, Belo Horizonte, Cuiabá, Florianópolis, Porto Alegre, Fortaleza, Macapá.

³⁶⁴ Id. *Manual do Vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 165.

4.2.3.2 Cassação do mandato

O mandato de Vereador, como já foi dito, é conferido pelo voto popular pelo prazo de quatro anos e sua perda antecipada é uma ocorrência excepcional que somente pode se dar nos casos autorizados pela Constituição Federal.

A cassação do mandato é a decretação de sua perda devido ao cometimento, pelo seu titular, de infrações político-administrativas cuja hipótese de incidência deve estar definida na Lei Orgânica.

Auro Augusto Caliman alerta que “a perda do mandato como sanção individual a parlamentar reveste-se de natureza político-disciplinar”, não podendo nunca decorrer de responsabilidade por voto, uma vez que a manifestação por voto está blindada pela imunidade material.³⁶⁵

Diferentemente do que ocorre na hipótese de simples extinção do mandato, que é ato declaratório, a cassação é ato constitutivo de uma nova situação e depende de regular processo, assegurada a ampla defesa, e deliberação do Plenário.³⁶⁶

A Constituição Federal estabelece, para a cassação do mandato de Deputado Federal e Senador, a decisão por voto secreto e maioria absoluta (art. 55, § 2º).

Já as disposições constantes de cada Lei Orgânica divergem: ora estabelecem voto secreto, ora voto aberto e nominal.³⁶⁷ O *quorum* também varia de acordo com o Município: maioria absoluta ou qualificada (dois terços).³⁶⁸

O Supremo Tribunal Federal já decidiu pela aplicação obrigatória, no âmbito estadual, dos dispositivos relacionados à perda do mandato em razão do disposto no art. 27, § 1º, da Constituição Federal³⁶⁹, entendendo inconstitucional disposição da Constituição do Estado que prevê o voto aberto para a cassação do mandato de Deputado Estadual.³⁷⁰

³⁶⁵ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 120.

³⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 463-464.

³⁶⁷ Estabelecem o voto secreto: Curitiba, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Aracaju, Palmas, Macapá, Goiânia e voto aberto: Belém, Cuiabá, Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus.

³⁶⁸ Estabelecem *quorum* de maioria absoluta: Belém, Cuiabá, Campo Grande, Porto Alegre, Aracaju, Palmas, Manaus e *quorum* qualificado de 2/3: São Paulo, Macapá, Porto Velho, Goiânia, São Luís, Salvador, Vitória, Recife, Florianópolis, Rio de Janeiro.

³⁶⁹ Dispõe o § 1º, do art. 27, da CF, que: “será de quatro anos o mandato dos deputados Estaduais, **aplicando-se-lhes as regras desta Constituição** sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, **perda de mandato**, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”. (grifo nosso).

³⁷⁰ “EMENTA: Emenda constitucional estadual. Perda de mandato de parlamentar estadual mediante voto aberto. Inconstitucionalidade. Violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º c/c art. 55, § 2º). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por

Contudo, não há disposição constitucional semelhante no que tange aos Municípios. A carta de 1988 somente menciona, no que concerne aos Vereadores, a aplicação das proibições e incompatibilidades previstas para os membros do Congresso e da Assembléia Legislativa dos respectivos Estados, deixando, portanto, ao critério da Lei Orgânica a forma de deliberação (voto secreto ou aberto e *quorum* para aprovação).³⁷¹

São hipóteses de cassação do mandato parlamentar as descritas nos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal: 1) infração às proibições discriminadas no art. 54, da CF; 2) procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar; e 3) condenação criminal em sentença transitada em julgado.

A primeira hipótese diz respeito à inobservância das proibições estabelecidas no art. 54, da CF, proibições estas que se aplicam aos Vereadores por força do disposto no art. 29, IX, da CF. Perderá, assim, o mandato, o Vereador que: I - após a diplomação: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior; II - não se desincompatibilizar, mantendo as seguintes situações após a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas no inciso I, a; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

A segunda hipótese refere-se à perda do mandato pelo parlamentar cujo procedimento seja reputado incompatível com o decoro parlamentar. Segundo o art. 55, § 1º, da CF, “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no Regimento Interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”.

Auro Augusto Caliman esclarece que “a conduta moral do parlamentar é padrão

maioria” (ADI nº 2.461-2/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Maioria. Julgado em 12/05/2005. DJ de 07-10-2005).

³⁷¹ Segundo José Afonso da Silva, “as leis orgânicas, por regra, estatuem que a perda do mandato será decidida pela Câmara pelo voto secreto da maioria absoluta (ou de dois terços) mediante provocação da Mesa ou de Partido Político representado na Edilidade. Admitem-se, às vezes, outros denunciadores – qualquer do povo, o suplente etc. -, mas precisa estar expressa essa possibilidade na lei orgânica do Município. [...]. O rito processual é o previsto na lei orgânica do Município, que nem sempre desce a seus pormenores, mas que, em geral, é o que constava do decreto-lei n. 201/1967, que, nesse particular, como vimos, está revogado”. (SILVA, José Afonso da. *Manual do Vereador*. São Paulo: Malheiros. 5. ed., 2004. p. 162).

exigido pela Constituição vigente para manter-se no desempenho do mandato”.³⁷² Anota, o autor, que o procedimento incompatível com o decoro parlamentar diz respeito ao abuso das prerrogativas asseguradas aos parlamentares, à percepção de vantagens indevidas, ou, ainda, a outros tipos descritos no Regimento Interno.

A última hipótese de cassação de mandato prevista no art. 55, da CF, é a condenação criminal com sentença transitada em julgado. Neste caso, a perda do mandato não será automática, uma vez que a Constituição Federal exige para sua decretação a deliberação do Plenário (art. 55, § 2º) e aprovação da maioria absoluta. Desta forma, não só não se trata de ato meramente declaratório, como também não é ato vinculado (art. 55, § 2º).

Neste sentido, entendeu o STF que a condenação criminal transitada em julgado não acarreta a automática suspensão dos direitos políticos dos parlamentares federais e estaduais; o que ocorre é a suspensão da execução da sentença criminal até o término do mandato.³⁷³ Contudo, segundo a decisão do STF, tal não ocorre no caso dos Vereadores, conforme esclarece o voto do Ministro Nelson Jobim, no RE nº 225.019-1/GO:

Já isso não se passa com os Vereadores.
A Constituição só reconhece a “... inviolabilidade... por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (art. 29, VIII).
Os Vereadores possuem imunidade material.
Não tem imunidade processual.
Podem ser processados independentemente de licença da Câmara.
Logo, não socorre aos Vereadores o que acima se disse.
Vereador, condenado criminalmente, perde o mandato, independentemente de deliberação da Câmara, como consequência da suspensão de seus direitos políticos.
Não há possibilidade alguma de se estender aos Vereadores o tratamento dos Parlamentares Federais e Estaduais.

³⁷² CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 136.

³⁷³ “A perda do mandato, por condenação criminal, não é automática: depende de um juízo político do plenário da casa parlamentar (art. 55, § 2º). A Constituição outorga ao parlamento a possibilidade da emissão de um juízo político de conveniência sobre a perda do mandato. Desta forma, a rigor, a condenação criminal, transitada em julgado, não causará a suspensão do direito políticos (sic), tudo porque a perda do mandato depende de uma decisão da Casa parlamentar respectiva e não da condenação criminal”. Ainda segundo o Ministro Nelson Jobim, deve-se compatibilizar a condenação judiciária com o exercício do mandato: “A solução será a suspensão da execução da sentença criminal até que o condenado deixe de ser titular do mandato. Durante esse período, não correrá a prescrição. Parece-me a única solução viável. A CF autoriza essa fórmula. Ela dá um tratamento específico ao pedido de licença para processar criminalmente parlamentar: Art. 53 – [...] § 2º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato. A similitude é evidente. Este é o raciocínio: (a) sem a perda do mandato, é inviável a execução da sentença penal condenatória, como, de resto, é inviável o processamento, sem a licença; (b) sem o deferimento da licença, fica suspensa a tramitação do processo criminal. (c) logo, sem a decretação da perda do mandato, fica suspensa a execução da pena. Em ambos os casos, “[...] enquanto durar o mandato”, não corre a prescrição”. (RE 225.019/GO. Rel. Min. Nelson Jobim. Tribunal Pleno. v.u.. Julgado em 08/09/1999. DJ de 22-11-1999).

A perda do mandato não depende de deliberação da Casa.
 É consequência da suspensão dos direitos que, por sua vez, é decorrência da condenação criminal transitada em julgado.
 É a já reconhecida auto-aplicabilidade do art. 15, III da CF (RE 179.502, MOREIRA ALVES).
 O DL. 201, de 02 de fevereiro de 1967, atribui ao Presidente da Câmara a declaração da extinção do mandato (art. 8º, I).³⁷⁴

Portanto, a condenação criminal transitada em julgado, porque implica na suspensão dos direitos políticos³⁷⁵, é caso de extinção do mandato do Vereador, devendo ser declarada pelo Presidente da Mesa Diretora.

4.2.3.3 Fidelidade partidária

A fidelidade partidária foi introduzida no Brasil através da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, vigorando até a edição Emenda n. 25/85 e teve como precedente a lei eleitoral tcheca de 1920.³⁷⁶

A infidelidade partidária era, portanto, outra forma de perda do mandato parlamentar. Dispunha o parágrafo único, do art. 152, da EC 1/69 que perderia o mandato o parlamentar que se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixasse o partido sob cuja legenda foi eleito. Cabia à Justiça Eleitoral decretar a perda do mandato, mediante representação do partido, assegurada a ampla defesa. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “fazia-se com isto do parlamentar um porta-voz do partido,

³⁷⁴ Decidiu o STF: “EMENTA: Eleitoral. Recurso contra expedição de diploma. Condenação criminal transitada em julgado após a posse do candidato eleito (CF, art. 15, III). Perda dos direitos políticos: consequência da existência da coisa julgada. A Câmara de vereadores não tem competência para iniciar e decidir sobre a perda de mandato de prefeito eleito. Basta uma comunicação à Câmara de Vereadores, extraída nos autos do processo criminal. Recebida a comunicação, o Presidente da Câmara de Vereadores, de imediato, declarará a extinção do mandato do Prefeito, assumindo o cargo o Vice-Prefeito, salvo se, por outro motivo, não possa exercer a função. Não cabe ao Presidente da Câmara de Vereadores outra conduta senão a declaração da extinção do mandato. Recurso extraordinário conhecido em parte e nessa parte provido.” (RE 225.019/GO. Rel. Min. Nelson Jobim. Tribunal Pleno. v.u.. Julgado em 08/09/1999. DJ de 22-11-1999).

³⁷⁵ Para o STF, a suspensão dos direitos políticos ocorre mesmo quando a execução da pena está suspensa pelo *sursis*: “EMENTA: - Condição de elegibilidade. Cassação de diploma de candidato eleito vereador, porque fora ele condenado, com trânsito em julgado, por crime eleitoral contra a honra, estando em curso a suspensão condicional da pena. Interpretação do artigo 15, III, da Constituição Federal. Em face do disposto no artigo 15, III, da Constituição Federal, a suspensão dos direitos políticos se dá ainda quando, com referência ao condenado por sentença criminal transitada em julgado, esteja em curso o período da suspensão condicional da pena. Recurso extraordinário conhecido e provido”. (RE 179502/SP. Rel. Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. maioria. Julgado em 31/05/1995. DJ de 08/09/1995).

³⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 180.

abandonando-se a doutrina clássica sobre o mandato político”.³⁷⁷

A Constituição Federal de 1988 não prevê a fidelidade partidária para aquisição do mandato, nem para sua manutenção. Auro Augusto Caliman observa que:

Atualmente, não se exige a fidelidade partidária para aquisição do mandato (até mesmo depois da proclamação do resultado das eleições e antes da diplomação admite-se a mudança de partido), nem para sua manutenção. E, conquanto haja "desvirtuamento do mandato, fraudando a essência da representação", a sistemática sobre a perda de mandato parlamentar adotada pelo constituinte originário não contempla expressamente a infidelidade partidária como hipótese de perda antecipada do mandato.³⁷⁸

A fidelidade partidária, contudo, é mencionada no art. 17, § 1º, da CF³⁷⁹, que trata da autonomia organizacional dos partidos políticos. Embora referido dispositivo determine que o Estatuto do Partido estabeleça normas de disciplina e fidelidade partidária, não pode a norma interna dos partidos prever a perda do mandato como sanção.

A jurisprudência dominante dos Tribunais de Justiça Estaduais é no sentido da impossibilidade da perda do mandato em virtude de infidelidade partidária.³⁸⁰ Este, também, foi o entendimento do STF, ao julgar o Mandado de Segurança nº 20.927-5, do Distrito Federal:

EMENTA: - Mandado de Segurança. Fidelidade Partidária. Suplente de Deputado Federal.

- Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a

³⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 180.

³⁷⁸ CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar – Aquisição e Perda Antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. p.53.

³⁷⁹ O art. 17, § 1º, dispõe que: “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de **disciplina e fidelidade partidária**”. (grifo nosso).

³⁸⁰ O TJ de São Paulo possui diversas decisões no sentido da impossibilidade de perda do mandato por troca de partido, sendo exemplos os seguintes julgados: “MANDADO DE SEGURANÇA - Vereador - Posse - Suplente diplomado que é impedido de ocupar o cargo pelo Presidente da Câmara Municipal, que vem a empossar outra pessoa em seu lugar - Desvinculação do partido pelo qual se elegera o postulante - Irrelevância - Fidelidade partidária para assunção - Inexigibilidade - Direito ao cargo, na vacância, pela ordem de suplência - Ocorrência - Recurso improvido. (Apelação n. 265.971-5/2 - São Bernardo do Campo - 9ª Câmara de Direito Público - Relator: Antonio Rulli - 22.2.06 - V.U. - Voto n. 14.924)” e “MANDADO DE SEGURANÇA - Impetração - Insurgência contra convocação de suplente de vereador - O fato de o primeiro sucessor ter se desligado do partido, não lhe retira o direito a tal condição - A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da Lei, aos respectivos suplentes - Assim, não perde essa condição, o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que se desvincula de partido ou de aliança partidária pela qual foi eleito - Correta a sentença denegatória da ordem - Recurso improvido. (Apelação n. 391.984-5/6-00 - Cubatão - 7ª Câmara de Direito Público - Relator: Guerrieri Rezende - 30.01.06 - V.U. - Voto n. 22.082)”.

- condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu.
- A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes.
 - Mandado de Segurança indeferido.³⁸¹

Embora a Constituição não tenha incluído no rol do art. 55 a infidelidade partidária como causa de perda do mandato, e o STF já tivesse se pronunciado pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária tanto aos parlamentares empossados, como aos respectivos suplentes, recentemente o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, em resposta à consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atual DEM), posicionou-se no sentido de que o mandato parlamentar pertence ao Partido Político e não ao candidato e, desta forma, os partidos conservam o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por

³⁸¹ A decisão não foi unânime. O Ministro Moreira Alves, relator, expondo as razões da tese que se sagrou vencedora, esclarece: “Se aqueles dispositivos já mencionados, que traduzem o valor emprestado à representação partidária, não foram suficientes para que a Constituição incluísse a mudança de Partido como causa de perda de mandato, por que o serão para que, na omissão dela, deles se infira que o eleito diplomado que mudar de Partido perde o direito à posse como Deputado? A independência do exercício do mandato a justificar a sua não-perda em face do interesse do Partido também justifica igual tratamento ao eleito diplomado que ainda não foi empossado, mas tem, por força do diploma, direito a essa posse. Aliás, isso decorre do próprio sistema constitucional em vigor. Com efeito, a vinculação ao Partido é apenas condição de elegibilidade (artigo 14, § 3º), e não condição para que o eleito diplomado se empossasse como Deputado. A imunidade processual é garantida não apenas aos Deputados (os diplomados empossados), mas também aos diplomados ainda não empossados, como se vê do artigo 53, parágrafo 1º, que alude a “membros do Congresso Nacional” desde a expedição do diploma. E as proibições a que alude o artigo 54, I, desde a expedição do diploma, não dão margem, pelo texto constitucional, à recusa da posse, mas, sim, à posterior perda do mandato por voto da maioria absoluta da Câmara dos Deputados, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Já o Ministro Celso de Mello, defendendo a tese vencida, afirmou em sua declaração de voto: “O candidato não eleito, que ostente a condição de suplente, está necessariamente condicionado, em sua expectativa de assumir o mandato, pela preservação da **atualidade** do vínculo partidário com a agremiação sob cuja legenda disputou o processo eleitoral. Desfeito o vínculo – cuja restauração só opera efeitos **ex nunc** –, aquela expectativa de direito não mais poderá transformar-se em direito subjetivo do antigo filiado à investidura no mandato eletivo. Com a extinção do vínculo, o antigo filiado perderá a sua condição de suplente da antiga agremiação partidária e, assim, por não mais preservar a atualidade dessa suplência, demitir-se-á do direito de suceder ao titular do mandato que, por razão qualquer, teve, nele, cessada a sua investidura. A mera condição de alguém como suplente não lhe permite patrimonializar o direito de assumir o exercício do mandato eletivo. Esses aspectos justificam a tese do impetrante, no sentido de que a **preservação** dos vínculos com o Partido Político, sob cuja legenda foi disputado o processo eleitoral, constitui requisito de investidura do **suplente** no mandato parlamentar. Trata-se de entendimento perfeitamente compatível com a exigência político-jurídica de fortalecimento das agremiações partidárias. Por isso mesmo a relação de contemporaneidade entre a abertura da vaga, a sua imputação a determinado partido político e a integridade do vínculo partidário constituem fatores determinantes da concretização, em direito subjetivo, de uma situação de mera expectativa, até então”. MS 20.927-5 – Distrito Federal. Tribunal Pleno. Rel. Min. Moreira Alves, maioria, publicado no DJ em 15/04/2004.

um partido para outra legenda.³⁸²

Sobre o alcance da decisão do TSE, esclarece Wilson Pedro dos Anjos:

O TSE fixou seu entendimento por meio de uma resposta, conforme sua prestação jurisdicional, a uma consulta formulada sobre matéria eleitoral em tese.

Esta atividade funcional de responder a eventuais indagações endereçadas por autoridade pública tem caráter apenas didático, sem força normativa; não se tem qualquer aspecto litigioso, até porque as perguntas devem ser feitas com substrato em tese, não comportando, pois, em caso concreto. Não tem a resposta o condão de servir como instrumento de execução ou criar coisa julgada, pois não afere qualquer direito subjetivo.

Deste modo, a resposta oferecida alcança, didaticamente, apenas o âmbito da indagação endereçada, porque em tese não se cria qualquer vínculo, em termos de prejudgado, a caso eventualmente surgido. Assim, não tem ela

³⁸² O Relator da consulta, Ministro Cesar Asfor Rocha, ao proferir seu voto, esclarece: "É da maior relevância assinalar que os Partidos Políticos têm no Brasil, status de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, rememorando a lição de Maurice Duverger (*As Modernas Tecnodemocracias*, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978), que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, **os Partidos Políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa**, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um Partido Político. A Carta Magna Brasileira estabelece, como **condição de elegibilidade** do cidadão, dentre outras, a **filiação partidária** (art. 14, § 3.º, V), enquanto o art. 17, § 1.º, assegura aos partidos políticos estabelecer normas de fidelidade e disciplina, o que serve de indicativos suficientes para evidenciar que a democracia representativa, no Brasil, muito se aproxima da partidocracia de que falava o referido doutrinador francês Maurice Duverger (op. cit.). Dado o quadro jurídico constitucional positivo, a saber, o que confere ao Partido Político a exponencial qualificação constitucional, ladeada pela sua **essencialidade** ao funcionamento da democracia representativa, torna-se imperativo assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão pertinente aos Partidos Políticos, com destaque para essa questão da fidelidade dos eleitos sob a sua legenda, há de ter a indispensável correlação da própria hermenêutica constitucional, com a utilização prestimosa dos princípios que a Carta Magna alberga. Essa visão da aplicabilidade imediata dos princípios constitucionais à solução de controvérsias concretas, no mundo processual, representa a superação do que o Professor Paulo Bonavides chama de velha hermenêutica (Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Malheiros, 2000), para aludir à forma interpretativa da Constituição que deixava à margem de invocação imediata a força normativa dos princípios; tem-se, hoje em dia, como pertencente ao passado, a visão que isolava os princípios constitucionais da solução dos casos concretos, posição que parece ter tido o abono do notável jurista italiano Emílio Betti (apud Bonavides, op. cit.), bem como a formulação de que os princípios eram normas abertas (preconizada por Karl Larenz, Metodologia da Ciência do Direito) ou meramente informativas, não portando densidade suficiente para resolução de conflitos objetivos. Adotada a posição do Professor Paulo Bonavides, segundo a qual os princípios são normas e as normas compreendem as regras e os princípios, pode-se (e deve-se) dizer e proclamar que, na solução desta Consulta, é mister recorrer-se aos princípios constitucionais normativos, vendo-se a Constituição, nas palavras do Professor Norberto Bobbio, como termo unificador das normas que compõem o ordenamento jurídico, eis que sem ele, as normas constituiriam um amontoado e não um ordenamento (Teoria do Ordenamento Jurídico, tradução de Maria Celeste dos Santos, Brasília, UnB, 1997). Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que **o vínculo de um candidato ao Partido** pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, **elemento de sua identidade política**, podendo ser afirmado que **o candidato não existe fora do Partido Político** e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária." (Resolução nº 22.526. Consulta nº 1.398 – Classe 5ª – DF. Rel. Min. César Asfor Rocha. Maioria. Sessão de 27/03/2007. JD de 08/05/2007 — grifo nosso)

caráter vinculante, mesmo que possa servir de suporte para as razões do julgador (Acórdão TSE n.º 23.404/04).³⁸³

Interessante estudo sobre fidelidade partidária foi o elaborado por Lúcio Reiner, para a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Afirmo o autor:

Do ponto de vista da estrutura político-partidária, o Brasil é caso único no mundo. No país existem concomitantemente fatores que, em outras nações, seriam considerados excludentes ou conflitantes. Assim, temos regime presidencialista; legislativo bicameral com prerrogativas exclusivas; sistema eleitoral diferenciado em função dos cargos e vagas disputados e estrutura partidária com escassa densidade e graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária.

Os sistemas eleitorais são quase sempre instituídos e alterados tanto para proteger e favorecer alguns interesses quanto para realizar um conjunto “ideal” de leis eleitorais. A despeito das freqüentes críticas à fraqueza dos partidos políticos, a maioria da classe política brasileira optou sempre por um sistema que tende a enfraquecer os partidos. Desta forma, tencionaram proteger o caráter elitista do sistema político no qual estão inseridos.

Como vários outros países latino-americanos, o Brasil tem uma mescla de fórmulas de representação incomum nas democracias industriais avançadas. Alguns cargos (presidente e vice-presidente da República; governadores e prefeitos de cidades com mais de 200.000 habitantes) são preenchidos em eleições majoritárias com um segundo turno entre os dois candidatos mais votados, caso nenhum dos candidatos obtenha mais de 50% dos votos no primeiro turno. Algumas cadeiras (senadores, prefeitos de cidades com até 200.000 eleitores) [sic] são preenchidas em eleições majoritárias simples (quem obtiver a maioria relativa no primeiro turno se elege); e outras, ainda, (deputados federais, deputados estaduais e vereadores) são preenchidas em eleições proporcionais. Destarte, todos os três formatos básicos de representação cumprem um papel importante no sistema.

Todavia, o número de deputados federais, em particular, não é proporcional à população, pois há um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados por Estado. Isto significa que as eleições supostamente proporcionais são marcadas por grandes desproporcionalidades: o número de eleitores por deputado é mais de vinte vezes maior em São Paulo de que [sic] no Acre. Como é característico do sistema proporcional, as cadeiras são distribuídas em primeiro lugar de acordo com o número total de votos que um partido recebe. O método para determinar a proporcionalidade é o das maiores sobras que garante melhor proporcionalidade que outros. Não há patamar mínimo exceto o quociente eleitoral (número de votos dividido pelo número de cadeiras); os partidos que não atingem esse quociente não são elegíveis para a distribuição de sobras. Em São Paulo, um partido só precisaria conseguir 1/70 dos votos (a, 43%) [sic] para ter direito a representação.

Existem vários incentivos ao individualismo no sistema eleitoral brasileiro, além dos já descritos acima. O sistema de lista aberta, por exemplo, só encontrado no Brasil e na Finlândia, é um deles. Trata-se um sistema simples: o eleitor vota apenas em um deputado e seu voto não pode ser transferido a outros. As cadeiras são distribuídas, em primeiro lugar, aos

³⁸³ ANJOS, Wilson Pedro dos. *Manifestação consultiva jurídico-eleitoral do TSE e seus efeitos práticos em face de exercente de mandato parlamentar*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1412, 14 maio 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9872>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

partidos de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos e, depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de angariar votos individuais. Tal sistema incentiva fortemente o indivíduo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são robustamente fortalecidos por um total de votos massivo. Deve-se notar que os candidatos podem não conseguir se eleger ainda que somem mais votos do que um candidato bem-sucedido de outra legenda mais votada.

Essa combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta talvez possa ser a medida mais importante para garantir aos políticos tanta autonomia em relação a seus partidos [...].

E conclui:

Para instituir princípio da fidelidade partidária no Brasil várias condições fazem-se necessárias. Em primeiro lugar, é insuficiente modificar a Constituição apenas nesse particular, pois, sem partidos políticos fortes, estáveis e estruturados não se pode exigir fidelidade. Com efeito, como exigir lealdade a princípios que não existem?

Todavia, construir um sistema partidário com as características acima é tarefa de médio a longo prazo e o eleitorado reclama medidas imediatas. Por isso recomenda-se a adoção da fidelidade partidária desde já para ancorar e estimular o sistema partidário brasileiro. Com a instituição da fidelidade, os políticos terão interesse redobrado em consolidar os partidos, gerando-se, assim, uma sinergia positiva que conduzirá à recuperação da imagem do Poder Legislativo e ao conseqüente fortalecimento da democracia no país, aspiração comum à maioria do povo brasileiro.³⁸⁴

A decisão do TSE, entretanto, embora não vinculativa, já está produzindo efeitos práticos. O primeiro Vereador que perdeu o mandato por infidelidade partidária, com base na referida decisão, foi o Vereador Osdival Gomes, de Guarapuava.³⁸⁵

Ressalte-se, desde as eleições de 2006, até março de 2007, segundo levantamento da Câmara dos Deputados, 36 parlamentares já haviam trocado de legenda e dois ficaram sem partido antes de se filiar a outra legenda.³⁸⁶

Também com base na decisão do TSE, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Democratas (DEM) e o Partido Popular Socialista (PPS) recorreram ao Supremo

³⁸⁴ REINER, Lúcio Reiner. Fidelidade Partidária. Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/107706.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2007.

³⁸⁵ Segundo notícia divulgada em 14/06/2007, no Portal de Notícias da Globo (*Vereador infiel é cassado no Paraná*), disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL21894-5601,00.html>>, acesso em 05/07/2006.

³⁸⁶ A notícia, veiculada em 28/03/2007 no Portal de Notícias da Globo (*veja os Deputados que mudaram de partido*), traz a relação dos 38 Deputados que trocaram de partido após as eleições. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL15213-5601,00.html>. Acesso em 05/07/2007.

Tribunal Federal (STF) para tentar recuperar as cadeiras de 23 deputados federais que mudaram para partidos governistas após a eleição, contestando decisão do presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia [Partido dos Trabalhadores (PT) - SP], que negou o pedido para que os suplentes fossem convocados a assumir os mandatos dos deputados infiéis.³⁸⁷

A questão da fidelidade partidária está na pauta das reformas políticas discutidas atualmente no Congresso Federal. Existem dois projetos em trâmite na Câmara dos Deputados que visam estabelecer regras para a inelegibilidade daqueles que alterarem sua filiação partidária: Projeto de Lei Complementar nº 35/2007 e Projeto de Lei nº 1336/2007, ambos de autoria do Deputado Luciano Castro. Já no Senado tramitam três Projetos de Emenda Constitucional, cujo objetivo é a alteração dos arts. 17 e 55 da Constituição Federal: 23/2007, de autoria do Senador Marcos Maciel, 29/007, de autoria do Senador Jarbas Vasconcelos e 40/2007, de autoria do Senador Sérgio Machado.

4.2.4 Convocação de Suplente

Os candidatos mais votados sob a mesma legenda, mas que não alcançaram o número de votos necessários para serem considerados eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos são designados suplentes.

O suplente tem uma expectativa de direito, qual seja, suceder ou substituir o titular do cargo de Vereador da respectiva legenda. Segundo José Nilo de Castro, o suplente é partidário, ou seja, a sucessão ou substituição refere-se, apenas, ao titular pertencente à mesma representação partidária ou coligação. Contudo, lembra o autor que, não exigindo a Constituição Federal a fidelidade partidária³⁸⁸, o suplente mantém essa mesma condição mesmo mudando de partido político:

O direito à substituição é direito próprio do suplente, que perfez esta condição pelo voto. Decorre exclusivamente de seu diploma de suplente. Com efeito, se não há mais fidelidade partidária antes ou depois da posse, para o titular do mandato eletivo, também não se exige a fidelidade partidária do suplente, que vai ou poderá exercer o mandato eletivo segundo a ordem de classificação constante do diploma e da vaga do parlamentar que vai substituir ou a que vai suceder.³⁸⁹

³⁸⁷ Conforme notícia veiculada em 04/05/2007 no Portal de Notícias da Globo (Oposição recorre ao STF para recuperar mandatos), disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1532482-5601,00.html>>. Acesso em 05/07/2007.

³⁸⁸ Cf., sobre a fidelidade partidária, a seção 4.2.3.3.

³⁸⁹ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 116.

O STF se pronunciou no mesmo sentido, conforme decisão já mencionada.³⁹⁰

A convocação do suplente se dá nos casos de vaga, de investidura do titular em funções do Executivo ou de licença.³⁹¹ Deverá, para tanto, ser observada a ordem de votação nominal, considerando-se, no caso de empate, a ordem decrescente de idade, na conformidade do art. 112 do Código Eleitoral.

Após a posse, o suplente entra no exercício do mandato, gozando de todos os direitos e prerrogativas do cargo e sujeitando-se às obrigações e impedimentos inerentes a ele. No entanto, enquanto estiver substituindo o titular, ele só ocupa o lugar do substituído no Plenário e não nas demais funções, como membro de Comissão permanente ou especial, ou membro da Mesa Diretora.

A suplência se extingue com a renúncia expressa, ou tácita, que ocorre diante do não comparecimento do suplente quando convocado para assumir a cadeira de Vereador. Como já foi dito acima, a mudança de partido não extingue a suplência.

³⁹⁰ Cf. seção 4.2.3.3.

³⁹¹ A Constituição Federal prevê, para os membros do Congresso, que o suplente assumirá quando o titular tiver licença superior a cento e vinte dias (art. 56, § 1º, CF). Embora a maioria das Leis Orgânicas sigam o texto constitucional, algumas dispõem que o suplente assumirá de imediato (Rio Branco, Natal), ou que somente assumirá no caso em que a licença for superior a 90 dias (Belém), 60 dias (Florianópolis, Belo Horizonte) ou 30 dias (Teresina, São Paulo).

5 CONCLUSÃO

O Estado Federal Brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme estabelece o art. 1º da Constituição Federal. Além disso, reforçando a divisão tricotômica do Estado, o art. 18 da Carta de 1988 reafirma a autonomia dos entes federativos.

O federalismo brasileiro tem peculiaridades próprias, que não são encontradas em outros sistemas, em virtude de, historicamente, ser o contraponto à centralização territorial e política. Os principais elementos que compõem a configuração do Estado Federal Brasileiro é a pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a indissolubilidade do vínculo federativo entre eles.

A regra de repartição de competências introduzida pela Constituição de 1988, inspirada nas constituições européias, reflete as novas tendências de fortalecimento do federalismo, na medida em que, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, acrescenta a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I até XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I a XVI, §§ 1º ao 4º).

O Município foi elevado à condição de componente da federação, junto com os Estados e o Distrito Federal. Apesar da complexidade de sua posição dentro do sistema federativo e as controvérsias geradas no âmbito doutrinário, é certo que o tratamento privilegiado dispensado ao Município vem ao encontro das raízes históricas da formação do Brasil. Trata-se de uma entidade política cuja existência está prevista como necessária pela Constituição e tem autonomia mínima rigidamente estabelecida, com rendas próprias (art. 156 da CF) e participação na distribuição de receitas (arts. 158 a 162). O fato de ter suas competências estabelecidas diretamente no art. 30 da Constituição Federal, sem intermediação legislativa, confere ao Município uma posição isonômica em relação à União e aos Estados-membros.

No sistema federativo brasileiro, o Município está organizado em Poder Legislativo e Poder Executivo. A partir do reconhecimento do Município como ente da federação, foram reconhecidas à Câmara Municipal as funções típicas de Poder Legislativo, com atribuições de legislar e fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo Executivo Municipal. Uma das atribuições mais importantes conferidas à Câmara Municipal foi a de elaborar a Lei

Orgânica do Município, distanciando-se das leis complementares anteriormente editadas pelo Estado, o que assegura ao Município a autonomia organizacional.

A Câmara Municipal é composta, basicamente, pela Mesa Diretora, Plenário e Comissões Parlamentares, na forma que dispuser a Lei Orgânica e o Regimento Interno. A Mesa Diretora é um órgão colegiado através do qual a Câmara exerce sua capacidade de auto-gestão, ou seja, sua direção por seus próprios membros. O Plenário e as Comissões são órgãos através dos quais os trabalhos legislativos da Câmara são processados.

As atribuições da Câmara Municipal são as mesmas dos poderes legislativos das demais entidades políticas (Estados e União) e podem ser divididas em *quatro funções básicas*: a função legislativa, a função meramente deliberativa, a função fiscalizadora e a função julgadora.

A representação política no âmbito do território municipal é exercida pelos Vereadores, que são agentes políticos investidos de mandato eletivo para uma legislatura de quatro anos. A eleição dos Vereadores é realizada pelo sistema partidário e de representação proporcional, por voto secreto e direto. O método utilizado para a definição das cadeiras parlamentares é o mecanismo do quociente eleitoral acoplado à técnica da maior média, para as sobras.

Os Vereadores não mantêm relação de emprego com o Município e não estão sujeitos ao Estatuto dos Funcionários Públicos, mas a regime diferenciado, consubstanciado no conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que regem as atividades parlamentares. Contudo, para efeitos penais, estão equiparados aos funcionários públicos (art. 327, do Código Penal).

As regras previstas no art. 54, da Constituição Federal, referentes às incompatibilidades dos Deputados e Senadores, foram estendida aos Vereadores, por força do disposto no art. 29, IX, da Magna Carta. Este dispositivo também determina a aplicação aos Vereadores, das incompatibilidades e proibições constantes para os deputados Estaduais nas respectivas Constituições.

Aos Vereadores, assim como aos Deputados e Senadores, são conferidas certas prerrogativas com a finalidade de assegurar uma ampla liberdade de ação no exercício do mandato. Configurando-se exceções ao regime comum, tais prerrogativas decorrem do interesse público no bom exercício do mandato. As prerrogativas dizem respeito à imunidade parlamentar, ao foro privilegiado e a não obrigatoriedade do parlamentar de testemunhar sobre informações que obtenha inerentes ao exercício da função.

A doutrina classifica as imunidades em material e processual. A imunidade material ou real diz respeito à inviolabilidade do parlamentar e está prevista no art. 53, *caput*, da Constituição Federal; ela foi expressamente estendida aos Vereadores, uma vez que o art. 29, VIII, da Constituição Federal, dispôs que o Vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do Município

A imunidade processual ou formal não se aplica ao Vereador, uma vez que a Constituição assim não o determinou. Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao concluir que tal imunidade não pode a eles ser estendida, seja pela Constituição Estadual, seja pela Lei Orgânica do Município, uma vez que, tratando-se de matéria penal, a competência legislativa é privativa da União.

O vereador não tem, ainda, direito ao foro privilegiado, mas sim à prisão especial até o trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme estabelece o art. 295, II, do Código de Processo Penal.

Ao Vereador também não se aplica a prerrogativa de não ser obrigado a testemunhar sobre informações que obtenha inerentes ao exercício da função, embora grande parte das Leis Orgânicas tenham regras que pretendem conferir-lhes tal direito.

São, ainda, direitos dos Vereadores, o recebimento de subsídios, na conformidade do estabelecido no art. 29, VI da Constituição Federal e licenças gestante e paternidade, por doença, além de outras estabelecidas pela respectiva Lei Orgânica e Regimento Interno.

O Vereador que for servidor público efetivo federal, estadual ou municipal, poderá exercer ambos os cargos, desde que haja compatibilidade de horário, acumulando as respectivas remunerações; se não houver compatibilidade de horários, deverá afastar-se do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar por sua remuneração (art. 38, III CF). Contudo, não poderá ocupar cargo em comissão, nem aceitar emprego ou função da Administração direta ou indireta do Município sem concurso público (art. 54, I, CF), com exceção do cargo de Secretário Municipal, caso em que deverá solicitar afastamento da Câmara Municipal.

A extinção do mandato parlamentar resulta da ocorrência de uma das causas extintivas previstas na Constituição ou na Lei Orgânica, tais como: deixar de tomar posse no prazo previsto, falecimento, renúncia, perda dos direitos políticos, condenação criminal à pena acessória de perda do mandato ou proibição do exercício de função pública. Ela pode se dar de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou partido político com representação na Câmara, assegurada a ampla defesa, na conformidade do § 2º, do art. 55, da Constituição Federal, e sua declaração é atribuição privativa do Presidente da Mesa Diretora.

A cassação do mandato é a decretação de sua perda devido ao cometimento, pelo seu titular, de infrações político-administrativas cuja hipótese de incidência deve estar definida na Lei Orgânica. Diferentemente do que ocorre na hipótese de simples extinção do mandato, que é ato declaratório, a cassação é ato constitutivo de uma nova situação e depende de regular processo, assegurada a ampla defesa, e deliberação do Plenário. A Constituição Federal não estabelece as regras para a forma de deliberação em processo de cassação de Vereadores (voto secreto ou aberto e *quorum* para aprovação), deixando tal regramento à critério da respectiva Lei Orgânica e Regimento Interno.

São hipóteses de cassação do mandato parlamentar as descritas nos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal: 1) infração às proibições discriminadas no art. 54, da CF; 2) procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar; e 3) condenação criminal em sentença transitada em julgado.

A infidelidade partidária era outra forma de perda do mandato parlamentar e foi introduzida no Brasil através da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, vigorando até a edição da Emenda nº 25/85, tendo como precedente a lei eleitoral tcheca de 1920.

A Constituição Federal de 1988 não prevê a fidelidade partidária para aquisição do mandato, nem para sua manutenção. Contudo, recentemente o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, em resposta à consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal – PFL, posicionou-se no sentido de que o mandato parlamentar pertence ao Partido Político e não ao candidato e, desta forma, os partidos conservam o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Tal decisão alcança apenas o âmbito da consulta realizada, não tendo caráter vinculante e não impedindo a apreciação do tema pelo Supremo Tribunal Federal; entretanto, poderá servir de suporte a outras decisões relacionadas ao tema.

Embora o STF já tenha se pronunciado pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, tanto aos parlamentares empossados como aos respectivos suplentes, em decisão publicada em abril de 2004, a questão está novamente sendo submetida à análise daquela Corte, diante da decisão proferida pelo TSE, em ação judicial proposta pelo PSDB, o DEM e o PPS, que objetivam a devolução aos partidos das cadeiras ocupadas pelos deputados que trocaram de legenda.

A questão da fidelidade partidária está na pauta das reformas políticas discutidas atualmente no Congresso Federal, encontrando-se em trâmite diversos Projetos de Emenda Constitucional e Projetos de Lei que objetivam disciplinar a matéria.

Com a extinção ou perda do mandato, assume a vaga o suplente. O suplente tem uma expectativa de direito, qual seja, suceder ou substituir o titular do cargo de Vereador da respectiva legenda. O suplente é partidário, ou seja, a sucessão ou substituição refere-se, apenas, ao titular pertencente à mesma representação partidária ou coligação. Caso prevaleça a tese do TSE, o suplente não mais manterá essa condição se mudar de partido político.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 170 p.

ANJOS, Wilson Pedro dos. *Manifestação consultiva jurídico-eleitoral do TSE e seus efeitos práticos em face de exercente de mandato parlamentar*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1412, 14 maio 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9872>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

BALEEIRO, Aliomar. A Constituição de 1946 In: BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras: 1947*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 134 p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. 362 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 515 p.

_____. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003. 331 p.

_____. *A federação no Brasil*. Brasília: PrND e Instituto dos Advogados de São Paulo. 1985, 64 p.

_____. Federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil – 1988*. p. 214-233. São Paulo: Saraiva, 1988. v.1, 466 p.

BASTOS, Tavares. *A província: estudos sobre a descentralização no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975. 254 p.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 104 p.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. 717 p.

_____. MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 1 e 2, 1318 p.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 498 p.

BORGES, Souto Maior. *Lei complementar tributária*. São Paulo: RT, 1975. 222 p.

BRITO, Luiz Navarro. O federalismo na Constituição de 1967. In: CAVALCANTI, Themístocles Brandão, BRITO, Luiz Navarro e BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1964*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 181 p.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004. 148 p.

_____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1991. 253 p.

_____. Explorando o federalismo. O que é o federalismo? *Revista de Direito Mackenzie*. São Paulo: Mackenzie ano 1, n. 2, p. 31-44, 2003.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar – aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005. 225 p.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributária*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 1041 p.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 459 p.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 480 p.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1969. 468 p.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 325 p.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 403 p.

COTTA, Maurício. Parlamento e Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, v. 2, p. 877-888 e 1101-1107.

CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. 476 p.

DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. 145 p.

DURAND, Charles. *Confédération d'états et état fédéral. Réalisations acquises et perspectives nouvelles*. Paris: Librairie Marcel Rivière et Cie, 1955. 180 p.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. 333 p.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: RT, 1994. 224 p.

_____. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: RT, 1979. 289 p.

_____. Federalismo simétrico e assimétrico. O ajuste da distribuição de competências e de recursos entre União, Estados e Municípios em face das vicissitudes de um Estado moderno. *Revista do XIX Congresso brasileiro de direito constitucional: 10 anos de Constituição: uma análise*. Coordenação IBDC. p. 51-57. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004. 2120 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 396 p.

_____. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 302 p.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *As repúblicas municipais no Brasil: 1532-1820*. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1980. 96 p.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, v. 2, São Paulo: Saraiva, 1990, 677 p.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito constitucional comparado*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 408 p.

GARCIA, Maria. Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributárias e o município. Uma proposta. In: Celso Bastos. (Coord.) *Por uma nova federação*. São Paulo: RT, 1995. p.120-145. 165 p.

GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira*. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995. 245 p.

HAMILTON, MADISON E JAY. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 512 p.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756 p.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. *A Pluralidade de Partidos Políticos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 106 p.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948. 311 p.

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. 173 p.

LEVI, Lucio. Confederação. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 1, p. 218-220.

LOBO, Rogério Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 201 p.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006. 318 p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 235 p.

MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O Município: estudos sobre administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883. 346 p.

MARTINS, Ives Gandra. Comentário ao art. 29, *caput*, da Constituição Federal de 1988. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva v. 3, tomo II, p. 143-147. 1993. 379 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 602 p.

_____. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: RT, 1991. 700 p.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 246 p.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza jurídica do Estado Federal*. São Paulo: RT, 1948. 125 p.

MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos relevantes do federalismo. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. n. 41, p 125-155, São Paulo, 2002.

MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 2984 p.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos. 1999. 269 p.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 227 p.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 121 p.

PAUPERIO, A. Machado. *O Município e seu regime jurídico no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1959. 89 p.

PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 429 p.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. 591 p.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 194 p.

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 2. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 144 p.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 234 p.

REINER, Lúcio Reiner. *Fidelidade Partidária*. Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/107706.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2007.

ROCHA, Adriana de Lacerda. *Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. 101 p.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. 326 p.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O Processo Constitucional Brasileiro da Monarquia à Quarta República. *Revista Jurídica Virtual / Presidência da República*. v. 4, n. 49, jun. 2003. Brasília: A Presidência, 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_49/Artigos/art_Maria.htm> Acesso em: 21 mar. 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social, Ensaio sobre a origem das línguas*: Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Lourdes

Santos Machado; Introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. 320 p. (Os pensadores, v. 6).

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v. 1, p. 329-335.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 212 p.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense. Tradução de Carlos Nayfeld, 1966. 424 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 878 p.

_____. *Manual do vereador*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 191 p.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. 1023 p.

_____. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2000. 308 p.

_____. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros, 2006. 373 p.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. *O Município na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. 163 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional do município. *Revista PGE/SP*, n. 34, p. 45-70, São Paulo: PGE – Centro de Estudos, dez.1990.

VALENZUELA, Francisco Berlin. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. 438 p.

ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil [1532 – 1700]*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial SA, 1948. 172 p.