



Capacitação Legislativa



“O PODER UNIDO É MAIS FORTE.”



1. A Função de Legislar.

A quem cabe a função de legislar?

- Uma das funções mais importantes do Poder Legislativo, mesmo com interferência que sofre dos outros Poderes, é a de elaborar as leis, ou seja, a de legislar. Aqui cabe lembrar que, a rigor, quem faz as leis é o

Poder Legislativo, e só ele. Embora informalmente, se diga que “o Prefeito

fez tal lei”, essa afirmação não possui apoio técnico.

- O Prefeito, na verdade, encaminha o **projeto de lei** à Câmara para que esta o aprecie e, finalmente, decida pela sua aprovação ou pela sua rejeição. Se aprovado, passa então a ser lei, desde que cumprida toda as etapas do processo legislativo.

2. Compete aos Municípios conforme previsão constitucional

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



3. Os Vereadores tem direitos e deveres

Na condição de integrantes do Legislativo local, os vereadores são detentores de prerrogativas que se distribuem em **direitos** e **deveres** imprescindíveis ao bom exercício da vereança.

O primeiro direito, e que faz com que os demais dele decorram, é o de desempenho do mandato, quando o Vereador age em nome dos que o elegeram, e que portanto representa, não podendo ser cerceado na atividade parlamentar, salvo pelas restrições inscritas no ordenamento jurídico, ou seja, na legislação.



4. Como se divide cada legislatura? E qual a sua subdivisão?

Iniciada a legislatura, ela será dividida em quatro sessões legislativas, correspondentes aos quatro períodos anuais de funcionamento da Câmara. As sessões legislativas dividem-se por sua vez, em períodos legislativos, cujas datas de início e término são geralmente fixadas pela LOM.

Destacamos a importância das alterações dos períodos de recesso conforme **EMENDA CONSTITUCIONAL nº 50 de 14 de fevereiro de 2006**, dispõe que cada sessão legislativa desenvolve-se **de 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, antes da emenda constitucional (15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro)**, correspondendo assim a dois períodos intercalados pelo chamado recesso parlamentar, durante o qual não há o exercício da atividade legislativa, embora o Gabinete da Direção e os serviços auxiliares devam manter o seu expediente, posto existirem assuntos de interesse da Edilidade que não podem sofrer interrupção (pagamentos, respostas a correspondências recebidas, atendimento a pessoas que tem algo a tratar etc.).

5. De que se compõem as sessões legislativas?

Hely Lopes Meirelles a reunião dos Vereadores em exercício, no recinto do Plenário, em número e forma regimentais, para realizar as atividades constantes da pauta”.

- **De que se compõem as sessões legislativas?**
- **As sessões legislativas são compostas de reuniões, mais comumente chamadas de sessões.**
- **As sessões podem ser ordinárias, extraordinárias, solenes e secretas.**
- **ORDINÁRIAS:** como o nome indica, são aquelas que se destinam a tratar de assuntos de competência da Câmara e compõe as sessões legislativas.
- **EXTRAORDINÁRIAS:** realizam-se excepcionalmente, quando necessárias para decidir questões que não puderam ser resolvidas durante a sessão ordinária ou para atender a convocações, visando a apreciação de matérias urgentes ou relevantes.
- **SOLENES:** tem, geralmente, o objetivo de homenagear pessoas ou fatos históricos ou ainda acontecimentos que justifiquem homenagens por parte do Legislativo.
- **SECRETAS:** por fim, visam o tratamento de assuntos internos da Câmara que não devem, por razões especiais, ser divulgados.

6. De quais partes se compõem as sessões ordinárias?

As sessões ordinárias costumeiramente compõem-se de duas partes: a denominada **Expediente** e a que é conhecida como **ordem do dia**. O Regimento Interno cuidará de determinar o tempo de duração de cada uma delas.

- **A pauta do dia deve considerar os seguintes critérios de preferência:**
- Matérias em regime de urgência especial
- Matérias em regime de urgência simples
- Vetos
- Matérias em redação final
- Matérias em discussão única
- Matérias em segunda discussão
- Demais proposições
- Entre aquelas do mesmo tipo, deve ser observada a ordem cronológica.

7. A Mesa da Câmara

Além da função de administrar a instituição, possui competência que se refletem diretamente na atividade legislativa. É ela que propõem ao Plenário os projetos de resolução que criem, transformem e extingam cargos, empregos e funções do Legislativo, bem como o projeto de lei que fixe a sua remuneração. São de sua iniciativa também os projetos de lei que estabeleçam os subsídios do Prefeito e Vice-prefeito, dos Secretários municipais e dos Vereadores, conforme determina a EC nº 19/98, bem assim os projetos de atos que concedam licenças ao Chefe do Executivo e os Edis.

8. A Mesa tem por atribuição, ainda:

- ◊ A promulgação de emenda à LOM
- ◊ A promoção das medidas necessárias para atender decisões judiciais
- ◊ A elaboração da proposta de orçamento da Câmara, para ser incluída na proposta geral do Município
- ◊ A declaração de perda de mandato ou de outra punição (censura ou suspensão, por exemplo) a Vereador, após o pertinente processo formal
- ◊ A redação final das resoluções e decretos legislativos
- ◊ A deliberação sobre convocação das sessões extraordinárias
- ◊ O recebimento ou a recusa das proposições apresentadas sem observância das disposições regimentais
- ◊ A assinatura das resoluções e decretos legislativos
- ◊ O autógrafo dos projetos de leis aprovados, para remessa ao Executivo
- ◊ A determinação, no início da legislatura, do arquivamento das proposições não apreciadas na legislatura anterior, respeitada a orientação regimental a respeito

9. O Plenário é o órgão máximo. Na atividade legislativa, é o Plenário que:

- Elabora as leis municipais
- Discute e vota o orçamento anual, o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias
- Aprecia os vetos e os rejeita ou mantém
- Expede decretos legislativos e resoluções
- Elabora e altera o regimento Interno
- Constitui as Comissões especiais
- Elege a Mesa e as Comissões Permanentes (nesse caso, quando são formadas por eleição) e destituem os seus membros

10. As Comissões são órgãos opinativos, que atuam sob a forma de parecer

- têm expressiva participação na atividade legislativa por força do que a legislação lhes reservou. São órgãos opinativos, no sentido de que opinam, sob a forma de parecer, sobre matérias que serão decididas pelo Plenário. O número de Comissões, bem como sua composição, obedecem ao que dispõe a LOM e o regimento Interno, que também devem dividi-las em comissões:
- **Técnicas**, chamadas ainda de legislativas ou permanentes, e
- **Especiais**, que podem ser de:
 - **Estudo**: quando instituída para examinar com profundidade determinado assunto
 - **Representação social**: que têm por objetivo representar temporariamente o legislativo em ocasiões específicas; e
 - **Inquérito**: criadas para apurar fatos supostamente irregulares, mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, como ordena a constituição.

11. A finalidade das Comissões sejam elas Permanentes ou Especiais é a de:

- ◊ Examinar as matérias em tramitação na Câmara e emitir o respectivo parecer
- ◊ Proceder a estudos de natureza essencial; e, ainda,
- ◊ Investigar fatos de interesses da Administração.
- ◊ Posto que as demais atribuições das Comissões nem sempre dizem respeito ao processo legislativo. A esses órgãos colegiados permanentes é costume atribuir no Regimento Interno competência para:
 - ◊ Discutir e votar as proposições que lhes forem distribuídas, especialmente os projetos de lei de resolução e de decreto legislativo
 - ◊ Convocar autoridades municipais (com exceção do Prefeito) para prestar esclarecimento e informação sobre assuntos inerentes às suas funções
 - ◊ Receber petições, reclamações ou queixas contra atos ou emissões das autoridades ou entidades municipais
 - ◊ Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária do Legislativo, entre outras.
- ◊ A Carta Magna, possibilita ainda durante os períodos de recesso, a formação de **Comissão Representativa** (ver ...4º do Art. 58), com atribuições definidas no RI, em âmbito Municipal existirá, se a LOM e o RI assim dispuser.

12. O Processo Legislativo nos Estados e Municípios

A propósito do tema, o EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reafirmou a orientação de que os princípios constitucionais que possuam relação com o processo legislativo *deverão ser seguidos pelo Estados-membros e pelo Município* .

O processo legislativo abrange não só a elaboração das leis propriamente dita (lei ordinária, lei complementar), mas também a das emendas a Lei Orgânica Municipal, dos decretos legislativos e das resoluções. A orientação adotada pelo constituinte revela-se problemática, pois, se, de um lado, contempla as emendas a Lei Orgânica Municipal, que, não obstante dotadas do caráter material de lei, devem ser distinguidas destas por serem manifestação do poder constituinte derivado, contempla, de outro, as resoluções e os decretos legislativos, que, pelo menos do ponto de vista material, não deveriam ser equiparados às leis, por não conterem, normalmente, regras de direito gerais e impessoais.

13. Normas Constitucionais

Estão inseridas na Constituição da República a partir do Art. 59, cujo *caput* determina o âmbito de seu alcance.

14. Normas Legais

Encontra-se na Lei Orgânica, a qual deve possuir um capítulo sobre o assunto que transcreva ou adapte algumas regras constitucionais e acrescente outras que sejam necessárias para melhor orientar a elaboração dos atos que a ela se submetem.



15. Normas Regimentais

- **Encontra-se na Resolução que aprova o regimento Interno da Câmara.**

Nele define-se o que é proposição, ou seja, toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, qualquer que seja o seu objeto.



16. Iniciativa

- A iniciativa é a proposta de edição de direito novo.
- Por força de disposição constitucional, a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do Prefeito Municipal terão início na Câmara Municipal.

Da mesma forma, a iniciativa popular será exercida pela apresentação à Câmara Municipal do projeto de lei.

- A iniciativa deflagra o processo legislativo e determina a obrigação da Casa Legislativa destinatária de submeter o projeto de lei a uma deliberação definitiva.



17. Iniciativa Comum ou Concorrente e/ou geral

A iniciativa comum ou concorrente compete ao Prefeito Municipal, a qualquer Vereador, a qualquer comissão da Câmara Municipal, e aos cidadãos – *iniciativa popular* . A iniciativa popular em matéria de Lei Municipal exige a manifestação de 5% (cinco por cento) do eleitorado (Art. 29, XIII - CF), lei federal está condicionada à manifestação de pelo menos 1% (um por cento) do eleitorado nacional, que deverá estar distribuído em no mínimo cinco Estados, exigida em cada um deles a manifestação de 0,3% (três décimos por cento) de seus eleitores.



18. Iniciativa Reservada ao Executivo

• Pelo ordenamento constitucional, estão reservadas ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que:

• Criem cargos, funções ou empregos públicos, na Administração direta e autárquica ou aumentem sua remuneração

• Regime jurídico dos servidores

• Disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Municipal

• Disponham sobre matéria orçamentária

• Como se pode ver, a iniciativa reservada ao Executivo diz respeito às leis, posto que todas as matérias acima são necessariamente tratadas por meio desse diploma.

A Constituição da República não admite que esses projetos tenham sua despesa aumentada por emendas na Câmara Municipal (Art. 63, I)

19. Iniciativa Reservada ao Legislativo

A Câmara Municipal detêm poder de iniciativa reservada sobre os projetos de lei de organização de seus serviços administrativos (Constituição, Art. 63). Repare-se que, por força do que estatui a Emenda Constitucional nº 19/98, a organização, o funcionamento, bem como a criação, a transformação ou a extinção dos cargos, empregos e funções desse Poder se fazem por meio de ato próprio (resolução), enquanto a fixação da respectiva remuneração se dá por meio de lei, cuja iniciativa é do próprio Poder Legislativo, que deverá respeitar o disposto na LDO, indo posteriormente à sanção do Prefeito (Arts. 51, IV, e 52 XIII, da CF) . Essa **competência privativa do Legislativo** sofre, porém, **algumas restrições**, como as que limitam a remuneração dos servidores e determinam a observância **da isonomia de vencimentos** (CF, Arts. 37 e 39) e a que restringe o gasto com pessoal (CF, Arts. 29-A e 169, e Lei Complementar nº 101/2000).

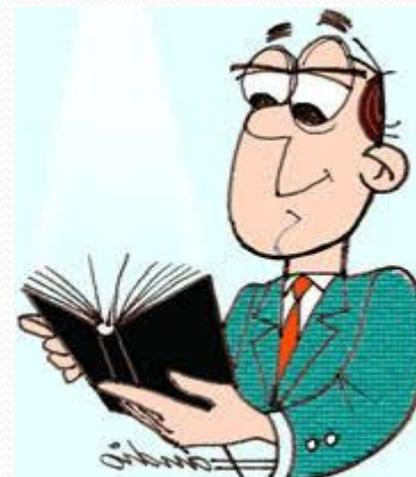
20. Iniciativa Reservada dos Tribunais

Os Tribunais detêm competência privativa para propor a criação de novas varas judiciárias. Compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores propor a criação ou extinção dos tribunais inferiores, bem como a alteração do número de membros destes, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, dos serviços auxiliares dos juízos que lhes forem vinculados, e a alteração da organização e da divisão judiciária (CF, Arts. 96, I, "d", e 96, II e alíneas).

Compete, ainda, privativamente ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa da lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (Constituição, Art. 93).

21. Iniciativa Reservada do Ministério Público

A Constituição assegurou, igualmente, ao Ministério Público a iniciativa privativa para apresentar projetos sobre a criação ou a extinção de seus cargos ou de seus serviços auxiliares (CF, Art. 127, §2º).



22. Iniciativa Vinculada

Prevê, ainda, a Constituição sistema de iniciativa vinculada, na qual a apresentação do projeto é obrigatória.

No caso das leis orçamentárias, a iniciativa será também vinculada, isto é o chefe do Executivo está compelido a remeter os respectivos projetos para a Câmara Municipal nos prazos determinados, o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o projeto de orçamentos anuais.

A omissão do Executivo quanto à iniciativa vinculada importa em crime de responsabilidade, por força do que ordena o Art. 85 da CF. Para o Prefeito, a omissão está capitulada como crime de responsabilidade no Art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/67, cujo teor é o que se segue:

XIV - negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de

cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente."

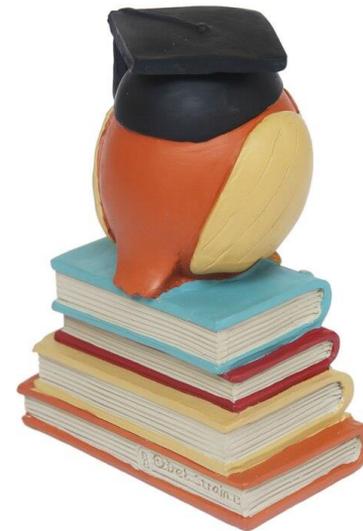
23. Iniciativa Vinculada e Controle da Omissão

A sistemática do controle judicial da omissão legislativa consagrada na Constituição de 1988 (Constituição, Art. 50, LXXI, e Art. 103, §2º) permite converter direito de iniciativa assegurado em dever de deflagrar o procedimento legislativo, ou, mais propriamente, em *dever de legislar*. Assim, reconhecida a inconstitucionalidade da omissão, na decisão proferida no mandado de injunção (Constituição, Art. 50, LXXI) ou na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (Constituição, Art. 103, §2º), ficam os órgãos com poder de iniciar o processo legislativo obrigados a empreender a iniciativa reclamada.

24. Espécies normativas

Como se pode concluir, as leis constituem instrumentos inafastáveis da ação do Poder Público. O processo legislativo constitucional evolve vários tipos de leis:

- . • Lei Complementar
- . • Lei Ordinária
- . • Lei Orgânica Municipal
- . • Códigos
- . • Decretos Legislativos
- . • Resoluções



25. Encaminhamento para as Comissões

Recebida a proposição e encaminhada à Mesa, esta determinará a sua tramitação no prazo de três dias (ou conforme cada Regimento), se outro não estiver previsto no Regimento Interno, se consentir em projetos de lei, decreto legislativo, resolução ou projeto substitutivo, será lido no Plenário e encaminhado as comissões.

Nesta fase, é possível o **Pedido de Vistas do processo** por parte de Vereador.

Se ocorrer, a apreciação da matérias é adiada pelo prazo determinado no Regimento Interno.

26. Controle de constitucionalidade

A constituição prevê dois modos de controle, o preventivo ou a priori, que se situa no plano do processo legislativo, e o repressivo ou a posteriori, que incide sobre a lei promulgada. Há inconstitucionalidade formal quando a lei foi elaborada em desacordo com as normas previstas para sua criação, incluindo-se a incompetência do órgão que a emitiu. A inconstitucionalidade material decorre da incompatibilidade do conteúdo da norma com o texto constitucional:

- Vícios constitucionais
- Vícios de legalidade
- Vícios regimentais

27. Retirada de projeto

O autor da proposição poderá retirá-la, em alguma ou em todas as fases de seu andamento, de acordo com o que dispuser o Regimento Interno. Cabe ao Presidente da Câmara decidir pelo atendimento ou não ao requerimento apresentado pelo autor. Há quem, todavia, discorde da possibilidade de se retirar o projeto após sua aprovação pelo Plenário, quando, por exemplo, são aceitas emendas que contrariam o interesse do autor (especialmente quando este é o Poder Executivo). Argumenta-se, nessa hipótese, que o requerente estaria subtraindo da Casa Legislativa a sua decisão, o que seria inadmissível. O Regimento Interno deve, assim, dispor sobre o assunto, cuidando de prever as diversas situações e eliminar as dúvidas que possam surgir.

28. Discussão

É o debate da proposição pelo conjunto de Vereadores presentes à Sessão. A proposição inserida na ordem do dia é submetida a discussão, antes de o Plenário deliberar sobre a sua aprovação ou não. A metodologia das discussões será também assunto do Regimento Interno. A regra comum é que o Regimento Interno prescreva a realização de uma única discussão para a proposta, quando poderão ser recebidas emendas, subemendas e substitutivos.

A disciplina sobre a discussão e instrução do projeto de lei é confiada, fundamentalmente, ao regimento Interno. Não há tempo prefixado para deliberação das Câmaras, salvo quando o projeto for de iniciativa do Prefeito Municipal e este formular pedido de apreciação sob **regime de urgência**.

No caso de proposição normativa submetida a regime de urgência, não houver a manifestação, em até quarenta e cinco dias, o projeto deve ser incluído na ordem do dia, ficando suspensas as deliberações sobre outra matéria, até que seja votada a proposição do Prefeito Municipal (Art. 64, §§1º e 2º).

29. Emenda é uma proposição legislativa

Segundo o direito positivo brasileiro, emenda é a proposição legislativa apresentada como acessória de outra (Regimento Interno da Câmara Municipal).



30. Titularidade do Direito de Emenda

Nem todo titular de iniciativa goza do poder de emenda. Esta faculdade é reservada aos parlamentares.

Todavia, a prática consolidada parece assegurar, aos *titulares extraparlamentares da iniciativa*, a possibilidade de alteração do projeto mediante a apresentação de *mensagens aditivas*. Essa alternativa tem seus limites, não podendo dar ensejo à supressão ou à substituição de dispositivos.

A supressão ou a substituição somente poderá realizar-se pela retirada e posterior reapresentação do projeto.



31. Emendas em Projeto de Iniciativa Reservada

Cumpra indagar se seria admissível a propositura de emenda a todo e qualquer projeto de lei. Ao contrário do Texto Constitucional de 1967/69, a Constituição de 1988 veda, tão-somente, a apresentação de emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa reservada (CF, Art. 63, I e II). Ficou autorizada, pois, a apresentação de emendas a qualquer projeto de lei oriundo de iniciativa reservada, desde que não implique aumento de despesa.

32. Emendas ao Projeto da LDO e LOA

A Constituição de 1988 não impede a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária. Elas não de ser, todavia, compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e devem indicar os recursos necessários, sendo admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa (Constituição, Art. 166, §3º).

A Constituição veda a propositura de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias que não guardem compatibilidade com o plano plurianual (Constituição, Art. 166, § 4º).

33. Espécies de Emendas

As propostas de modificação de um projeto em tramitação na Câmara Municipal podem ter escopos diversos. Elas podem buscar a modificação, a supressão, a substituição, o acréscimo ou a redistribuição de disposições constantes do projeto.

- O Regimento Interno deverá disciplinar esses diversos tipos de emendas:
- **Emenda Supressiva** é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição
- **Emenda Aglutinativa** é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos;
- **Emenda substitutiva** é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição
- **Emenda Modificativa** é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente
- **Emenda Aditiva** é a que se acrescenta a outra proposição
- **Subemenda** é a emenda apresentada em Comissão a outra emenda, e pode ser supressiva, substitutiva, ou aditiva
- Emenda de redação é a **Emenda Modificativa** que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

34. A votação se constitui em um ato coletivo da Câmara Municipal

A votação da matéria legislativa constitui ato coletivo da Câmara Municipal. Realiza-se, normalmente, após a instrução do Projeto nas comissões e dos debates no Plenário. A votação pode dar-se por três processos: simbólico, nominal e secreto.

- **Processo simbólico**

- É aquele em que a contagem de votos se faz pela simples verificação de quem se manifestou a favor ou contra a proposição, mediante convite da Mesa para que os vereadores permaneçam sentados ou se levantem, correspondendo a primeira posição à aprovação, e a segunda, à rejeição, ordem essa que deve constar do Regimento Interno.

- **Processo nominal**

- Reflete a opinião expressa de cada Vereador, procedendo-se à chamada em que responderá sim ou não, isto é, pela aprovação ou pela rejeição do que está sendo votado. Em determinados casos, deve ser exigida a votação por processo nominal.

Ao Vereador não é permitido abandonar o Plenário no curso da votação, seja ela simbólica ou nominal, salvo se for acometido de indisposição que impeça sua permanência. Se já tiver votado, seu voto será considerado válido.

35. Quorum

É aquele em que **maioria simples** (corresponde à metade mais um do número de Vereadores presentes à sessão). Também denominada relativa ou ocasional, é, portanto formada pela maioria dos votantes, contados apenas os vereadores presentes à sessão. para aprovação dos projetos de lei ordinária – desde que presente a maioria absoluta de seus membros

- **maioria absoluta** (corresponde a mais da metade do total de Vereadores, contados os presentes e ausentes) para aprovação dos projetos de lei complementar- (CF, Art. 69)
- **maioria qualificada ou dois terços** (se constitui pelo voto favorável de 2/3 (dois terços) do total de Vereadores, considerados os presentes e ausentes) para aprovação de emendas a Lei Orgânica – (CF, Art. 29, *caput*).

36. Pedido de Destaque

As proposições poderão ter partes de seu texto destacado, a pedido de Vereador, de modo a que sejam apreciadas isoladamente, ocorrendo a sua votação como destaque, quando são aprovadas ou rejeitadas preliminarmente.

Mas não poderá ser requerido o destaque das partes:

- Proposta do orçamento
- Diretrizes Orçamentárias
- Plano Plurianual
- Assim também nos casos
- Veto
- Julgamento das contas do Município e naqueles em que o destaque se revele impraticável.

37. Participação dos Cidadãos

O Regimento Interno deve contemplar a hipótese de os cidadãos usarem da palavra durante a discussão de projetos de lei, orçamentária ou não, para que possam emitir sua opinião sobre eles.

A regulamentação deve conter normas que disciplinem a participação popular, de modo que o interessado, ao se inscrever, faça referência à matéria sobre a qual falará, sendo-lhe vedado abordar temas que não tenham sido expressamente indicados na inscrição.



38. Autógrafo

- O texto definitivo, aprovado pelo Plenário, é denominado autógrafo, o qual é remetido ao Chefe do Executivo para sua manifestação mediante sanção ou veto.

39. Sanção

- A sanção é o ato pelo qual o Chefe do Executivo manifesta a sua aquiescência ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Verifica-se aqui a fusão da vontade da Câmara Municipal com a do Prefeito Municipal, da qual resulta a formação da lei. A sanção pode ser *expressa* ou *tácita*. observado pelo Prefeito Municipal o prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data de recebimento.

40. Sanção Tácita

A Constituição confere ao silêncio do Prefeito Municipal o significado de uma declaração de vontade de índole positiva. Assim, decorrido o prazo de 15 (quinze) dias úteis sem manifestação expressa do Chefe do Poder Executivo, considera-se sancionada tacitamente a lei.

41. Sanção e Vício de Iniciativa

Questão que já ocupou os Tribunais e a doutrina diz respeito ao eventual caráter convalidatório da sanção de projeto resultante de usurpação de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. O Supremo Tribunal Federal afirmou, inicialmente, que "*a falta de iniciativa do Executivo fica sanada com a sanção do projeto de lei*" (Súmula nº 5 - STF). O Tribunal afastou-se, todavia, dessa orientação, assentando que a sanção não supre defeito de iniciativa.

42. Veto é o ato pelo qual o Poder Executivo nega sanção ao Projeto

O veto é o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo nega sanção ao Projeto que pode ser total (quando abrange todo o projeto) – ou a parte dele ou seja parcial (quando atinge somente o texto de artigo, parágrafo, inciso ou alínea - Art. 66, §2º da CF) –, obstando à sua conversão em lei (CF, Art. 66, §1º).

Trata-se, pois, de ato de natureza legislativa, que integra o processo de elaboração das leis no direito brasileiro. Recebido o veto pelo Câmara, esta deve apreciá-lo no prazo de 30 (trinta) dias (CF, Art. 66, §4º) .

Para que ocorra rejeição, é necessário que pelo menos a maioria absoluta dos vereadores.

O voto, por força desse mesmo dispositivo, será secreto. Dois são os fundamentos para a recusa de sanção (Constituição, Art. 66, §1º):

- – inconstitucionalidade
- – contrariedade ao interesse público

43. Fundamento da Inconstitucionalidade material ou formal

Será material (substancial) quando o seu conteúdo estiver em conflito, direto ou indireto, com as normas ou princípios da Constituição.

Será formal quando, embora substancialmente esteja de conformidade com os preceitos constitucionais, se formou em desacordo com a Constituição.



44. Fundamento na Contrariedade do Interesse Público

Contém maior subjetividade, o chefe do Executivo não encontra, via de regra, dispositivos legais para citar, as quais se reproduzem pela vontade do Poder Público.

45. Motivação e Prazo do Veto

O veto há de ser expresso e motivado, devendo ser oposto no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento do projeto, e comunicado a Câmara Municipal nas 48 (quarenta e oito) horas subsequentes à sua oposição.

46. Extensão do Veto

Nos termos da Constituição, o veto pode ser **total** ou **parcial** (Constituição, Art. 66, §1º).

O **veto total** incide sobre o Projeto de Lei na sua integralidade.

O **veto parcial** somente pode abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (Constituição, Art. 66, §2º).

47. Efeitos do Veto

A principal consequência jurídica que decorre do exercício do poder de veto é a de suspender a transformação do projeto – ou parte dele – em lei.

Em se tratando de veto parcial, a parte do projeto que logrou obter a sanção presidencial converte-se em lei e passa a obrigar desde a sua entrada em vigor.

A parte vetada depende, porém, da manifestação do Legislativo.

Se o veto for mantido pela Câmara Municipal, o projeto, ou parte dele, há de ser considerado rejeitado, podendo a matéria dele constante ser objeto de nova proposição, na mesma sessão legislativa, somente se for apresentada pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, Art. 67).

48. Irretratabilidade do Veto

- Uma das mais relevantes consequências do veto é a sua irretratabilidade.

Tal como já acentuado pelo Supremo Tribunal Federal, manifestado o veto, não pode o Prefeito Municipal retirá-lo ou retratar-se para sancionar o projeto vetado.

49. Rejeição do Veto

Como assinalado, o veto não impede a conversão do Projeto em Lei, podendo ser superado por deliberação da Câmara Municipal.

Daí afirma-se, genericamente, ter sido adotado, no Direito Constitucional brasileiro, o sistema de *veto relativo*.

Feita a comunicação do motivo do veto, dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a Câmara Municipal deverá apreciá-lo no prazo de 30 (trinta) dias (CF, Art.66, §4º) a contar do recebimento, rejeitar, em escrutínio secreto, o veto, pela manifestação da maioria absoluta dos vereadores. O voto, por força deste dispositivo constitucional, será secreto. Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, (CF, Art. 66, §6º).

Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Prefeito Municipal (CF, Art. 66, §5º). Se a lei não for promulgada dentro de 48 (quarenta e oito) horas pelo Prefeito Municipal, o Presidente da Câmara Municipal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente da Câmara Municipal fazê-lo a qualquer tempo (Art. 66, §7º).

50. Ratificação Parcial do Projeto Vetado

Em se tratando de vetos parciais, poderá a Câmara Municipal acolher certas objeções contra partes do Projeto e rejeitar outras.

No caso de rejeição do veto parcial, verificada nos termos do Art. 66, §4º, da Constituição, compete ao Prefeito Municipal (Constituição, Art. 66, §5º) e, se este não o fizer, ao Presidente ou ao Vice-Presidente da Câmara Municipal a Promulgação da Lei (Constituição, Art. 66, §7º).

51. Ratificação Parcial de Veto Total

Questão mais embaraçosa diz respeito à possibilidade de rejeição parcial de veto total. Alguns autores de tomo, como Themistocles Brandão Cavalcanti, consideram que. **"o veto total se possa apresentar como um conjunto de vetos parciais, tal a disparidade e diversidade das disposições que constituem o projeto"**

Também o Supremo Tribunal Federal já reconheceu admissibilidade de rejeição parcial de veto total e essa parece ser a posição mais adequada.

A possibilidade de veto parcial legitima a concepção de que o veto total corresponde a uma recusa singular de cada disposição do projeto.

52. Rejeição do Veto e Entrada em Vigor da Parte Mantida pelo Legislativo

Considerando que a lei sancionada parcialmente entra em vigor consoante cláusula de vigência nela estabelecida, ou nos termos do disposto na Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.567, de 4.9.1942, Art. 1º), resta indagar se se aplicam, no caso de rejeição de veto parcial, as regras relativas à entrada em vigor da lei como ato normativo autônomo, ou se a parte vetada tem a vigência idêntica da parte não vetada.

O tema não tem merecido maior atenção da doutrina. Parece razoável, todavia, considerar, como o faz José Afonso da Silva, que *"a vigência da parte vetada, transformada em lei por rejeição do veto, deve ser contada segundo o previsto na lei de que faz parte"*.

Promulgada a parte anteriormente vetada, volta ela a integrar o texto no qual se encontrava inserida, incidindo sobre essa parte a cláusula de vigência aplicável a todo o complexo normativo.

Em outros termos, a cláusula de vigência é a mesma.

53. Tipologia do Veto

Pode-se afirmar, em síntese, que, no Direito brasileiro, o veto observa a seguinte tipologia:

- a) quanto à extensão, o veto pode ser total ou parcial
- b) quanto à forma, o veto há de ser expresso
- c) quanto aos fundamentos, o veto pode ser jurídico (inconstitucionalidade) ou político (contrariedade ao interesse público)
- d) quanto ao efeito, o veto é relativo, pois apenas suspende, até à deliberação definitiva do Congresso Nacional, a conversão do projeto em lei
- e) quanto à devolução, a atribuição para apreciar o veto é confiada, exclusivamente, ao Poder Legislativo (veto legislativo)



54. Promulgação

A promulgação e a publicação constituem fases essenciais da eficácia da lei.

A promulgação atesta a existência da lei, produzindo dois efeitos básicos:

- a) reconhece os fatos e atos geradores da lei
- b) indica que a lei é válida



55. Obrigação de Promulgar

A promulgação das leis compete ao Prefeito Municipal (CF, Art. 66, §7º. Ela deverá ocorrer dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas decorrido da sanção ou da superação do veto. Neste último caso, se o Prefeito Municipal não promulgar a lei, competirá a promulgação ao Presidente da Câmara Municipal, que disporá, igualmente, de 48 (quarenta e oito) horas para fazê-lo; se este não o fizer, deverá fazê-lo o Vice-Presidente da Câmara Municipal, a qualquer tempo, pois a Constituição não lhe fixou prazo para a providência.

56. Casos e Formas de Promulgação

A complexidade do processo legislativo, também na sua fase conclusiva – **sanção, veto, promulgação** –, faz que haja a necessidade de desenvolverem-se formas diversas de promulgação da lei.

Podem ocorrer as seguintes situações:

- a) o projeto é expressamente sancionado pelo Prefeito Municipal, verificando-se a sua conversão em lei. Nesse caso, a promulgação ocorre concomitantemente à sanção
- b) o projeto é vetado, mas o veto é rejeitado Câmara Municipal, que converte o projeto, assim, em lei. Não há sanção, nesse caso, devendo a lei ser promulgada em 48 (quarenta e oito) horas pelo Executivo (CF, art. 66, §5º)
- c) o projeto é convertido em lei mediante sanção tácita. Nessa hipótese, compete ao Prefeito Municipal – ou, no caso de sua omissão, ao Presidente ou ao Vice-Presidente da Câmara Municipal – proceder à promulgação solene da lei.

57. Publicação

A publicação constitui a forma pela qual se dá ciência da sanção/promulgação da lei aos seus destinatários.

É condição de vigência e eficácia da lei.



58. Modalidades de Publicação

Embora se encontrem, historicamente, outras modalidades de publicação, como a leitura pública, o anúncio, a proclamação ou publicação por bando, consagrasse, a práxis de inserir a lei promulgada num órgão oficial.

No plano federal, as leis e demais atos normativos são publicados no *Diário Oficial da União*.

59. Obrigação de Publicar e Prazo de Publicação

A autoridade competente para promulgar o ato tem o dever de publicá-lo.

Isso não significa, porém, que o prazo de publicação esteja compreendido no de promulgação, porque, do contrário, ter-se-ia a redução do prazo assegurado para a promulgação. Assinale-se, todavia, que a publicação do ato legislativo há de se fazer sem maiores delongas.

61. Cláusula de Vigência

Até o advento da Lei Complementar nº 95, de 1998, a cláusula de vigência vinha expressa, no mais das vezes, na fórmula tradicional:

"Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

60. Publicação e Entrada em Vigor da Lei

A entrada em vigor da lei subordina-se aos seguintes critérios:

a) o da data de sua publicação

b) o do dia prefixado ou do prazo determinado, depois de sua publicação

c) o do momento em que ocorrer certo acontecimento ou se efetivar dada

formalidade nela previstos, após sua publicação

d) o da data que decorre de seu caráter.

62. Falta de Cláusula de Vigência

Regra Supletiva

Na falta de disposição expressa, consagra a Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, Art. 1º) a seguinte regra supletiva:

"Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada".

63. Vacatio Legis

Denomina-se vacatio legis o período intercorrente entre a publicação da lei e a sua entrada em vigor. Na falta de disposição especial, vigora o princípio que reconhece o decurso de um lapso de tempo entre a data da publicação e o termo inicial da obrigatoriedade 45 (quarenta e cinco) dias. Portanto, enquanto não se vence o prazo da *vacatio legis*, considera-se em vigor a lei antiga sobre a mesma matéria.

A forma de contagem do prazo da *vacatio legis* é a dos dias corridos, com exclusão do começo e inclusão o de encerramento, computados domingos e feriados (*dies a quo non computatur in termino; dies termini computatur in termino*).

Não se aplica, portanto, ao cômputo da *vacatio legis* o princípio da prorrogação para o dia útil imediato quando o último dia do prazo for domingo ou feriado.

64. Vacatio Legis e as normas complementares, suplementares e Regulamentares

A *vacatio legis* não se verifica apenas durante o prazo que a própria lei estabelece para sua entrada em vigor.

Dá-se também quando esta, para ser executada, reclama ou exige a edição de normas complementares, suplementares ou regulamentares. Tem-se pois, nesse caso, um intervalo de tempo entre a publicação da lei e o início de sua obrigatoriedade, que há de encerrar-se, em princípio, com a entrada em vigor dessas normas derivadas ou secundárias.

65. A Não-Edição do Ato Regulamentar Reclamado e a Vigência da Lei

A tese dominante no Direito brasileiro era a de que lei, ou parte dela, cuja execução dependesse de regulamento, deveria aguardar a expedição deste para obrigar.

Essa concepção, que poderia afigurar-se inquestionável em um regime que admite a delegação de poderes, revela-se problemática no atual ordenamento constitucional brasileiro, que consagra a separação dos poderes como um dos seus princípios basilares.

Então, se o titular do Poder Regulamentar não expede os atos secundários imprescindíveis à execução da lei no prazo estabelecido? Além de eventual responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público cujo agente político deu azo à "*omissão regulamentar*", significativa corrente doutrinária considera que, quando a lei fixa prazo para sua regulamentação, decorrido este sem a publicação do decreto regulamentar, podem os destinatários da norma legislativa invocar utilmente os seus preceitos e auferir as vantagens dela decorrentes, desde que se possa prescindir do regulamento.

66. Vacatio Legis e republicação do texto para Correção

Poderá ocorrer que a lei – ou outro ato normativo – ao ser publicada, contenha incorreções e erros materiais que lhe desfiguram o texto, impondo-se sua republicação parcial ou total.

Se tiver de ser republicada a lei, antes de entrar em vigor, a parte republicada terá prazo de vigência contado a partir da nova publicação (Lei de Introdução ao Código Civil, Art. 1º, §3º).

As emendas ou as correções a lei que já tenha entrado em vigor são consideradas lei nova (Lei de Introdução ao Código Civil, Art. 1º, §4º).

Sendo lei nova, deve obedecer aos requisitos essenciais e indispensáveis a sua existência e realidade.

67. Procedimento Legislativo

Procedimento legislativo pode-se conceituar como cada um dos ritos do processo legislativo, ou o conjunto de atos destinados a realizar esse processo.

A matéria-prima sobre a qual trabalha a Câmara Municipal, ou que se submete ao processo legislativo, assume a forma de *proposição*, estágio embrionário da norma legal. Como definido pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, *proposição* é toda matéria sujeita a sua deliberação. As proposições compreendem, além das propostas de emenda à Lei Orgânica e dos projetos de Lei, de decreto legislativo e de resolução, os requerimentos, as indicações, os pareceres e as emendas.

Esse enfoque permite distinguir seis tipos de procedimento legislativo:

- – Procedimento legislativo normal
- – Procedimento legislativo abreviado
- – Procedimento legislativo sumário
- – Procedimento legislativo sumaríssimo
- – Procedimento legislativo concentrado
- – Procedimento legislativo especial

68. Consolidações da Legislação

A Lei Complementar nº 95, de 1998, em seu Art. 13 e seus parágrafos, determinou a elaboração da Consolidação da Legislação Federal, consistindo "na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados" (Lei Complementar nº 95, §1º do art. 13) ou "declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada" (Lei Complementar nº 95, Art. 14, §3º, Inciso I).





Câmara Municipal de Vereadores de Quevedos

Rua Manuel Alves Dias, nº 3
Quevedos – Rio Grande do Sul
CEP 98.140-000

Fones: (55) 3279 1057/1065

E-mails: cmvqrs@yahoo.com.br e cmvqrs@hotmail.com

Homepage: www.camaraquevedos.rs.gov.br

Ouvidoria: ouvidoriaquevedos@yahoo.com

