

PARECER de ASSESSORAMENTO nº 003/2011

ENTIDADE SOLICITANTE: CAMARA DE VEREADORES

FINALIDADE: Orientação sobre Projetos de Resoluções da Câmara

ORIGEM: Ofício S/N/2011.

DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno, para manifestação, o Ofício S/N/2011, de 23/03/2011, encaminhado pela Vereadora CARINE FRASSONI SILVEIRA, cujo teor solicita orientação desta Controladoria sobre alterações da Resolução nº 677/01 (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DE VEREADORES), transferindo atribuições da Mesa Diretora para esfera *de atribuições do presidente da Câmara*, pelo que exaramos abaixo nossa manifestação.

DA LEGISLAÇÃO:

Lei Orgânica.

Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que **a presente consulta deve vir instruída com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente**, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de dar subsídios à manifestação desta Unidade de Controle. Visando a orientação dos Ilmos. Srs. Vereadores, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, **lembrando ainda que, por força regimental, a resposta à consulta não constitui pré-julgamento de fato ou caso concreto (Regimento Interno – UCCI – Decreto 3.662/03).**

DA FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente cumpre lembrar que a Lei Maior do Município é a Lei Orgânica Municipal, onde está assim disposto:

“Art. 67 A Mesa será constituída por cinco membros: Presidente, 1ª Vice-Presidente, 2ª Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário.

§ 1º As atribuições dos membros da Mesa serão expressas no Regimento Interno da Câmara Municipal;

§ 2º Na constituição da Mesa e das Comissões é assegurada tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos que integram a Câmara Municipal. (N.R. alterado pela Emenda 15 da L.O M de 19/12/96.)”

Percebe-se, desde já, que quem estabelecerá as atribuições da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores é a norma, ou seja, o Regimento Interno. Portanto, o que estiver expresso na norma é o que se deve cumprir, em virtude do Princípio da Legalidade.

Também não é menos verdade que o texto da CF deve obedecer uma lógica de hermenêutica, onde a colocação das palavras devem preestabelecer uma ordem de prioridades, quando não houver flagrante contrariedade entre os Princípios, fato este que deve ser resolvido perante o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade.

Já no seu artigo primeiro a Constituição Federal estabelece que todo o ordenamento jurídico deverá ser **constituído** sobre um Estado democrático de direito, ou seja a base de todo o organismo social deverá ser submetido às normas, e tais normas devem respeitar a democracia, onde a vontade da maioria deve prevalecer:

*“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado democrático de direito** e tem como fundamentos: ...”*

Assim sendo, quando a CF estabelece que os Princípios Administrativos devem obedecer a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, também não é por acaso a ordem preestabelecida - “LIMPE”. Em primeiro lugar deve ser observada a Legalidade, depois a Impessoalidade, depois a Moralidade e assim sucessivamente.

O Regimento Interno da câmara está assim disposto:

“ SEÇÃO III DAS ATRIBUIÇÕES DA MESA

*Art. 26. À Mesa Diretora **compet**e, dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento, **a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara**, especialmente:*

§ 1º. Quanto a área legislativa:

I - Propor, privativamente, à Câmara:

a) Proposições que disponham sobre sua organização, funcionamento, segurança e serviços, bem como criação, transformação ou extinção de cargos e fixação da respectiva remuneração;

b) Proposições que disponham sobre a fixação dos subsidio do Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores, Secretários Municipais, Procuradores, Diretores de Autarquias e Assistentes Jurídicos.

II - Declarar a perda de mandato de Vereador, nos casos do inciso I, do Art. 255, deste Regimento, de ofício, mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido representado na Câmara;

III - Provocar a manifestação do Plenário através de Projeto de Decreto Legislativo que disponha sobre a perda de mandato de Vereador fundamentada no inciso II do art. 255, deste Regimento.

§ 2º. Quanto à área administrativa:

I - elaborar, a cada ano, a proposta orçamentária da Câmara Municipal, para ser incluída na proposta orçamentária do Município, e fazer, mediante ato, a discriminação analítica das dotações respectivas, bem como encaminhar ao Executivo Municipal a abertura de créditos suplementares ou especiais, relativamente às dotações da Câmara Municipal, dentro do exercício.

II - superintender os serviços administrativos da Câmara e elaborar seu regimento, interpretando conclusivamente, em grau de recurso, os seus dispositivos;

III - enviar ao Tribunal de Contas do Estado, até o dia 15 de abril, as contas do exercício anterior, obedecendo as disposições sobre a matéria, especialmente o disposto na Lei 4.320/64;

IV - deliberar sobre todos os atos que digam respeito a procedimentos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais em relação aos servidores da Câmara;

*V - **fazer publicar** leis, resoluções e decretos legislativos promulgados, bem como, atos administrativos que digam respeito a licitações, **contratações** de serviços, obras, compras e alienações, observado o Art. 27 da Lei Orgânica do Município;*

VI - determinar a abertura de sindicâncias e inquéritos administrativos.

§ 3º. Quanto a área financeira:

I - Elaborar Projeto de Resolução sobre às contas da Câmara;

II - Elaborar Projeto de Decreto Legislativo sobre as contas da Prefeitura;

III - Elaborar a redação final dos Projetos de Diretrizes Orçamentarias, Plano Plurianual e Orçamento Anual;

Art. 27. .” Os membros da Mesa Diretora reunir-se-ão, no mínimo, quinzenalmente, a fim de deliberar, por maioria de votos, sobre assuntos de sua competência, assinando e fazendo publicar os respectivos atos e decisões.”

Assim sendo, analisemos por partes os projetos de resolução apresentados a esta Controladoria:

1º – PROJETO DE RESOLUÇÃO 05/11

“Art. 1º Ficam alterados os incisos VI e VII do Artigo 31 da Resolução 677/01, que passam a ter a seguinte redação:

Art. 31...

...

*VI. **Executar** os atos administrativos e legais relativos ao funcionamento da Câmara.*

VII. *Assinar contrato de qualquer natureza.*”

Percebe-se a proposital intenção de retirar do texto legal a disposição que expressa a subordinação da vontade da individualidade do Presidente da Câmara à maioria dos membros Mesa Diretora, ao suprimir os termos **“conforme decisão da Mesa”**.

Outrossim, cabe referir que o Legislador anterior, sob votação de todo um plenário, prudentemente, sob a égide dos Princípios Democráticos de Direito, pretendeu, conscientemente, manter sob controle possíveis manifestações de vontades arbitrárias de uma decisão monocrática, derivadas de um único indivíduo investido, temporariamente, por apenas uma legislatura, na posição de Presidente do Legislativo, o que poderia vir a trazer consequências danosas aos seus sucessores, ou mesmo proporcionar a oportunidade da “politicagem”. Este o motivo real de manter no texto o controle democrático da maioria dos membros da Mesa.

De outra forma, a simples alteração, como pretende o texto do projeto sob análise, não levaria o Presidente da Câmara a, simplesmente, “executar” os atos administrativos e legais como bem entendesse, haja vista que a proposição do “Inciso VI” ainda permaneceria subordinada ao disposto no *caput* do Art. 26, que dispõe de forma categórica que:

“À Mesa Diretora compete a direção dos serviços administrativos da Câmara”.

Ora, ainda que se retire do texto legal a disposição que estabelece que o Presidente “execute” os atos administrativos e legais *“conforme decisão da Mesa”*, ainda assim, segundo a lógica da exegese jurídica, e toda a estrutura legal cristaliza que os atos de execução administrativos, praticados pelo Presidente, permanecem sob a DIREÇÃO da Mesa.

No que diz respeito ao inciso VII, que pretende suprimir os termos *“com a aprovação prévia da Mesa”*, o princípio é o mesmo, ou seja, levar a uma efetiva fiscalização e controle pela maioria, no caso a decisão colegiada da Mesa, a fim de evitar que a vontade monocrática, do membro de poder, ocupante temporariamente, por uma legislatura, de apenas um ano, venha a causar danos irreparáveis aos seus sucessores.

É bem verdade que estamos sob um Regime Presidencialista. Outrossim, o Executivo está sob fiscalização constante do Poder Legislativo, que, por via de consequência, é formado por uma pluralidade de vontades que se submetem a decisão da maioria dos seus membros, órgão COLEGIADO por natureza.

Não se pode admitir, portanto, que se pretenda dar um caráter pejorativo de “presidencialismo” ao Poder Legislativo, órgão este que tem por atribuição Constitucional, além de simplesmente criar leis, precipuamente fiscalizar a legalidade e a moralidade da legislação já existente. O que se quer não é uma inflação legislativa, que crie leis indiscriminadamente, mas, a exemplo de países de primeiro mundo, que se faça cumprir a já existente.

Ao “assinar contratos de qualquer natureza”, sem a aprovação dos demais membros da Mesa Diretora, estar-se-ia dando, ao Presidente em exercício, poderes para

que efetive contratações que visem tão somente a vontade de um indivíduo, momentaneamente, ocupando um cargo de poder para que foi elito, quando na verdade, como foi mencionado, a natureza do Legislativo é de órgão colegiado, onde deve prevalecer, como modelo de democracia, a vontade da maioria, representado na pluralidade de membros da Mesa.

1º – PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 07/11

– “Art. 27 – Os membros da mesa diretora reunir-se-ão **quando convocados pelo presidente, com antecedência mínima de 48 horas, para tratarem assunto de sua competência, constante da pauta e após publicarem suas decisões no átrio da Casa.**”

Conforme foi mencionado, o que dispõe a norma é o que deve ser cumprido. Segundo o Princípio da Legalidade, portanto, o que estabelecer a Resolução 677/01, porém sem afrontar os princípios Democráticos de direito.

Na proposta supra, de alteração do Art. 27, fica evidente que a autonomia da Mesa Diretora será retirada por completo, ficando sob decisão do Presidente os casos, situações e momentos que lhe convierem “convocar” a Mesa, além do que, também retira da Mesa a possibilidade de reunir-se, quando necessário, para tratar de assuntos de relevância e urgência sobre atos relativos ao funcionamento administrativo da Casa.

3º – PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 06/11

No entendimento desta Controladoria, o mais grave de todos os projetos já apresentados para análise desta Assessoria jurídica. Trata-se de verdadeira subversão do processo democrático, ou seja, vira de cabeça para baixo todo o procedimento que visa dar transparência e moralidade ao processo de aprovação das leis.

Assim está disposto no Regimento:

“CAPÍTULO VI DOS ÓRGÃOS DA CÂMARA MUNICIPAL

Art. 19. São órgãos da Câmara Municipal:

- I - O Plenário;*
- II - A Mesa Diretora;*
- III - As Comissões.*

...

SEÇÃO II DA URGÊNCIA

*Art. 143 - A urgência **altera o regime de tramitação** de uma proposição, **abreviando-se o processo legislativo.***

*§ 1º. A proposição em regime de urgência **será encaminhada às Comissões competentes** que, em reunião conjunta, convocada extraordinariamente pelo Presidente da Câmara, emitirá parecer no prazo de 48 horas.*

§ 2º. **Exarado o parecer**, a proposição será incluída na ordem do Dia da primeira sessão subsequente.”

Ora, para que entenda claramente, o regime de “Urgência” já é uma excepcionalidade ao normal regime de tramitação, que abrevia passos que são importantes no processo de aprovação dos projetos.

Quando um projeto começa a tramitar no Poder Legislativo deve passar pelas Comissões, as quais são compostas por vereadores cuja paridade partidária deve ser observada. A tramitação dos referidos projetos deverá ser analisada, da forma mais técnica possível, por exemplo: a fim de fiscalizar a legalidade, será examinado na Comissão de Constituição e Justiça; a fim de fiscalizar o custo/benefício para a comunidade, será examinado pela Comissão de Finanças e Orçamento e assim sucessivamente.

“CAPITULO VII DAS COMISSÕES

SEÇÃO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

*Art. 43. **As comissões são órgãos técnicos** constituídos de vereadores, para, em caráter permanente ou temporário, **assessorar** ou representar a Câmara Municipal.*

*§ 1º. **As Comissões Permanentes possuem caráter técnico-legislativo, e têm por atribuição a apreciação de proposições submetidas a seu exame**, e sobre elas deliberando, na forma deste Regimento, assim como exercer as demais atribuições previstas na Lei Orgânica.”*

O instrumento de controle e transparência, que garante a observância de tais procedimentos, no regime de urgência, é exatamente o parecer das Comissões, imprescindível para que se observem os Princípios Democráticos de Direito da Legalidade, da Moralidade, da Transparência, da Finalidade Pública, dentre outros.

A proposição está assim disposta:

“Art. 1º Fica alterado o Parágrafo 2º do Artigo 143 da Resolução 677/01, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 143...

§ 1º - ...

*§ 2º – Exarado o parecer, **ou não**, a proposição será incluída na Ordem do Dia da primeira sessão subsequente.”*

A simples inclusão do termo “ou não”, como deseja o Ilmo. Vereador Bernardo Fontoura, pode retirar o exame controlador de ilegalidades, irregularidades e vícios das Comissões Técnicas, passando, imediatamente, para votação, sem qualquer análise de controle pelas respectivas Comissões das diversas áreas pertinentes.

É sabido que há poucos dias esta Controladoria exarou parecer, cuja finalidade era esclarecer a Lei, mais especificamente a interpretação do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, onde se evidencia que foi exatamente o texto referente às atuais proposições que freou a realização de atos ilegais que estariam sendo praticados naquela Casa Legislativa.

Não pode esta Controladoria, portanto, se posicionar favoravelmente às alterações que se pretende fazer na legislação, a fim de abrir uma janela para realização de atos que venham a gerar risco ao funcionamento administrativo da Câmara de Vereadores.

Mais claras ainda são as palavras da Vereadora, ora consulente, sobre o que se depreende dos projetos sob análise:

“Sendo o Regimento Interno um conjunto de normas harmônicas, em consonância não só com a Lei Orgânica Municipal, mas também com a Constituição Federal, que tem por finalidade reger o funcionamento do Poder Legislativo Municipal dentro de princípios constitucionais e democráticos, entendemos que as alterações que estão sendo propostas, unicamente ao sabor do capricho do atual Presidente da Câmara, que não admite se submeter às deliberações, tomadas por maioria de votos, da Mesa Diretora, constitui-se em verdadeiro atentado ao Processo Democrático;

Ademais, a reforma pretendida, no nosso modesto entender, ao retirar atribuições da Mesa Diretora, centralizando-a na pessoa do Presidente desestabiliza completamente as atribuições desse órgão, pois, sabidamente, a ele é confiada a gestão administrativa da Câmara Municipal, conforme preceitua o artigo 21 do Regimento Interno.”

Neste ponto cabe ressaltar a importância de que seja revista, com extremo cuidado, a proposta de alteração sob estudo, haja vista que, em alguns instantes, entendemos, sim, que há a real possibilidade de afronta ao regime Democrático, que, dependendo da gravidade que se atribuir, poderá ensejar uma Ação Interventiva do Estado do RS.

De forma sintética, pode-se afirmar que a autonomia dos Municípios configura-se, nas palavras de Alexandre de Moraes, *“pela trílice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração”*. Desse modo, ainda conforme lições do autor, Estados e Municípios organizam-se respectivamente através de Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, autogovernam-se através da escolha direta dos membros de seus Poderes Executivo e Legislativo locais e auto-administram-se através do exercício de suas competências administrativa, tributária **e legislativa**, expressamente conferidas pela Constituição federal.

Sendo os entes federados autônomos entre si, sua coexistência só se torna possível por meio da repartição das respectivas competências, de acordo com a predominância do interesse (geral, regional ou local). Dessa forma, cada ente é independente na sua esfera de atuação e competência, não estando sujeito às ingerências um do outro.

Outrossim, embora no Estado federativo, vigore a regra da autonomia dos entes federados, em casos excepcionais, admitir-se-á a intervenção de um ente sobre o outro, situação em que ficará suspensa dita autonomia. No ensinamento do Min. Celso de Mello,

"O instituto da intervenção federal, consagrado por todas as Constituições republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir - inobstante a excepcionalidade de sua aplicação -, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federadas".

A intervenção poderá ser da União nos Estados (e DF) ou dos Estados nos Municípios – intervenção federal e estadual, respectivamente.

As razões que podem ensejar a intervenção estão expressa e taxativamente previstas no texto constitucional nos artigos 34 e 35. A intervenção poderá ser espontânea ou provocada, configurando-se ora como ato político, ora como ato político-jurídico, havendo procedimentos e legitimados distintos, conforme o caso.

Para o desenvolvimento deste trabalho, interessará, dentre as hipóteses justificadoras da intervenção elencadas na Constituição Federal, a ofensa aos *princípios constitucionais sensíveis* (art. 34, VII), dentre os quais o **regime democrático**, que pode estar comprometido na forma como estarão sendo aprovadas as leis, sem que haja manifestação técnica das Comissões pertinentes. Nessas hipóteses, ocorre clara e direta ofensa à Constituição e a intervenção se dará (ou não, conforme entendimento do Órgão Ministerial) através de procedimento jurisdicional de **ação direta de inconstitucionalidade interventiva**, cuja legitimidade a Constituição carrega para o Estado, abrindo espaço ao poder constituinte decorrente, senão vejamos:

*"Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: IV - **o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual (...)**." (grifo aditado)*

Desse modo, para fins de intervenção estadual nos Municípios, cumpre à Constituição Estadual indicar quais são os princípios sensíveis, cuja violação ensejará procedimento jurisdicional interventivo, que assim dispõe:

"Seção II

Da Intervenção

Art. 15 - O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando:

...

*IV - **o Tribunal de Justiça der provimento a representação para prover a execução de lei, de ordem ou decisão judicial, e para assegurar a observância dos seguintes princípios:***

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

...
§ 1º - A intervenção no Município dar-se-á por decreto do Governador:

...
b) mediante requisição do Tribunal de Justiça, no caso do inciso [IV](#).”

MANIFESTA-SE, portanto:

- a) pela necessidade de encaminhamento da presente análise ao órgão do Ministério Público, para que avalie, dentro de parâmetros Constitucionais os referidos projetos, e, entendendo necessário, tome as providências cabíveis;
- b) quanto à consulta apresentada, a resposta é pela existência de afronta ao processo democrático, no que tange a supressão da emissão dos pareceres pelas Comissões Permanentes, mesmo nas matérias de urgência;
- c) pela necessidade de que se observe o Regime Democrático, onde, no Legislativo, prevalece a vontade da maioria, Órgão Colegiado por natureza, permanecendo a ação fiscalizadora e de controle interno, realizada pela Mesa Diretora.

É o parecer, s. m. j.

Controle Interno, em Sant’Ana do Livramento, 25 de março de 2011.

API – TEDDI WILLIAN FERREIRA VIEIRA – MAT. 218758
Assessor Jurídico da Controladoria Municipal