

## PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

*Flávia de Vasconcellos Lanari*

Mestre em Direito Comercial (UFMG)

Doutoranda em Direito Tributário (UFMG)

### SUMÁRIO:

1. Intróito. 2. Composição da Câmara Municipal. 3. Competência da Câmara Municipal. 4. Personalidade jurídica da entidade e capacidade judiciária do Poder. 5. Conclusões

### I - INTRÓITO

O Estado como estrutura social, carece de vontade própria, real. Manifesta-se por seus órgãos que exprimem a vontade humana, a vontade daqueles a quem incumbe o exercício do poder político e que se denomina governo<sup>1</sup>, e que realizam as diversas tarefas governamentais.

Em função da especialização das tarefas distinguem-se fundamentalmente três funções: a administrativa, a legislativa e a judiciária. A execução de cada uma dessas funções é responsabilidade *primordial* de um órgão. Primordial mas não exclusiva, o que importa dizer que a divisão de poderes não exclui outras missões ao órgão, além da missão básica que lhe é constitucionalmente conferida.

---

<sup>1</sup> Utiliza-se, aqui, o sentido lato do termo (amplo). Em sentido estrito e habitual, considera-se governo apenas o órgão a que exerce a função executiva, em oposição ao legislativo. Nos sistemas de governo parlamentar, reserva-se o termo governo para o poder executivo, exercido pelo Conselho de Ministros.

Os órgãos especializados tomam os nomes das respectivas funções, com exceção do Judiciário: órgão ou poder legislativo, órgão ou poder executivo, órgão ou poder judiciário.

Ensina José Afonso da Silva que “a *função legislativa* consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A *função executiva* resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis não se limita à simples *execução das leis*, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em *função de governo*, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e *função administrativa*, com suas três missões básicas: *intervenção, fomento e serviço público*. A *função jurisdicional* tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos e dirimir conflitos de interesse”.

A função legislativa veio depois da executiva e da judiciária: “a princípio, o poder dos governantes era exercido por meio de comandos individuais. A necessidade de garantir os indivíduos contra a incerteza e o arbítrio das decisões, e a de limitar o poder dos governantes foi o fator responsável pelo surgimento das regras gerais: daí nasceu a lei, concebida em termos gerais e abstratos que enunciam, antes, preceitos fixos que os governantes aplicam ou em cujos princípios se limitam, tendo em vista cada caso individual, regra legislativa, dando nascimento no Estado a uma ordem jurídica superior, regendo, ao mesmo tempo, governantes e governados, conforme Duguit”<sup>2</sup>.

O Estado brasileiro adotou a forma federalista<sup>3</sup>, baseada na descentralização do Poder e caracterizada, portanto, pela autonomia dos entes que compõem a federação, a saber, a União, os Estados membros, o

2 TAVARES, Iris Eliete T. N. P. in O poder legislativo: funções e órgão. UFMG: Revista Brasileira de Estudos Políticos; n. 83, julho/96, p. 108.

3 Eis a lição de Lúcia Valle Figueiredo (Competências Administrativas dos Estados e dos Municípios, Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado, Curitiba, (3), dezembro de 1994, p. 702 e s.):

“Federação é o modelo constitucional em que se prevê a descentralização do poder estatal, tal seja, a pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este sim, exercendo a soberania externa.

Assinala LÚCIO LEVI, no *Dicionário Político*, organizado por NORBERTO BOBBIO:

Distrito Federal e os Municípios (art. 1º, *caput*), detentores de autogoverno e auto-administração<sup>4</sup>.

A federação é tão importante, na Constituição brasileira, que se constitui em cláusula pétrea, como se verifica em seu art. 60, § 4º, I:

“Art. 60. (...)”

§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado; (...)”

Por outro lado reconhecimento do Município como entidade político-administrativa, dotado de autonomia, é, inclusive, assegurado via intervenção federal, prevista na Constituição Federal, art. 34, VII, c, *verbis*:

“... o equilíbrio constitucional não pode se manter sem a primazia da constituição em todos os poderes. Com efeito a autonomia desse modelo se traduz no fato de que o poder de decidir concretamente, em caso de conflito, quais sejam os limites que as duas ordens de poderes soberanos não podem ultrapassar, não pertence nem ao poder central, como acontece no Estado Unitário, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada, nem aos Estados federados (como acontece no sistema federativo, que não limita a soberania absoluta dos Estados). Este poder pertence a uma autoridade neutral, os tribunais, aos quais é conferido o poder de revisão constitucional das leis.” (verbete **Federalismo**, op. cit., 481)

4 Não obstante ser próprio do sistema federalista a autonomia dos entes que o compõem, e o fato de no Brasil ser o Município tradicionalmente reconhecido como ente federativo, a nível constitucional, a verdade é que a decantada autonomia municipal advém da Carta de 1946, que reconheceu o Município como grupo político e circunscrição administrativa, ou seja, entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação: União/Estados/Municípios. Se correto o entendimento de alguns publicistas, na primeira metade deste século, de que o Município tratava-se de mera entidade administrativa (CASTRO NUNES, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, 1920; ALCIDES CRUZ, *Direito Administrativo Brasileiro*, 1914. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*; São Paulo: Malheiros, 6ª edição: 1993, p. 38) modernamente tal já não corresponde à realidade brasileira. Eis o histórico traçado por Hely Lopes Meirelles (Id. ib. p. 37): “(...) o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946, foi apenas nominal. No regime

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

c) autonomia municipal;

...”

Não obstante a inclusão do Município na Federação, não possui a entidade representatividade no Poder Central, vez que o sistema bicameral não prevê representantes dos Municípios em qualquer das Casas do Congresso Nacional: a Câmara dos Deputados é formada por representantes do povo, eleitos proporcionalmente em cada Estado, e o Senado Federal por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Pode-se afirmar, assim, que o Município integra anomalmente o conceito de federação, o que não

---

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

Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato, nas administrações locais. A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o self-government, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local”.

impede o reconhecimento, em termos jurídico-positivos, de ser o Município ente da federação, com as conseqüências daí decorrentes.

Note-se, na esteira desse raciocínio, que aos Municípios só foram constitucionalmente atribuídas duas funções governamentais: a função legislativa e a função executiva, sendo, portanto, os Poderes Legislativo e Executivo os dois únicos órgãos de gestão municipal. À propósito, não há norma constitucional expressa a esse respeito, mas é conclusão imperativa, tendo-se em vista que o Município conta com governo próprio, eleito por seus cidadãos (CF, art. 29, I e IV, principalmente), edita normas legais, impositivas para seus administrados e para todos que tratem com ele (art. 30, I e II), organiza os serviços públicos locais (art. 30, V, VI e VII) e arrecada e aplica suas rendas com inteira liberdade política na condução de seus negócios, respeitados os preceitos constitucionais e legais superiores<sup>5</sup>. A função legislativa é exercida pela Câmara Municipal, órgão colegiado formado por representantes dos munícipes, os vereadores, eleitos por voto direto. A função executiva, por sua vez, é exercida pelo Prefeito (trata-se de

---

Mas não se olvide de que o discurso teórico passa ao largo da realidade de vários Municípios brasileiros. Explica-se: o traçado político-administrativo de nossa federação é desenvolvido pelos agentes políticos, muitas vezes interessados tão-somente em subsídios e verbas de representação, enfim, interessados na própria sobrevivência financeira e política, em detrimento das comunidades, até mesmo pela impossibilidade relativa, às vezes absoluta, de que a grande maioria dos eleitos entendem a natureza e as funções dos cargos cujas responsabilidade prometeram assumir. Donde explicável reportagens desalentadoras, como as seguintes, colacionadas por Antônio Carlos Otoni SOARES (A Instituição Municipal no Brasil; São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; 1986; p. 211): “Nossa função se restringe a fazer escândalos, dar nomes a ruas, participar de inaugurações e dar títulos de cidadão paulistano. É uma vergonha: a confissão é de um próprio e desolado vereador: Estamos enganando o povo” (jornal Última Hora, São Paulo, 6.7.68, p. 8, reportagem de Lana Novikow sobre a Câmara Municipal de São Paulo); “Palácio Anchieta, uma agência de despachos. Na sede luxuosa, o pobre resultado da atuação dos vereadores (jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 31.10.82, p. 18, reportagem de Dácio Nitrini com os seguintes subtítulos: Demagogia, uma acusação usual; Há muita conversa e pouca denúncia; Realmente é uma função impotente; Corredores cheios e plenário vazio).

- 5 Não há norma constitucional federal expressa, pois tal afirmativa não se aplica às Constituições dos Estados. Nesse sentido, o dispositivo do art. 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais, *verbis*: “São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo”.

órgão unipessoal). O Poder Judiciário que atua nos Municípios (constituídos em comarcas) é o estadual<sup>6</sup>.

Não há entre os poderes legislativo e executivo municipais, como de regra entre os 3 poderes na federação brasileira, qualquer subordinação administrativa ou política, haja visto a disposição do art. 2º, CF, invocável face ao princípio da simetria<sup>7</sup>: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Dessa forma, não se confundem as funções dos Vereadores, reunidos na Câmara Municipal, e as do Prefeito, embora haja atuação conjunta e colaboração entre eles em alguns casos, como ocorre com o processo legislativo, ato complexo que, para o seu aperfeiçoamento, tramita pela Câmara e pela Prefeitura. “Mas a regra constitucional impõe a privatividade de atos próprios da Câmara (Legislativo) e do Prefeito (Executivo) e a indelegabilidade de funções de uma a outro, *ressalvadas apenas as exceções previstas na Constituição*”<sup>8</sup>.

Assim, a Câmara não pode interferir diretamente nas atividades executivas do Município, sob pena de ferir a independência dos Poderes. Tampouco pode o Vereador realizá-las ou mesmo participar de sua realização (das atividades executivas):

“Prática absolutamente inconstitucional é a designação de vereadores para integrar bancas de concurso, comissões de julgamento em licitação, grupos de trabalho da Prefeitura e outras atividades tipicamente executivas. A independência dos dois órgãos do governo local veda que os membros da Câmara fiquem subordinados ao prefeito, como impede a hierarquização do Executivo ao Legislativo. Ora, a só nomeação de um vereador pelo prefeito, está a evidenciar a sujeição deste membro do Legislativo ao chefe do Executivo local”<sup>9</sup>.

---

6 A função judiciária foi retirada dos Municípios por Lei datada de 1.10.1828, que, em seu art. 24, considerou-os “corporações meramente administrativas”, muito embora não lhes tenham sido retiradas inteiramente as atribuições político-administrativas.

7 Pelo princípio da simetria aplicam-se aos Estados e Municípios as mesmas regras previstas na Constituição da República.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. Estudos e Pareceres de Direito Público. Vol. VIII. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 23.

9 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Cit. p. 448-9.

## II - COMPOSIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL

A Câmara Municipal, que como se viu exerce o Poder Legislativo a nível municipal, é composta de vereadores, que são eleitos por voto secreto e direto pelos munícipes eleitores, para um mandato de quatro anos (CF, art. 29, I)<sup>10</sup>.

Os vereadores, porque detêm uma representação política e exercem um mandato eletivo assemelhado ao dos parlamentares federais e estaduais, são *agentes políticos*. Dessa forma, não estão sujeitos ao regime estatutário, nem se ligam ao Município por relações de emprego, apesar de serem considerados funcionários públicos para fins criminais, por expressa equiparação do art. 327 do Código Penal. Estão regidos por normas próprias, quer no tocante às suas atribuições de legislador e julgador da conduta funcional de seus pares e do prefeito, quer no concernente à sua atuação pessoal perante a Câmara, usufruindo de prerrogativas para o exercício do *munus* e assumindo, igualmente, encargos e responsabilidades<sup>11</sup>.

O número de vereadores não é diretamente fixado pela Constituição Federal e sim pela Lei Orgânica Municipal (antes do processo eleitoral, numa legislatura para vigorar na subsequente<sup>12</sup>), mas aquela fixa limites máximos e mínimos (art. 29, IV), proporcionalmente à população do Município, a saber:

- a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos municípios de até um milhão de habitantes;
- 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.

<sup>10</sup> Acerca da elegibilidade dos Vereadores, consulte-se CF, art. 14, §§ 3º a 9º; Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990 (estabelece diversos casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação). A inelegibilidade de que trata o parágrafo único, art. 22, da Lei 9.096, de 19/09/95, é inconstitucional, pois se criou em lei ordinária, e não *complementar* (art. 14, § 9º, CF), *verbis*: "Parágrafo único. Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos".

<sup>11</sup> Sobre o assunto, consulte-se: MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit. p. 446 e s.

<sup>12</sup> A redução de número é legítima, na forma da LOM, respeitado o direito adquirido.

Já se questionou no judiciário acerca da observância desse dispositivo, no sentido da obrigatoriedade dos limites mínimo e máximo, tendo em vista a população do município (por exemplo, se a população é de pouco mais de um milhão deve a Lei Orgânica fixar o número de vereadores em 30 ou pode optar por 41?). O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, nesse ponto, posicionou-se pela ampla liberdade da fixação do número de vereadores, desde que se atenda aos limites constitucionais<sup>13</sup>.

À propósito, ainda, veja-se a letra do ponderado dispositivo da Lei Orgânica de Belo Horizonte, que merece nossos aplausos: “O número de vereadores aumentará em proporção ao crescimento da população municipal, acrescentando-se um vereador para cada quinhentos mil habitantes, até o limite estabelecido pela Constituição da República” (art. 70, § único)<sup>14</sup>.

A eleição dos vereadores ocorre conjuntamente com a eleição para prefeito, em pleito simultâneo realizado em todo o país, que ocorre até noventa dias antes do término do mandato daqueles a quem devam suceder. Observe-se que a eleição obedece ao sistema partidário de representação proporcional: as cadeiras existentes na Câmara são distribuídas na proporção dos votos de cada legenda partidária, garantindo-se assim a participação das minorias no processo legislativo (o que se afigura de grande importância no fortalecimento das instituições democráticas no país)<sup>15</sup>. Eis a li-

<sup>13</sup> Vários são os julgamentos nesse sentido, a título ilustrativo, aponta-se a recente Ap. Cív. 105.128-3, rel. Des. Garcia Leão, 1ª Câmara Cível-TJMG, j. 09.12.97.

<sup>14</sup> No mesmo sentido a norma da Lei Orgânica do Município de Sacramento, art. 24, *caput, verbis*: “Na última sessão de cada legislatura, até noventa dias antes das eleições municipais, a Câmara fixará, em Resolução, o número de cargos de Vereador para a legislação subsequente, aumentando-o à razão de dois cargos para cada dez mil habitantes novos, observado o limite estabelecido no art. 29, IV, da Constituição da República”. Obviamente que na hipótese de a Câmara fixar, de início, no limite máximo o número de vereadores, a norma que cresce quantitativa e paulatinamente a Edilidade será letra morta.

<sup>15</sup> Na apuração dos eleitos, por meio do sistema proporcional, é necessário determinar: a) o número de votos válidos (dados à legenda, aos candidatos e os em branco); b) o quociente eleitoral (determinado pela divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras a serem preenchidas na Câmara). Nesta divisão, despreza-se a fração igual ou inferior a meio, arredondando, para 1, a superior a meio; c) o quociente partidário (obtido através da divisão do número de votos dados à legenda do partido pelo quociente eleitoral, desprezada a fração). Assim, apuram-se os votos válidos e divide-se o respectivo valor pelo número de lugares a serem preenchidos, obtendo-se o quociente eleitoral. Após, divide-se o número de votos obtidos pela legenda pelo quociente eleitoral, obtendo-se o quociente partidário, que corresponderá ao número de cadeiras a serem ocupadas pelo partido na Câmara. Passa-se, então ao preenchimento das cadeiras pelos partidos, que se faz pelo ordem de votação dos candidatos.

ção de José Nilo de Castro: “O sistema partidário da representação proporcional dá ensejo à participação das minorias na Câmara Municipal, isto é, as vagas na Câmara Municipal repartem-se não individualmente entre os candidatos, mas entre os *partidos* que alcançam o *quociente eleitoral*; perfaz-se, assim, o resultado da divisão do número de votos válidos (isto é, são válidos também os votos em branco, não os nulos, que não se contam) pelo número de lugares a preencher na Câmara, com o quociente partidário (número de votos válidos de cada partido pelo *quociente eleitoral* que se determinou previamente)<sup>16</sup>.

Os vereadores reunidos formam o Plenário da Câmara, órgão deliberativo que vota as leis e demais atos normativos de sua competência, na forma e com o quorum estabelecido em lei ou pelo regimento. O Plenário é o órgão máximo do Poder Legislativo, por ser o órgão propriamente legislativo. Suas atribuições são deliberativas e legislativas, de natureza política portanto, em contraste com as da Mesa, que são administrativas e executivas.

Hely Lopes Meirelles ensina que “do exercício das funções políticas do plenário emanam as *leis* locais propriamente ditas; do exercício das atribuições *político-administrativas* surgem os *decretos legislativos*, as *resoluções* e *atos inominados* de aprovação ou rejeição de proposições submetidas à sua apreciação pela própria Câmara ou pelo Executivo; do desempenho de *atribuições regimentais* concernentes à administração dos serviços internos e ao pessoal da Edilidade o plenário expede, excepcionalmente, *atos administrativos*”<sup>17</sup>.

Além do plenário, integram a Câmara a mesa (órgão de direção), as comissões permanentes, as comissões especiais e os serviços auxiliares.

A Mesa é eleita pelos membros do legislativo, em conformidade com as normas do Regimento Interno, e com a Lei Orgânica. Compõem a Mesa o Presidente da Câmara, que é o representante da Casa, Vice-Presidente(s) e Secretário(s) (alguns autores incluem também a figura do Tesoureiro), todos eleitos para períodos de um ou dois anos, conforme dispuser a Lei Orgânica ou o Regimento Interno<sup>18</sup>. A Mesa não tem competência legislativa,

16 *In* Direito Municipal Positivo, Belo Horizonte: Del Rey, 3ª edição: 1996, p. 80.

17 *Id. ib.* p. 468.

18 Mas não é de se admitir que a Mesa da Câmara seja eleita para período superior a dois anos, em razão do disposto no art. 57, § 4º, CF, aplicável face ao princípio da simetria.

apenas exerce funções administrativas internas, e executa as deliberações aprovadas pelo plenário. Os membros da Mesa possuem atribuições específicas. A soma de atribuições do Presidente é ampla, cabendo-lhe, em geral, representar a Câmara em juízo ou fora dele; dirigir os trabalhos de Plenário; interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno; prender em flagrante qualquer pessoa que desacate a Câmara ou seus membros, quando em sessão; promulgar as resoluções e os decretos legislativos, autorizar despesas de expediente; requisitar o numerário destinado às despesas da Câmara<sup>19</sup>.

O Presidente da mesa é o próprio Presidente da Câmara, representando-a judicial e extrajudicialmente, dentre outras atribuições previstas no Regimento Interno como presidir o plenário; dirigir o processo legislativo; interpretar e fazer cumprir o regimento; executar as deliberações do plenário (inclusive solicitar, por decisão da Câmara, intervenção no Município); 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; ordenar as despesas da Câmara; representar sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipais; contratar, na forma da lei, serviços técnicos especializados para atender às necessidades da Câmara; apresentar ao plenário, na forma e prazo previstos na LOM, o balancete relativo aos recursos recebidos e às despesas do mês anterior, promovendo sua publicação, etc<sup>20</sup>.

Ao Vice-Presidente, por sua vez, compete substituir o Presidente em seus impedimentos eventuais, assumindo, assim, todas as atribuições próprias daquele (inclusive a de substituto eventual do Prefeito), e exercer missões para os quais for designado.

O Secretário tem a incumbência de redigir as atas das sessões do Plenário e das reuniões da Mesa; computa votos, indicando ao presidente o

---

**19** Ao que se deve acrescentar: dirigir, executar e disciplinar os trabalhos administrativos da Câmara; promulgar as resoluções e os decretos legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário, quando o Prefeito não o fizer no prazo estipulado; fazer publicar os atos da Mesa, bem como as resoluções, os decretos legislativos e as leis por ele promulgadas; declarar extinto o mandato do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, nos casos previstos em lei; apresentar ao Plenário, na data especificada na Lei Orgânica, o balancete relativo aos recursos recebidos e às despesas do mês anterior.

**20** Sobre o assunto, ver: Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, cit., p. 458-66.

resultado das votações e deliberações; superintende os trabalhos da Secretaria da Câmara; preside a Câmara nas ausências do Presidente e do Vice<sup>21</sup>.

Quanto ao Tesoureiro, responde pelos problemas financeiros da Câmara; efetiva os pagamentos devidos; assina, com o Presidente, cheques de pagamento; enfim, dirige a tesouraria da Câmara, e superintende a elaboração da proposta orçamentária da Câmara.

As atribuições dos membros da Mesa não se confundem com as atribuições próprias desta. À Mesa compete dirigir os trabalhos legislativos e administrar a Câmara, cabendo-lhe, na lição de José Nilo de Castro, dentre outras atribuições fixadas no regimento interno, as seguintes:

I - propor os projetos de Resolução que criam, modificam ou extinguem cargos ou funções da Secretaria da Câmara, a correspondente remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

II - tomar as medidas e providências necessárias à regularidade dos serviços internos da Câmara;

III - elaborar, na data prevista na lei de diretrizes orçamentárias e a de acordo com a mesma lei, 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;

IV - apresentar projeto de lei dispondo sobre a abertura de créditos suplementares ou especiais, através de anulação parcial ou total das dotações da Câmara Municipal, ou, se for o caso, solicitar tais recursos ao Poder Executivo;

V - informar à tesouraria da Prefeitura o saldo da conta existente na Câmara no final do exercício, ficando este como antecipação de liberação do exercício subsequente, se assim o quiser;

VI - encaminhar suas contas do exercício anterior;

<sup>21</sup> Listagem de atribuições cf. CAMPOS, Alfredo (Senador). Manual do Vereador. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. 1989. P. 18.

VII - nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, colocar em disponibilidade, exonerar, demitir, aposentar e punir servidores da Câmara Municipal, nos termos da lei;

VIII - declarar a extinção de mandato eletivo municipal, nos termos da lei”<sup>22</sup>.

Já as comissões<sup>23</sup> são grupos formados por vereadores, com funções de investigação, estudo (levantamento técnico sobre assuntos de interesse público local, v.g.), exames prévios ou de mera representação social (para simples atos de cortesia, recepção de autoridade ou para representar a Câmara em festividades). Podem ser permanentes ou transitórias (temporárias). Via de regra, possuem apenas funções consultivas, emitindo pareceres informativos ao plenário; excepcionalmente, podem ter competência legislativa. É o que estabelece a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, em seu art. 82, § 2º, I: “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver recusa de um décimo dos membros da Câmara”.

Hely Lopes Meirelles ensina: “as comissões não legislam, não deliberam, não administram, nem julgam; apenas estudam, investigam e apresentam conclusões ou sugestões, concretizadas em pareceres de caráter meramente informativo para o plenário. Não são pessoas jurídicas, mas dispõem, ao nosso ver, de capacidade processual para postular em juízo, em prol de seus direitos, prerrogativas e atribuições, quando negados ou violados pela Câmara, pela Mesa ou por qualquer de seus membros. Contra

22 Op. cit. p. 118-119. Ao que se deve acrescentar ainda que compete à Mesa da Câmara propor ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal (CEMG, art. 118, IV).

23 Registre-se que os *membros* da Mesa Diretora, mesmo que não haja vedação no Regimento Interno, não devem fazer parte das Comissões Permanentes, inclusive das Comissões Processantes e das Comissões Parlamentares de Inquérito, inclusive e especialmente seu Presidente, “que deve manter-se equidistante nos processos de cassação de mandatos eletivos, assim como na disciplina dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal” (José Nilo de Castro, Id. ib. p. 119).

as comissões não cabe qualquer procedimento administrativo ou judicial de terceiros, visando a impedir seus trabalhos ou invalidar suas conclusões. Todo e qualquer recurso nesse sentido só poderá ser dirigido contra a Câmara, responsável por sua constituição e seus atos”<sup>24</sup>.

As comissões permanentes são constituídas pelo Regimento Interno e têm a função de emitir pareceres sobre proposições que serão discutidas e votadas pelo Plenário. São constituídas, necessariamente, de vereadores em exercício, assegurando-se, na medida do possível, a representação proporcional dos partidos, como determina o art. 58, § 1º, CF<sup>25</sup>. É de se alertar da relevância da escolha do vereador a integrar cada comissão, pois sendo as comissões órgãos com objetivos técnicos, tanto melhor se seus membros possuírem formação profissional compatível com o estudo em pauta, para máximo rendimento e maior autoridade nos pareceres que forem exarados. “Comissões técnicas sem membros técnicos, sobre ser uma inutilidade, é um contra-senso que merecer ser evitado pelas Câmaras”<sup>26</sup>.

Tem-se sempre uma comissão encarregada do exame da constitucionalidade das proposições legislativas, que geralmente toma o nome de Comissão de Constituição e Justiça. Ademais, pode-se mencionar a existência de comissão para exame de proposições que envolvam assuntos financeiros como dar parecer sobre a proposta orçamentária, aumento ou redução de alíquotas de tributos, etc. Comissão para cuidar do exame dos assuntos ligados aos serviços e obras públicas e também uma para o exame dos assuntos ligados à educação e cultura, dentre outras.

Registre-se que os pareceres emitidos pelas comissões não obrigam o plenário, que analisará a proposição sobre o prisma político e pode decidir por sua inconveniência e inoportunidade, não obstante tecnicamente perfeita.

24 Direito Municipal Brasileiro, cit. p. 472-3.

25 Registre-se que o parecer dessas comissões, não obstante, cinge-se ao assunto de sua especialidade, a ser emitido do ponto de vista técnico, e não político. “As opiniões políticas cabem ao plenário, nunca aos órgãos especializados chamados a opinar sobre as matérias em discussão. O parecer das comissões é de alta valia para nortear o plenário na votação das proposições, devendo informá-lo acerca da constitucionalidade e legalidade do assunto em pauta, sobre a existência ou inexistência de recursos financeiros, sobre a exequibilidade da norma que se vai votar, bem assim quanto aos demais aspectos *técnicos* que a proposição ensejar” (MEIRELLES, Hely Lopes, Id. ib. p. 473).

26 MEIRELLES, Hely Lopes, Id. ib. p. 474).

Quanto às comissões especiais, possuem duração limitada e finalidades específicas, de estudo, investigação ou inquérito, ou de representação social.

Instituídas para estudo, normalmente desafiam assuntos novos para a Câmara, como serviços novos a serem instalados no Município ou obras de grande vulto. Distinguem-se das comissões permanentes de estudos pela complexidade da matéria que examinam, que, não raras vezes, demandam o auxílio de técnicos e especialistas que assessoram as atividades dos vereadores, orientando, inclusive, as conclusões a serem apresentadas à Câmara para elaboração ou debate do projeto de lei.

Quando surgem indícios de irregularidades decorrentes de fatos certos e determinados, na Administração direta ou indireta do Município, instaura-se as comissões de investigação ou inquérito, denominadas CPI's (Comissão Parlamentar de Inquérito).

As CPI's, note-se, não se confundem com as Comissões Processantes, que apuram a responsabilidade do prefeito e dos vereadores para fins de cassação, prevista no Decreto-Lei 201/67. Ademais, as conclusões do inquérito têm valor meramente informativo para o processo político-administrativo, penal, civil ou administrativo que lhe é seguinte, caso se caracterize a infração e a autoria<sup>27</sup>. A constituição das CPI's não prescinde do critério da proporcionalidade dos partidos, como advém da regra do art. 58, § 1º, CF, já mencionado. Por fim, registre-se que só pode ser formada por requerimento de 1/3 dos vereadores (art. 58, § 3º, CF).

No que se refere às comissões especiais de representação social, são constituídas para simples atos de cortesia, para recepção de autoridades ou para representar a Câmara em festividades, certames e solenidades cívicas, quando esteja impedido seu presidente, legítimo representante do Poder Legislativo Municipal.

Por fim, os serviços auxiliares - de finanças, contabilidade, pessoal e outros - que desempenham meras funções administrativas, sem qualquer conteúdo político, executadas pelos funcionários da Câmara, que são servidores públicos sujeitos ao regime jurídico único dos servidores municipais.

---

27 Há casos, como na hipótese de irregularidades atribuídas exclusivamente a subordinados do Prefeito, entre outros, que a função da CPI se exaure na comunicação do fato ao responsável pela punição do culpado, não competindo à Câmara a responsabilização do agente. Sobre o assunto, consulte-se: MEIRELLES, Hely Lopes, Id. ib. p. 477.

### III - COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL

Como Poder Legislativo do Município, a Câmara Municipal tem a função precípua de fazer leis (função legislativa). Mas não se exaurem nessa incumbência as suas atribuições institucionais, pois que suas funções são de naturezas diversas, embora relacionadas à competência constitucionalmente conferida aos Município (arts. 23, 29, 30, 31, 182, CF/88). Desempenha, igualmente, as seguintes funções: função fundamental organizante, função deliberativa, função de controle e fiscalização e função julgadora<sup>28</sup>.

A seguir, analisar-se-á a, cada uma dessas funções.

- 1) **Função fundamental organizante** - assemelha-se à função constituinte das Assembléias Legislativas dos Estados<sup>29</sup>. Em decorrência dessa função a Câmara Municipal promulga a Lei Orgânica do Município, que deve obedecer aos preceitos contidos nas Constituições Federal e do Estado a que pertença (art. 29, caput, CF). Essa função não se esgota na promulgação da LOM, pois a chamada Carta Própria deve também estabelecer regras para ser emendada, atribuindo à Câmara competência para tanto. Com isso também, percebe-se que a Lei Orgânica é dotada de certa rigidez: como só pode ser aprovada pelo voto de dois terços dos membros da Câmara, em votação em dois turnos, igualmente só poderá ser alterada dessa mesma forma, sendo inconstitucionais as disposições municipais em contrário.
- 2) **Função legislativa** - exercida também com a participação do Prefeito Municipal (operada pela *iniciativa, sanção, veto*). É a atribuição típica e predominante da Câmara: regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que seja de sua competência legislativa (arts. 23, 24, 30 e 182).

<sup>28</sup> Cf. lições de José Afonso da SILVA (Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros, 9ª edição: 1994, p. 550/551) e Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, cit., p. 437 e s.).

A doutrina não é unânime acerca da extensão da competência legislativa dos municípios, no entanto, forte no entendimento de que os assuntos de interesse local, mencionados no art. 30, I, CF, podem dizer respeito às matérias enumeradas no art. 23, e face à competência suplementar conferida aos Municípios no inciso II, do mesmo dispositivo legal, é de se pugnar por uma competência municipal concorrente com a União, Estados e Distrito Federal (art. 24) e, em alguns casos, específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local (art. 23, em se tratando de matéria que não esteja sujeita às regras de amarração do federalismo de cooperação, em que o plano de participação regulamentar dos entes federativos é diferente - União fixa as normas gerais, Estados suplementam-nas e os Municípios legislam somente na ausência dessas normas ou na sua insuficiência)<sup>30</sup>. Ressalte-se a competência dos legislativos locais, no particular, às matérias administrativas (com exceção de desapropriação - art. 22, II), tributárias e financeiras.

Advirta-se, por oportuno, da incompetência da Câmara Municipal para legislar sobre Direito Privado (Direito Civil e Direito Comercial), por se tratar de matérias da competência privativa da União (art. 22, I, CF), da mesma forma que alguns ramos do Direito Público (Constitucional, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Trabalho, etc)<sup>31</sup>.

**29** Esse sistema é inspirado no Home Rule Charter norte-americano, segundo o qual cabe ao Município o direito de promulgar a lei básica de sua organização, corolário inafastável do princípio da autonomia municipal e da competência para auto-organização, conferidos pela Carta de 1988. Raul Machado Horta, em sua obra *Estudos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 632-3, alerta, forte nas lições de Tavares Bastos, sobre a importância da concepção da organização municipal nas Cartas locais, dada a diversificação de grandeza, de população, de economia e de necessidades urbanas e rurais, nos diversos municípios da federação brasileira. À propósito, eis as palavras do mestre Tavares Bastos, condenando com veemência a concepção uniformizadora: “A uniformidade nos mata. Não! Não é lei uniforme, por mais liberal que seja e mais previdente, que depende ressuscitar o Município; depende isto de leis promulgadas em 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”.

**30** Nesse sentido, FIGUEIREDO, Lúcia Valle, *Competências Administrativas dos Estados e Municípios* *apud* GENESIS - Revista de Direito Administrativo Aplicado, Curitiba, (3), dezembro de 1994. Ver, ainda: MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, cit., p 440-1.

**31** À propósito, consulte-se o art. 22, CF, que lista as matérias de competência privativa da União.

No exercício da função legislativa municipal, são editadas leis, que, como se mencionou, condicionam-se às normas gerais pertinentes e às reservas constitucionais da União e dos Estados.

Importa, assim, definir o que se entende por lei, ainda que sob o risco de alongar o presente trabalho e mesmo fugir do tema de nossa discussão, eis que o que se entende por lei é um “nome genérico pelo qual se designam todas as decisões tomadas pelo Poder Legislativo (*La forme emporte le fond*)”<sup>32</sup>, e porque as autoridades administrativas também exercem, a nível individual, um certo poder regulamentar.

Na esteira desse raciocínio, observe-se que o termo lei ora é utilizado em seu sentido formal, ora em seu sentido material:

“Os textos constitucionais, entretanto, apesar do formalismo que é de sua própria natureza, evidenciam um segundo sentido de lei material, segundo o qual a lei é qualificada por seu conteúdo, independentemente de sua origem e de sua forma. Na Constituição brasileira, encontramos exemplos que evidenciam este aspecto: quando o art. 5º declara no “*caput*”, que “*todos são iguais perante a lei*”, o sentido é francamente genérico, independentemente do órgão que a tenha emitido. Lei, aí, aparentemente, é a **regra geral**.”

Ainda, em exemplos: art. 50, XXX, II: “O Estado promoverá, **na forma da lei** (grifo nosso), a defesa do consumidor; art. 5º, XLVI: a **lei** regulará a individualização da pena (à lei, propriamente dita, de conteúdo formal, soma-se a sentença, regra de caráter particular, emitida pelo juiz, para regular, em caso específico, a individualização da pena).

Ao mesmo tempo, e em sentido contrário, a Constituição Federal de 1988 distingue as decisões emanadas pelos diferentes órgãos, atribuindo-lhes nomes diferentes, quando, no art. 102, por exemplo, atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de **lei** ou **ato normativo** federal ou estadual. Assim também, no art. 62, “o Presidente da República poderá

32 TAVARES, Iris Eliete T. N. P., op. cit. p. 112.

adotar medidas provisórias com força de lei” que perderão a eficácia se não forem convertidas em lei pelo Congresso Nacional (grifos acrescidos)”<sup>33</sup>.

No sentido material, em oposição ao sentido meramente formal, pelo qual lei seria todo ato proveniente do órgão legislativo de um país, são requisitos necessários à caracterização de um ato normativo como lei: generalidade, abstração, obrigatoriedade e novidade<sup>34</sup>. Outros atos normativos, mesmo que provenientes do Legislativo e que recebam o nome de lei, não o serão, e constituirão, em verdade, função da Câmara Municipal de outra natureza.

Assim, com essa advertência, enumera-se, a seguir, com apoio em José Nilo de Castro, a competência legislativa da Câmara Municipal:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando, conforme o caso, as legislações federal e estadual;
- II - legislar sobre tributos municipais (ISS, ITBI, IPTU, taxas e contribuições de melhoria, contribuições previdenciárias de servidores municipais);
- III - votar o orçamento anual, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais;
- IV - dispor sobre a criação, organização e supressão de Distritos, mediante prévia consulta plebiscitária, observada a legislação estadual;

<sup>33</sup> TAVARES, Iris Eliete T. N. P., op. cit. p. 115.

<sup>34</sup> “Au point du vue formel est loi toute décision émanée de l’organe qui, d’après la constitution du pays considéré, a le caractère d’organe législatif. Dès lors, est loi formelle toute disposition et **seulement** la disposition qui est votée par le parlement et promulguée par le président de la République, quelles que soient le caractère interne et l’objet de cette disposition.

Au point du vue matériel est loi tout acte qui possède en soi le caractère intrinsèque de loi et cela indépendamment de l’individu ou du corps qui fait l’acte. C’est l’acte législatif, d’après sa nature propre, qui peut être, au même temps, une loi formelle mais qui aussi peut ne l’être, qui très souvent ne l’est pas” (DUGUIT, *apud* TAVARES, Iris Eliete T. N. P., op. cit. p. 113-4).

- V - criar, transformar e extinguir cargos públicos, empregos e funções e fixar as respectivas remunerações;
  - VI - delimitar o perímetro urbano;
  - VIII - dispor sobre a fixação e modificação do efetivo da Guarda Municipal;
  - IX - dispor sobre planos e programas municipais de desenvolvimento;
  - X - dispor sobre a organização das funções fiscalizadoras da Câmara Municipal;
  - XI - normatizar a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade, de vilas e bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
  - XII - criar, transformar, extinguir e estruturar empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas municipais;
  - XIII - normatizar a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.
- etc.

3) **Função deliberativa** - exercida para os atos que independem de sanção do Prefeito e que envolvem autorização, julgamento técnico, questões administrativas internas, entre outros (que deverão ser indicados na Lei Orgânica). Tais atos, embora provenientes do Legislativo, não são leis; são atos administrativos, sem a generalidade e abstração da lei. Muitos revestem a forma adequada, de decreto legislativo, resolução, portaria e instrução, outros, no entanto, revestem a forma de lei. Como atos administrativo, ficam sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas, como se emanassem de qualquer órgão ou agente executivo. Com apoio em José Nilo de Castro pode-se indicar, a título ilustrativo, as seguintes atribuições dessa natureza<sup>35</sup>:

- I - eleger a Mesa e destituí-la, na forma regimental<sup>36</sup>;

35 *In Op. cit.* p. 116 e s.

- II - elaborar seu regimento interno;
- III - organizar os seus serviços administrativos, criar, transformar ou extinguir cargos e funções de seus servidores e fixar-lhes a respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- IV - mudar temporariamente sua sede;
- V - dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, conhecer de sua renúncia e afastá-los definitivamente de seu cargo;
- VI - conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores para afastamento do cargo;
- VII - autorizar o Prefeito, por necessidade de serviço e no interesse do Município, a ausentar-se de seu território;
- VIII - fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, na legislatura anterior para vigorar na subsequente, na forma do artigo 29, VI, CF/88, e autorizar-lhes o reajustamento remuneratório<sup>37</sup>;
- IX - sustar os atos administrativos do Poder Legislativo que exorbitarem do poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa;
- X - aprovar o plano diretor;

**36** A Câmara Municipal delibera pelo plenário, formado por todos os vereadores, administra-se pela Mesa Diretora e representa-se por seu Presidente. Segundo Hely Lopes MEIRELLES, “no exercício de suas atribuições, o plenário vota leis e demais atos normativos previstos na lei orgânica local; a Mesa executa as deliberações do plenário e expede os atos de administração interna; o presidente representa e dirige a Câmara praticando os atos de condução de seus trabalhos, de administração de seu pessoal e de relacionamento externo da instituição com outros órgãos e autoridades, especialmente com o prefeito, praticando, ainda, os atos específicos da promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Mesa (op. cit. p. 438).

**37** A remuneração dos vereadores corresponderá a, no máximo, 75% daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais (art. 29, VI, CF), e deve observar como limite máximo, a remuneração percebida pelo Prefeito (art. 37, XI, CF). Ainda há outro limite à remuneração dos vereadores, estabelecido no inciso VII, do mesmo art. 29, pelo qual essa despesa não pode ultrapassar o montante de 5% da receita do Município.

4) **Função de controle e fiscalização** - da execução contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município. Efetiva-se através de mecanismos variados, como os pedidos de informação ao Prefeito, a convocação de seus auxiliares à Câmara ou às Comissões, a investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito, a tomada de contas do Prefeito ou da Mesa da Câmara, quando não prestadas no prazo e forma legais, conforme disponha expressamente a Lei Orgânica do Município. Trata-se de controle político-administrativo, que se expressa em decretos legislativos e resoluções de plenário. Não se olvide, ainda, do controle legislativo da Câmara sobre determinados atos ou contratos do Executivo, através de autorização prévia ou aprovação posterior, como nos seguintes casos:

I - aprovar a obtenção de empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamentos;

II - autorizar a concessão de auxílios e subvenções;

III - autorizar a concessão e permissão de serviços públicos municipais, na forma da lei;

IV - autorizar a concessão de direito real de uso de bens municipais;

V - autorizar a concessão administrativa e a cessão de uso de bens municipais;

VI - autorizar a alienação de bens imóveis;

VII - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

VIII - proceder à tomada de contas do Prefeito, quando não apresentadas à Câmara Municipal na forma e prazo da Lei Orgânica;

IX - fiscalizar e controlar, diretamente, os atos de Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

5) **Função julgadora** - das contas do Prefeito, que se faz com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde os houver (art. 31, § 2º, CF/88). É inserta na função julgadora da Câmara Municipal a responsabilização político-administrativa do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos próprios membros

da Edilidade por infrações desta natureza, previstas no art. 4º incisos I a X do Decreto-lei 201/67<sup>38</sup>. Mas os crimes comuns (art.1º, Decreto-lei 201/67, e também os previstos nas leis 4.898/65, 8.429/92 e 8.666/93, arts. 89 a 107), praticados pelo Prefeito, são julgados pelo Tribunal de Justiça. À propósito, a Súmula 394, do STF: “A nova ordem constitucional (art. 29, VIII) erigiu o Tribunal de Justiça do Estado-Membro à condição irreduzível de juiz natural dos Prefeitos Municipais nos processos penais condenatórios, qualquer que seja a natureza de infração penal a ele imputada. Essa prerrogativa, que é estabelecida *ratione muneris*, não caracteriza, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal. Extensibilidade dessa competência penal especial aos ex-prefeitos, na hipótese em que a ação penal objetivar delitos cometidos durante o exercício funcional”.

São as seguintes as infrações político-administrativas que sujeitam o chefe do executivo ao julgamento da Câmara Municipal:

I - impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Pre-

---

38 Há quem entenda que as infrações político-administrativas são as definidas na lei orgânica local ou em lei especial do Município, sendo o Decreto-lei 201/67 inconstitucional.

A questão está em caracterizar-se, ou não, as infrações político-administrativas em ilícitos penais. Caso positivo, a competência legislativa será exclusiva da União (pois Direito Penal é matéria de sua competência privativa). Na esteira desse raciocínio, o art. 4º, DL 201/67 seria exaustivo e a LOM não poderia disciplinar o assunto. Um argumento favorável a esse entendimento está em que as penas das infrações político-administrativas só superficialmente diferem das penas previstas em outros tipos penais. Senão vejamos: nos crimes comuns as penas previstas são detenção, reclusão, multa e restrição de direitos, como a proibição de freqüentar certos lugares ou a inelegibilidade; nas infrações político-administrativas as penas previstas são a cassação e a inelegibilidade, portanto, penas restritivas de direitos. Então a natureza dessas infrações é penal, e incompetente é o Poder Legislativo Municipal para disciplinar a questão. Não se olvide que as penas diferenciem os ilícitos: crime e contravenção e ilícito civil. Por outro lado, na responsabilidade político-administrativa, o ato infracional diz respeito à interação entre os Poderes, cada um com suas competências e que devem ser respeitadas, sob pena de quebra do princípio da independência e autonomia. Sob esse prisma, afigura-se conveniente que a competência para a definição das infrações político-administrativa seja das Câmaras Municipais, propiciando uma diversidade legislativa entre os Municípios, que, afinal de contas, não possuem as mesmas necessidades e nem comunidades cultural e socialmente iguais, de modo que a uniformização poderia, até mesmo, ser prejudicial, pois não considera essas diversidades.

feitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituído;

III - desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV - retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V - deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;

VII - praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município, sujeitos à administração da Prefeitura;

IX - ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização do Câmara dos Vereadores;

X - proceder de modo incompatível com a dignidade e decoro do cargo.

Importa registrar, por fim, que no exercício da função julgadora, inafastável apresenta-se a observância, pela Câmara Municipal, dos princípios do contraditório e ampla defesa, bem como à fundamentação das deci-

---

Não obstante, o primeiro entendimento apresenta-se mais correto, e, nesse sentido tem se posicionado a doutrina e a jurisprudência dominante no país.

À propósito, assim dispõe o art. 178 e § único da Constituição do Estado de Minas Gerais: "Art. 178. O Prefeito é processado e julgado originariamente pelo Tribunal de Justiça, nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

Parágrafo único - Na forma da Lei Orgânica, compete à Câmara Municipal o julgamento do Prefeito por infração político-administrativo, observada a regra do § 4º do art. 175".

A disposição não permite concluir que a competência tenha sido expressamente deferida aos Municípios, pois não se pode caracterizar a competência legislativa pela competência para julgamento. E, mesmo que assim o fosse, o dispositivo poderia estar eivado de inconstitucionalidade.

sões, sob pena de nulidade do julgamento, como reiteradamente têm decidido os diversos Tribunais do País<sup>39</sup>.

#### **IV - PERSONALIDADE JURÍDICA DA ENTIDADE E CAPACIDADE JUDICIÁRIA DO PODER**

Considera-se pessoa o ser humano capaz de titularizar direitos e contrair obrigações. Mas não só. O Direito criou a figura da pessoa jurídica, a quem concede, juntamente à pessoa natural, ou física, personalidade jurídica.

O art. 13 do Código Civil estabelece que as pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado. O Município é

---

**39** À propósito, veja-se parte do voto do Exmo. Des. Celso Alves de Melo, na apelação cível nº 44.430-7, proveniente de Brumadinho, em que foram partes o ex-prefeito Cândido Amabis Neto e a Câmara Municipal local: "Realmente, ao se perquirir as disposições do Regimento Interno da Câmara Municipal de Brumadinho, a resolução, aparentemente, parece ter sido processada da maneira correta. No entanto, vislumbro algumas ilegalidades, e tenho que ao apelante deveria ter sido dada oportunidade de defesa, posto que se trata de um julgamento, ainda que político e referenciado no parecer prévio do Tribunal de Contas.

(...)

O fato é que o apelante não diligenciou em se defender nessa fase (no Tribunal de Contas). O parecer prévio foi remetido à Câmara Municipal para o então julgamento das contas (art. 180 CEMG). O ex-prefeito, ciente do conteúdo do pronunciamento do Tribunal, requereu vista dos autos. A vista lhe foi negada ao argumento de que não era parte interessada.

(...)

Nesse ponto do raciocínio, destaco as disposições dos arts. 108 e 109 da Lei Orgânica Municipal local, onde se lê, no primeiro, a natureza da atividade de controle de contas do Legislativo sobre o Executivo: julgamento. Portanto, aplicáveis as disposições constitucionais invocadas pelo recorrente em seu apelo. O parágrafo único do art. 109, inclusive, determina que a Câmara receba o Prefeito, sempre que este se manifestar no sentido de expor assuntos de interesse público. Com certeza as contas do município são de interesse público e tenho que o artigo pode ser aplicado ao ex-prefeito, desde que o assunto refira-se à sua gestão, uma vez que quando do julgamento de suas últimas contas, não estará mais à frente da Prefeitura, mas com certeza pode fornecer informações preciosas, que talvez não sejam disponível de forma documentada, principalmente as razões de suas ações.

Por outro lado, caracterizado que o Poder Legislativo procede a julgamento, portanto aplicáveis o contraditório e ampla defesa, imperioso que a decisão seja fundamentada, ainda que não com fulcro no art. 93, IX, da Constituição Federal, mas nos termos do art. 13, § 2º da CEMG, de que todo ato administrativo praticado no Estado de Minas Gerais deve ser explicitado quanto ao fundamento legal, o fático e a finalidade.

(...)

pessoa jurídica de direito público interno (art. 14, III, C.Civ.)<sup>40</sup>. Em linguagem administrativista é entidade, em oposição aos órgãos, centros de competências especializados mas despersonalizados, como a Câmara Municipal. Despersonalizados, sublinhe-se, porque a lei não lhe concedeu personalidade jurídica. Ademais, afigura-se absurdo jurídico que o Poder Legislativo Municipal, porquanto seja uma das manifestações da *potestas* do Município, possa ser considerado uma pessoa jurídica que exista dentro de outra, dentro do Município.

O Município, como pessoa jurídica, tem um representante, bem como domicílio e foro, onde pratica e responde por seus atos. Seu representante político, como já se disse, é o prefeito e nenhum outro órgão ou pessoa detém a representação municipal, nem mesmo o órgão do poder legislativo municipal.

Não obstante sua despersonalização, a Câmara Municipal possui capacidade judiciária, ou seja, “competência para estar em juízo, na esfera de seus interesses particulares”<sup>41</sup>, pacificamente reconhecida pela doutrina<sup>42</sup> e pela jurisprudência<sup>43</sup>, e decorrência de suas atribuições institucionais.

Esclareça-se que a personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária, como também se refere à capacidade judiciária. É certo que toda pessoa jurídica possui capacidade processual, mas tal não impede reconhecer que certos órgãos, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, quando tenham prerrogativas ou direitos próprios a defender: “Nessa situação se encontram os órgãos do

---

Assim sendo, face a todas as ilegalidades do julgamento das contas do exercício de 1991, de Brumadinho, anulo a Resolução 38/93, que rejeitou as contas apresentadas pelo apelante, impingindo-lhe, via transversa, a inelegibilidade. Condeno o apelado às custas processuais e honorários advocatícios, invertendo, dessa forma, o ônus da sucumbência, na forma da sentença reformada.

40 Sendo o Município uma entidade estatal, sua existência decorre da própria lei que o institui, independentemente de registro, formalidade a que se submetem todas as pessoas jurídicas de direito privado. A lei que o cria é a um só tempo seu título constitutivo e marca o início de sua existência legal.

41 RF 300/51 e RP 46/268.

42 Ver: LOPES da COSTA, Direito Processual Civil, I/286, Rio, 1941, cf. sugestão de MEIRELLES, Hely Lopes (op. cit. nota de rodapé 12 às pp. 444).

43 Consulte-se, a título ilustrativo, RT 247/284 ou RDA 15/46. Mais recente: STJ - 5ª Turma, REsp 25.904-0-SP, rel. Min. Jesus Costa Lima, DJU 27.3.95.

Governo local - Prefeitura e Câmara - aos quais se atribuem funções específicas, prerrogativas funcionais e direitos próprios inerentes à instituição. Desde que esses órgãos têm direitos subjetivos, não de ter meios judiciais - mandado de segurança - e capacidade processual para defendê-los e torná-los efetivos”<sup>44</sup>. Pode a Câmara, portanto, demandar e ser demandada, sendo que é seu Presidente que a representa judicial e extrajudicialmente (pode, por conseguinte, conferir mandato a advogado).

A possibilidade de a Câmara agir judicialmente contra o Prefeito decorre de sua autonomia em relação ao Executivo local. Essa autonomia, como ensina Nunes Leal, “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”<sup>45</sup>.

Não se admite, por óbvio, que a Câmara ingresse em juízo em nome do Município ou a pretexto de defendê-lo em demandas com terceiros, relativas a negócios administrativos da competência privativa do Executivo local, pois nesse caso só será admissível a intervenção judicial do próprio Município, que se representa pelo Prefeito ou procurador (Código de Processo Civil brasileiro, art. 12, II).

Na esteira desse raciocínio, e por não possuir a Câmara Municipal patrimônio próprio e por serem seus servidores funcionários públicos municipais (não obstante estarem subordinados ao Presidente da Mesa), as demandas que não disserem respeito às suas prerrogativas funcionais, ou, em outras palavras, aos seus interesses peculiares, deverão ser aforadas tendo o Município no pólo passivo da relação processual, sendo desnecessário, inclusive, que integre a lide como litisconsorte necessária, como já decidiu o STJ (2ª Turma, REsp. 23926-0-SP, rel. Min. Antônio Pádua Ribeiro, DJU 18.04.94).

Mas a Câmara pode impetrar mandado de segurança, por exemplo, desde que seu objeto seja a defesa de seus direitos institucionais. Observe-se que sendo a Câmara um órgão despatrimonializado, todas as vantagens e encargos de ordem pecuniária, decorrentes do julgado, reverterão à Fazem-

---

44 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, cit. p. 445.

45 *Apud* MEIRELLES, Hely Lopes. *Id. ib.* p. 445.

da Municipal, ou serão por ela suportados<sup>46</sup>. Em alguns casos são as Comissões (quando defende direitos, prerrogativas e atribuições negados ou violados pela própria Câmara ou Mesa Diretora do Legislativo) ou a Mesa que figuram em um dos pólos processuais<sup>47</sup>.

A Câmara Municipal, portanto, por ser órgão de desempenho especializado de funções do Município, não possui personalidade jurídica, não obstante possuir reconhecida capacidade judiciária para defesa de suas prerrogativas institucionais.

## V - CONCLUSÕES

1. O Federalismo brasileiro reconhece o Município com entidade político-administrativa, dotado de autogoverno e auto-administração. É, portanto, ente da federação.
2. São órgãos de gestão municipal os Poderes Legislativo e Executivo, apenas. O Poder Judiciário que atua nos Municípios e estadual.
3. Os poderes legislativo e executivo municipais são independentes e harmônicos entre si, na forma da CF.
4. A Câmara Municipal é o órgão que exerce o Poder Legislativo a nível Municipal.
5. Não se confundem as funções dos Vereadores e as dos Prefeito, embora haja atuação conjunta e colaboração entre eles, não obstante a regra geral ser a privatividade dos atos da competência da Câmara Municipal e também do Prefeito e a indelegabilidade de funções de uma a outro, ressalvadas apenas as exceções previstas na Constituição.
6. A Câmara Municipal é composta de vereadores, eleitos para um mandato de 4 anos.
7. Os vereadores são agentes políticos e como tal estão regidos por normas próprias. Não se submetem ao regime estatutário.
8. O número de vereadores é fixado pela Lei Orgânica do Município, respeitados os limites constitucionalmente fixados.

<sup>46</sup> Hely Lopes MEIRELLES ensina que as impetrações da Câmara requeridas por seu Presidente sem autorização do plenário, ou por qualquer Vereador em nome próprio, se bem que na qualidade de edil serão suportadas pessoalmente pelo autor (Direito Municipal Brasileiro, cit. p. 445-6).

<sup>47</sup> Em alguns casos, portanto, a regra é a Câmara responder por elas.

9. A Câmara, como órgão colegiado, delibera pelo plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo Presidente. Também integram a Câmara as comissões permanentes, as comissões especiais e os serviços auxiliares.
10. A função precípua da Câmara Municipal é fazer leis. A função é precípua mas não exclusiva. São também funções do Poder Legislativo Municipal a função fundamental organizante, a função deliberativa, a função de controle e fiscalização e a função julgadora.
11. Em razão da função fundamental organizante a Câmara Municipal promulga a Lei Orgânica do Município, que deve obedecer aos preceitos das Constituições Federal e do Estado a que pertença o Município.
12. A competência legislativa do Município, exercida em decorrência de sua função precípua, é mais extensa do que tradicionalmente apregoado. Todas as matérias enumeradas no art. 23 da CF podem traduzir-se em situações locais, carentes de regulamentação. Ademais, o Município tem competência suplementar sobre a legislação federal e estadual.
13. As leis editadas pela Câmara nem sempre são leis em sentido material.
14. A função deliberativa, muitas vezes exercida sob a roupagem de lei, diz respeito a atos que independem da sanção do Prefeito: autorização, julgamento técnico, questões administrativas internas,...
15. Em decorrência da função de controle e fiscalização, a Câmara exerce controle político-administrativo da execução contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho dessa função, apresentam-se de grande valia, procedendo às investigações pertinentes.
16. No exercício da função julgadora a Câmara decide acerca das contas apresentadas pelo Prefeito, com o auxílio de parecer emitido pelo Tribunal de Contas. É também inserta na função julgadora da Câmara Municipal a responsabilização político-administrativa do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos próprios Vereadores.
17. As infrações político-administrativas cujo julgamento compete à Câmara Municipal não se confundem com as infrações penais (crimes comuns), que sujeitam o Prefeito a julgamento perante o Tribunal de Justiça.
18. O Decreto-Lei 201/67, no art. 4º, elenca as infrações político-administrativas que sujeitam o Prefeito Municipal a julgamento da Câmara, sendo sanções a cassação e a inelegibilidade.

19. A Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, eis que esta é conferida pelo Direito às pessoas jurídicas, no caso, ao Município, sendo a Câmara um órgão despersonalizado.
20. Não obstante, à Câmara é reconhecida capacidade judiciária, pela doutrina e jurisprudência, para defesa de suas prerrogativas institucionais. As demandas que não disserem respeito aos seus interesses peculiares deverão ser aforadas contra o Município

## O DIREITO HUMANO DE DESOBEDIÊNCIA CIVIL E SUA INSERÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Fábio Luís Guimarães  
Advogado

Existem leis injustas; devemos ceder e obedecê-las, ou devemos tratar emendá-las e obedecê-las até a sua reforma, ou devemos transgredi-las imediatamente?" (Henry David Thoreau, *Desobediência Civil e Outros Escritos*, p. 34).

### SUMÁRIO

1. Introdução 2. Participação política em Estado Constitucional 2.1. Estado e Direito 2.1.1. Ordenamento jurídico 2.1.1.1. Constituição 2.1.1.2. Normas supraconstitucionais 2.2. Direitos de cidadania 2.3. Direitos políticos: atribuição das formas de participação à legalidade 3. A especificidade da desobediência civil 3.1. Direito de resistência 3.2. Desobediência civil 3.2.1. Legalidade constitucional 3.2.2. Não-violência 3.2.3. Motivação 3.2.4. Finalidade 3.2.5. Âmbito de atuação 3.3. Objeção de consciência 4. Notas conclusivas Bibliografia