



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
**GESTÃO AMBIENTAL**

**CADERNO DE ESTUDO**

**O Vereador e a Câmara Municipal**



O Vereador e a Câmara Municipal

## FICHA CATALOGRÁFICA

I59 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Caderno de estudo: O Vereador e a Câmara Municipall. / IBAM. – Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

59 p. : il. color.

(Série Programa de Qualificação Gestão Ambiental)  
Inclui Referências

1. Vereadores - Brasil. 2. Administração municipal - Brasil. 3. Câmaras municipais - Brasil I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. II. Título. III. Série.

CDU 328

# INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM

<b>Superintendência Geral</b>	Paulo Timm
<b>Coordenação Geral do PQGA</b>	Tereza Cristina Barwick Baratta
<b>Coordenação da Capacitação</b>	Hélio Beiroz Imbrosio da Silva Magnes Grael Silveira Maynard do Lago Suzana dos Santos Barbosa Tito Ricardo de Almeida Tortori Supervisão Pedagógica
<b>Supervisão Pedagógica</b>	Anna Maria Fontes Ribeiro Dora Apelbaum
<b>Consultoria Técnica</b>	Octávio da Costa Gomes Neto
<b>Conteudistas</b>	Andrea Pitanguy de Romani Hélio Beiroz Imbrosio da Silva Iara Ferrugem Velasques Iara Verocai Jean Marc Weinberg Sasson João Vicente Lagüéns Júlio César Gonçalves da Silva Karin Schipper Segala Leene Marques de Oliveira Luis Mauro Sampaio Magalhães Marcos Flávio R. Gonçalves Nathália da Silva Braga Paula Bernasconi Rosan Valter Fernandes
<b>Desenho Instrucional</b>	Afrent Soluções
<b>Normalização Bibliográfica</b>	Cinthia Pestana

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>1. AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.....</b>	<b>7</b>
1.1 Evolução histórica.....	7
1.2 Autonomia e competência do município .....	8
1.2.1 Autonomia municipal.....	8
1.2.2. Competência do Município .....	9
1.2.3. Conceituação jurídica do Município .....	9
<b>2. A CÂMARA MUNICIPAL E SUAS PRERROGATIVAS .....</b>	<b>12</b>
2.1 Atribuições e papel .....	12
2.1.1 Pedidos de informação .....	13
2.1.2. Comissões especiais de inquérito .....	14
2.2. Atribuições dos Vereadores .....	14
2.3 Regimento interno.....	15
2.4 Comissões Permanentes e Especiais.....	16
2.5 Sessões .....	17
2.6 Recesso parlamentar .....	18
2.7 Prerrogativas e responsabilidades dos vereadores.....	18
2.7.1 Prisão especial.....	19
2.7.2 Remunerações .....	19
2.7.3 Suplência.....	20
2.7.4 Apresentação de pareceres .....	21
2.7.5 Atuação na eleição da Mesa e na formação das comissões.....	21
2.7.6. Participação no julgamento das contas municipais.....	21
2.7.7. Responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores .....	21
2.7.8. Sanções .....	23
<b>3. PARTICIPAÇÃO POPULAR.....</b>	<b>25</b>
3.1. Cidadania, formas de participação popular e Município.....	26
3.2. A participação popular na Constituição Federal .....	26
3.3. Outras formas de participação popular .....	27
3.4. Conselhos de políticas públicas e de programas.....	27
3.5. Conselhos Gestores de Políticas, sua história e prática contemporânea .....	29

<b>4. PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>32</b>
4.1. Iniciativa das leis .....	32
4.1.2. Iniciativa popular .....	33
4.1.3. Anteprojeto e projeto .....	33
4.1.4. Controle da tramitação .....	34
4.1.5. Urgência .....	34
4.1.6. Medidas provisórias .....	34
4.1.7. Quórum .....	34
4.1.8. Maioria.....	35
4.1.9. Emendas.....	35
4.1.10. Rejeição ou aprovação do projeto .....	36
4.1.11. Sanção.....	36
4.1.12. Veto .....	37
4.1.13. Promulgação e publicação.....	37
4.1.14. Leis delegadas .....	38
4.2. O plano plurianual .....	38
4.2.1. A lei de diretrizes orçamentárias .....	39
4.2.2. A lei do orçamento anual.....	39
4.2.3. Votação do plano plurianual, das diretrizes orçament. e do orçamento .....	40
<b>5. GESTÃO, GOVERNANÇA E AGENDA AMBIENTAL.....</b>	<b>47</b>
5.1. Panorama da legislação sobre conserv. de florestas e a Amazônia Legal.....	47
5.2. Políticas ambientais municipais.....	48
5.3. Planejamento estratégico participativo para a gestão ambiental .....	48
5.3.1. Conselho e Fundo Municipal de Meio Ambiente .....	49
5.4. O Código Florestal Brasileiro .....	51
5.4.1. Cadastro ambiental rural e adequação ambiental de propriedades rurais ....	52
5.4.2. Restauração florestal.....	52
5.5. Uso e Ocupação do Solo .....	53
5.6. Zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico (ZEE).....	53
5.7. Iniciativas de gestão fundiária.....	53
5.8. Monitoramento e controle do desmatamento .....	53
5.9. Fiscalização ambiental .....	54
5.10. Licenciamento ambiental .....	54
5.11. Instrumentos econômicos para a conservação das florestas .....	55
5.12. Atividades produtivas sustentáveis .....	56
5.13. Saneamento básico.....	56

## APRESENTAÇÃO

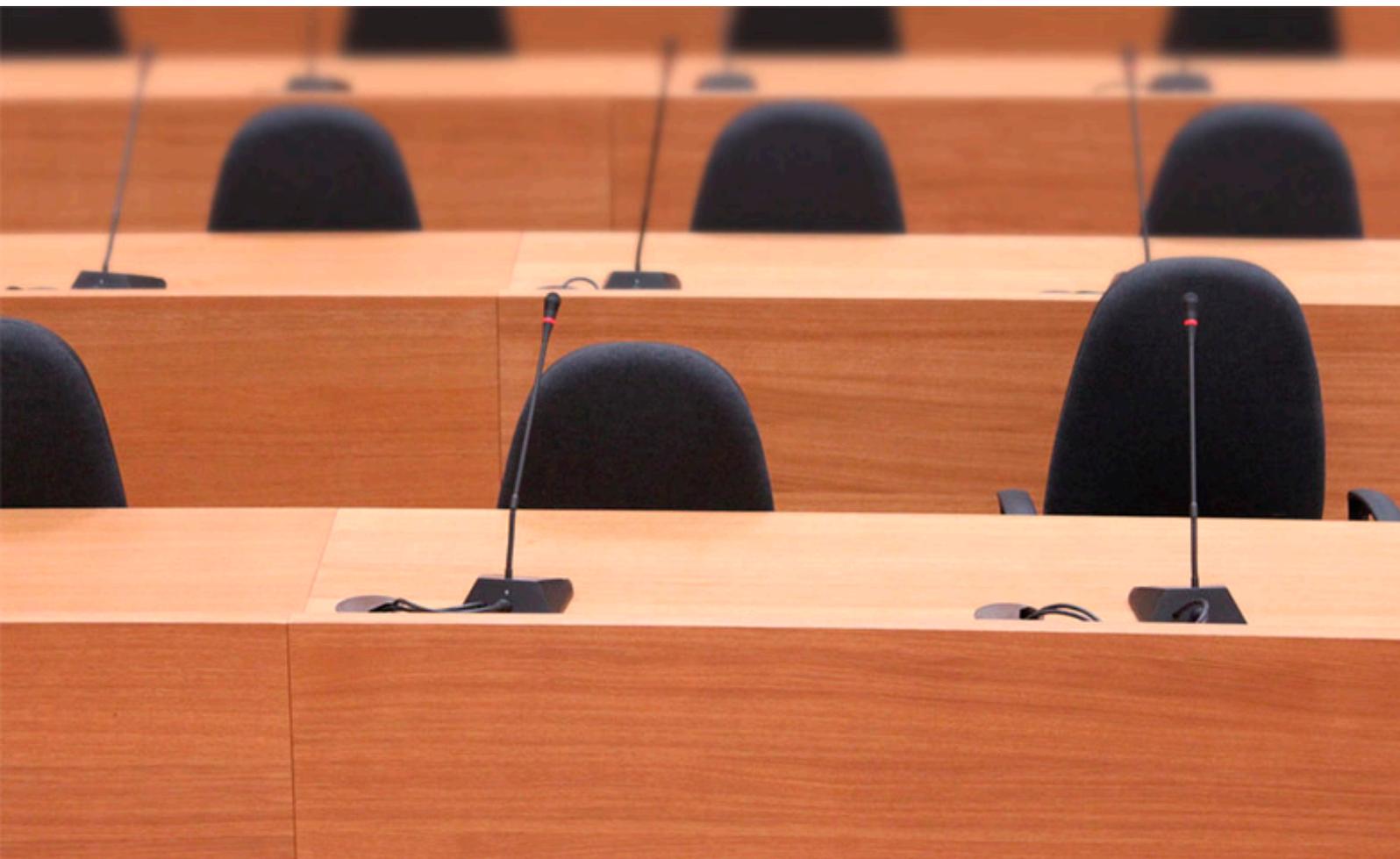
Os temas de interesse social passam, periodicamente, por mudanças conjunturais que impõem desafios aos governos para solucionar problemas ou para minimizar seus impactos. As questões ambientais — trazidas nas últimas décadas para o palco das preocupações da sociedade e, conseqüentemente, dos governos — requerem o alinhamento de objetivos e sintonia entre entes federativos.

Nesse contexto, é fundamental reconhecer a missão do Poder Legislativo Municipal na elaboração das normas que lhe cabem, na fiscalização da atuação do Executivo, da sustentabilidade ambiental e as funcionalidades governamentais.

O curso **O Vereador e a Câmara Municipal** tem como objetivo abordar as responsabilidades do exercício da vereança, destacando a importância do papel do Vereador na preservação do meio ambiente.

Para melhor entendimento, esse curso foi dividido da seguinte forma:

- **Unidade 1** - Autonomia e Competência do Município
- **Unidade 2** - A Câmara Municipal e suas Prerrogativas
- **Unidade 3** - Participação Popular
- **Unidade 4** - Processo Legislativo
- **Unidade 4** - Processo Legislativo
- **Unidade 5** - Gestão, Governança e Agenda Ambiental





# 1. Autonomia e Competência do Município



# 1. AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

## 1.1. Evolução histórica

É possível identificar a origem do Poder Legislativo, ou Parlamento, no documento inglês que ficou conhecido como Magna Charta Libertatum, assinada em 1215 pelo Rei João Sem-Terra. Sem dúvida esse foi o primeiro passo de longo processo histórico que levaria ao surgimento do Constitucionalismo e da Monarquia Constitucional. Além disso, trata-se do primeiro documento jurídico da Inglaterra e a base da Constituição da Grã-Bretanha. Dentre seus maiores legados, temos o seu art. 39, que desvinculava da pessoa do monarca as funções legislativas e jurisdicionais, instituindo o devido processo legal (due process of law). Aí é que surgiu o Poder Legislativo, desvinculado do Poder Executivo.

O processo crescente de constitucionalização das relações humanas posterior à Revolução Francesa (1789/1799) alterou o conceito clássico de soberania para fazê-la repousar no povo. Tal movimento completa-se com o resgate da ideia clássica grega de Democracia, como autogoverno do povo. O modelo constitucional brasileiro optou pela chamada democracia indireta, em que o povo (titular do poder soberano) elege representantes (os parlamentares), que passam a atuar em seu

nome, como seus mandatários políticos por prazo certo.

Em âmbito municipal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara, com harmonia e independência em relação ao Poder Executivo (CF, art. 2º). Durante o Brasil-Colônia, o primeiro Município fundado pelos portugueses foi São Vicente (São Paulo), por iniciativa de Martin Afonso, em 22 de janeiro de 1532. As Câmaras participaram ativamente do processo de formação das instituições democráticas nacionais presentes e somente em raríssimos períodos de exceção deixaram de funcionar, ao contrário do ocorrido com as Assembleias Legislativas e com o próprio Congresso Nacional.

As Câmaras Municipais sempre foram, e continuam sendo, importantes para o regime representativo. No Brasil-Colônia, ainda que limitadas, eram os únicos órgãos de Governo representativo de que se tem notícia, mesmo que não houvesse efetiva participação popular, já que a maior parte da população não votava ou porque era constituída de escravos ou porque não tinha rendimentos ou bens suficientes para exercer o direito de voto. Apesar da pretensa introdução do sufrágio universal pela Constituição de 1891, de fato o verdadeiro sufrágio universal só ocorreu com a edição do Código Eleitoral (Decreto nº. 21.076, de 24/02/1932).



## Atenção!

Nos órgãos legislativos, pois, repousam os fundamentos do regime democrático. De fato, nenhum dos três Poderes do Estado é mais representativo na sua formação e no seu fundamento do que o Legislativo. Em âmbito local, são as Câmaras Municipais a base da democracia. Tanto é assim que não se conhece, em nenhum país, a existência de Executivo eleito sem que o Legislativo também não o seja.

## 1.2. Autonomia e competência do município \*1

### A Federação brasileira e o Município

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).

A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente.

Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da Lei Orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade.

### 1.2.1. Autonomia municipal

Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição

direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua Lei Orgânica (autonomia organizativa).

A aplicação da receita municipal está condicionada à obrigatoriedade de prestação de contas e de publicação de balancetes, nos prazos fixados em lei (art. 30, III).

O ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29 da Constituição: o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, elaborada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador estadual em assuntos de organização do Município. As Constituições passadas atribuíam ao Estado tal competência, hoje objeto de lei municipal, que observará os princípios constitucionais federais e estaduais, estes no que couber.

Cumprir trazer à baila questão concernente à remuneração dos Vereadores, que se submete às regras previstas nos arts. 29, VI e VII e 29 A, da Constituição Federal, com a redação modificada pela EC nº 25/00.

A EC 25/00 dispôs sobre o controle das finanças municipais, tendo cunho manifestamente organizacional, já que encartada no art. 29 da Constituição Federal, enumerador dos preceitos a serem observados nas leis orgânicas municipais. Nesse esteio, a emenda constitucional citada, introdutora do primeiro artigo alfanumérico na Constituição Republicana de 1988, consignou limites de despesa de pessoal da Câmara Municipal e de subsídios dos Vereadores no art. 29-A. A expressão folha de pagamento, do § 1º do art. 29-A, inclui os gastos com remuneração dos servidores da Câmara, subsídios dos Vereadores e obrigações patronais daí decorrentes. As obrigações patronais são despesas acessórias ao pagamento de pessoal em serviço regular,

\*1 Este capítulo foi revisto e atualizado por Ana Carolina Couri, assessora jurídica do IBAM.

contínuo, no Legislativo.

Sobre os limites da despesa de pessoal, prevalecem aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, no art. 29-A, vez que posterior à LRF e igualmente de natureza financeira, porém mais restritivos que a Lei Fiscal, daí sua prevalência.

Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.

Cabe, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição.

Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

## 1.2.2. Competência do Município

Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. No que diz respeito ao seu Governo, cabe aos eleitores eleger os seus responsáveis, ou seja, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores.

Quanto à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como à aplicação de suas rendas, deve o Município obedecer a determinados preceitos constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da

legislação federal respectiva, especialmente do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No que respeita à organização dos serviços públicos locais, é lícito ao Município fazê-lo da forma que lhe pareça melhor, observadas algumas normas contidas na Constituição da República.

Assim, por exemplo, a Prefeitura pode ser organizada em secretarias, departamentos, divisões, seções, serviços, coordenadorias, segundo o tamanho e as necessidades da Administração Municipal. Pode o Município organizar seu quadro de pessoal, seu sistema de arrecadação de tributos, de fiscalização de suas posturas e de outras áreas que estão sob sua competência, enfim, de toda a sua administração como lhe convier, sem ter de obedecer a padrões impostos pelo Estado ou pela União, salvo raras exceções que, entretanto, nunca se referem à estrutura administrativa.

Saliente-se que a Administração Pública, seja direta, indireta ou paraestatal, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de às normas contidas nos arts. 37 e seguintes da Constituição Federal.

Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, o que deve estar listado na Lei Orgânica.

Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.

## 1.2.3. Conceituação jurídica do Município

Os contornos gerais dessa conceituação estão inscritos na própria Constituição Federal, quando erigiu o Município em entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse.

Especificando a qualidade que possui o Município e dando força de direito positivo à colocação constitucional, preceitua o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10/01/02), em seu art. 41, que são pessoas jurídicas de direito público interno todos

\*2 Os incisos I a VI do art. 29-A da Constituição tiveram a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 58/2009.

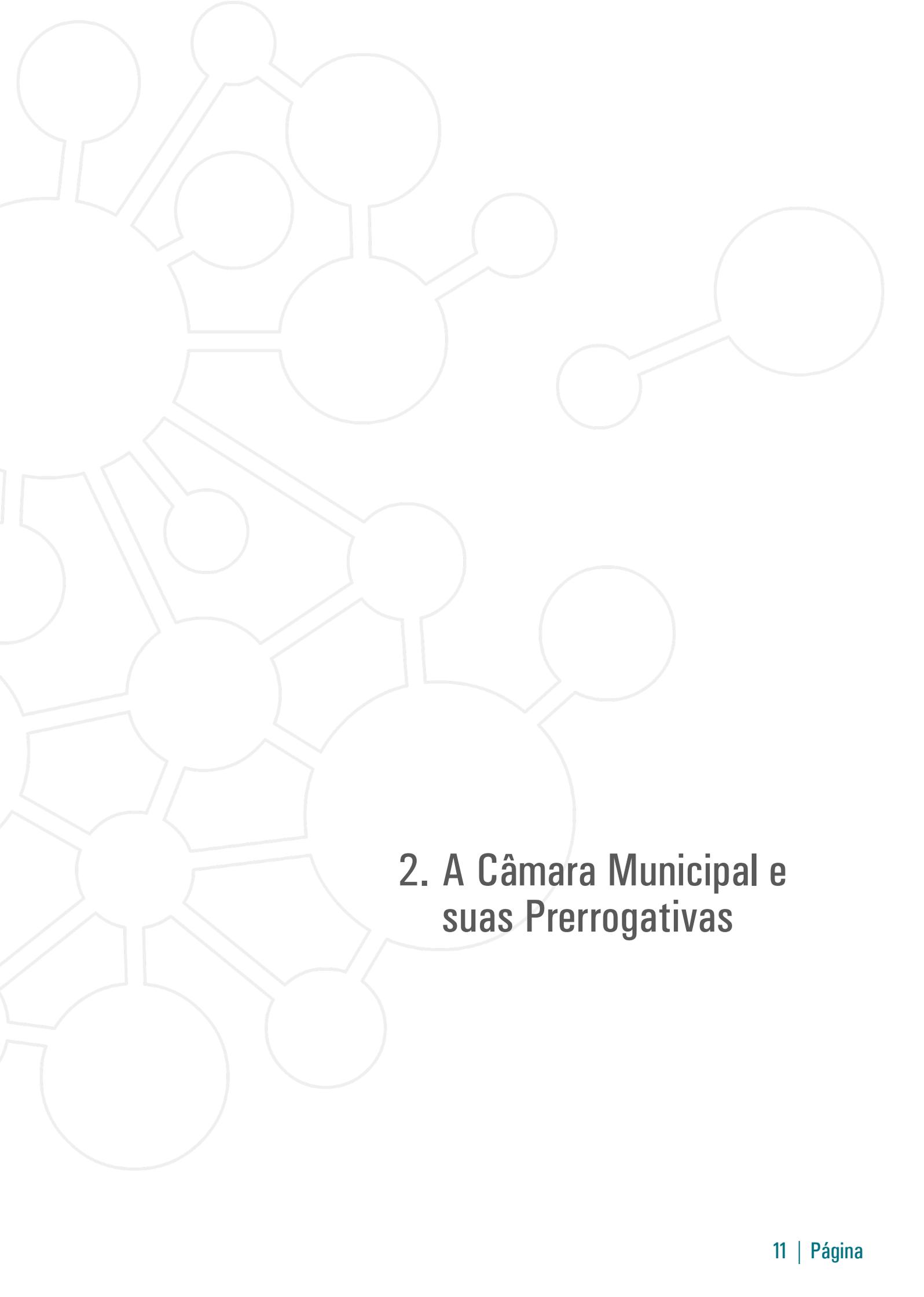
os Municípios legalmente constituídos.

É oportuno lembrar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal.

O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, vez que nem sempre o Município é sede judiciária. Depende, portanto, da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, que estabelece os limites territoriais da jurisdição e dos juízes. São comuns casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada comarca.





## **2. A Câmara Municipal e suas Prerrogativas**



## 2. A CÂMARA MUNICIPAL E SUAS PRERROGATIVAS \*3

A Câmara é composta por Vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos (CF, art. 29, I). Para o desempenho de suas atribuições de se organizar, legislar, administrar, fiscalizar e julgar as contas do Prefeito funciona em sessões legislativas anuais ordinárias que compõem a legislatura (duração do mandato do Vereador).

Como órgão colegiado, a estrutura da Câmara é consequência de processo político e partidário. A Câmara delibera pelo Plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo Presidente. 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 de seu pessoal; e o Presidente representa e dirige a Câmara, praticando os atos de condução de seus trabalhos e o relacionamento externo com outros órgãos e autoridades, especialmente com o Prefeito, promovendo, ainda, os atos específicos de promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Casa. Além disso, há as Comissões, permanentes e temporárias, e, ainda, as Bancadas e os Blocos que atendem à divisão e racionalização dos trabalhos legislativos, exercendo atividades específicas, conjunta ou separadamente.

Como todo órgão colegiado, a Câmara é, no regime democrático, independente na maneira pela qual decide as questões de sua competência. Não se pode dizer a qualquer colegiado qual será a decisão a ser tomada, nem mesmo a uma comissão, junta ou conselho, pois o que se deseja é precisamente que a decisão resulte do debate livre e seja, portanto, coletiva.

### 2.1. Atribuições e papel

Como já registrado, quatro são as funções básicas da Câmara, dentre as quais se destaca a legislativa, que consiste na elaboração de normas genéricas e abstratas (as leis) sobre matérias de competência do Município. A esse respeito, recomenda-se a leitura do capítulo deste livro sobre autonomia municipal.

Compete ainda à Câmara, com a sanção do Prefeito, deliberar sobre todas as matérias de competência do Município, notadamente:

- orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias;
- operações de crédito;
- dívida municipal;
- planos e programas de desenvolvimento integrado;
- concessão de subvenções e auxílios, criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;

\*3 Este capítulo foi revisto e atualizado por Priscila Oquioni Souto, assessora jurídica do IBAM.

- regime jurídico dos servidores municipais;
- alienação, concessão, arrendamento e doação de bens;
- polícia administrativa;
- transferência temporária ou definitiva da sede do Município;
- denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

Por seu turno, é da competência exclusiva da Câmara, dentre outras, as seguintes matérias:

- fixação da remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para cada legislatura (CF, arts. 29 e 29-A);
- julgamento das contas anuais do Município (CF, art. 31);
- organização interna (CF, art. 51, IV);
- sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V);
- transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na legislação pertinente (CF, art. 48, X).
- LOM

### Função Legislativa

É a principal função e consiste na elaboração de normas genéricas e abstratas (as leis) sobre matérias de competência do Município. (texto copiado de parágrafo anterior...)

### Função Administrativa

A segunda função da Câmara é a administrativa, por meio da qual trata de sua economia interna, isto é, dos assuntos que lhe são afetos por força de sua competência privativa, o que se manifesta na prática de atos concretos como estruturação de seu quadro de pessoal, de seus serviços e com a elaboração de seu Regimento Interno, ou, ainda, com as resoluções, os decretos legislativos, as portarias, ou qualquer outra modalidade executiva.

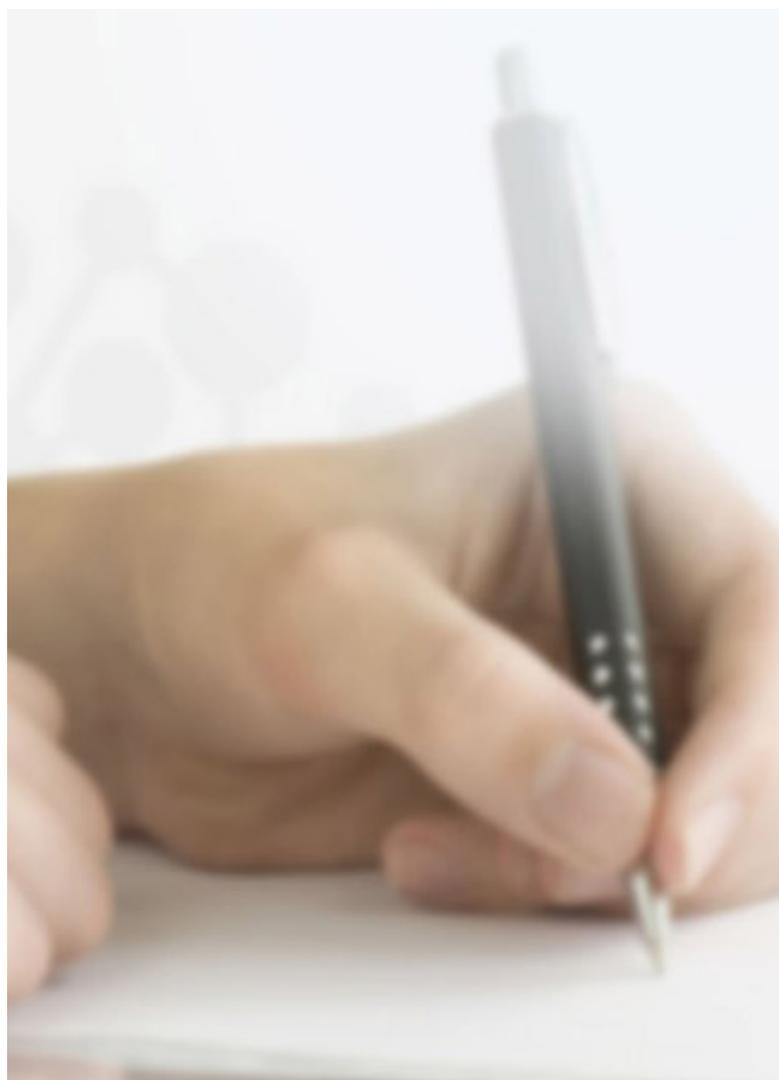
### Função Fiscalizadora

A terceira função da Câmara é a fiscalizadora, que tem por objetivo o exercício do controle da Administração local, principalmente quanto à execução contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, o que é feito por meio do recebimento de documentos dos órgãos do Executivo e de pedidos de informação ao Prefeito e convocação de

seus auxiliares à Câmara ou às suas Comissões e ainda na instauração das Comissões Especiais de Inquérito, na forma prevista na Constituição Federal e na LOM (CF, arts. 29, IX e 31).

### Função Julgadora

A quarta e última função da Câmara pode se manifestar em duas vertentes. A primeira ocorre no julgamento das contas apresentadas pelo Prefeito, para a qual, no exercício de seu controle externo, conta com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver (CF, art. 31, §§ 1º e 2º). A segunda vertente se manifesta nas hipóteses em que é necessário julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os próprios Vereadores, quando tais agentes políticos cometem infrações político-administrativas (Decreto-lei nº 201/67).



#### 2.1.1. Pedidos de informação

Na esfera municipal, a Lei Orgânica é o diploma hábil para prever e disciplinar a função

fiscalizadora do Legislativo local (CF, art. 29, XI). Há de se observar, não obstante, que as funções de fiscalização e controle conferidas ao Legislativo devem ser desenvolvidas com a observância do princípio da harmonia e independência dos Poderes (CF, art. 2º).

Pode-se depreender que deve o Executivo franquear, de modo organizado, o acesso dos Vereadores a todos os registros da Prefeitura, órgãos e entidades que compõem esse Poder e que contenham elementos por eles solicitados, na forma regimental. O Executivo não está obrigado a fornecer, por escrito, um número imenso de informações, porque isso constituiria autêntica subserviência de um Poder a outro, em evidente desalinho ao princípio da separação dos Poderes.

As exigências para solicitar informações devem estar expressas no Regimento Interno, necessária e rigorosamente observadas pelo Vereador (ou Edil) solicitante da informação.

### 2.1.2. Comissões especiais de inquérito

As comissões especiais de inquérito – CEI podem ser instituídas pela Câmara Municipal, integradas por Vereadores em exercício, para apurar fato determinado e em prazo certo, de interesse da Administração local.

Essas investigações tanto podem destinar-se a apurar irregularidades do Legislativo como do Executivo, na Administração direta ou indireta. Conforme a irregularidade cometida, será punida pela própria Câmara, através da cassação do mandato, ou pela Justiça, quando se tratar de crimes de responsabilidade ou funcionais ou, ainda, através de indenização à Fazenda municipal. Em qualquer caso, porém, as conclusões terão valor meramente informativo perante o órgão ou autoridade competente para a responsabilização do infrator.

A comissão de inquérito tem amplo poder investigatório em âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificações em órgãos do Executivo ou da própria Câmara, bem como em qualquer entidade descentralizada do Município, desde que tais exames se realizem na própria repartição, sem a retirada de seus livros e documentos, os quais podem ser copiados por seus membros ou auxiliares ou requisitadas cópias aos respectivos responsáveis.

## 2.2. Atribuições dos Vereadores



### Atenção!

Com a redução da iniciativa legislativa da Câmara nos últimos tempos, o papel fiscalizador da Câmara passa a ser ainda mais importante. A fiscalização exercida pela Câmara é muito abrangente. Não se trata, apenas, de fiscalizar a lisura do Executivo na aplicação dos dinheiros públicos. Consiste também em acompanhar de perto a ação do Prefeito e dos seus auxiliares, para verificar se eles estão agindo conforme o bem comum e o interesse público, ou se estão favorecendo alguns em prejuízo da coletividade; se estão cuidando de interesses particulares; se estão agindo em benefício próprio; se estão contribuindo, com sua ação, para aumentar ainda mais as desigualdades sociais.

As atribuições dos Vereadores são predominantemente legislativas, embora também exerçam funções de controle e fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do Prefeito e de seus pares e pratiquem atos meramente administrativos nos assuntos de economia interna da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias de administração da Casa.

A atividade parlamentar precisa ser capaz de solucionar variados aspectos relacionados às necessidades da sua comunidade. Assim, a sua atuação se materializa em disposições normativas (leis), em deliberações administrativas (decretos legislativos, resoluções e outros atos), em sugestões ao Executivo (indicações), bem como sobre todo e qualquer assunto de competência local.

No sistema municipal brasileiro, não cabe ao Vereador administrar diretamente os interesses e bens do Município, mas de forma indireta, votando leis e demais proposições, ou apontando providências e fatos ao Prefeito, por meio de indicações para a solução administrativa conveniente. Tratando-se de interesse local, não há limitação à ação do Vereador, desde que atue

por intermédio da Câmara e na forma regimental.



Quanto às atividades executivas do Município, o Vereador está impedido de realizá-las ou de participar de sua realização, porque como membro do Legislativo local não pode interferir diretamente em assuntos administrativos da alçada privativa do Prefeito.

Já se disse que a atribuição principal do Vereador consiste na apreciação de projetos de atos normativos, com a consequente participação na sua discussão e votação. Como membro do Poder Legislativo, o Vereador tem o direito de participar de todos os seus trabalhos e sessões, de votar e ser votado para os cargos da Mesa e de integrar comissões, na forma regimental, sem o que não poderá desempenhar plenamente a representação popular de que está investido. Há casos, porém, em que, por considerações de ordem moral de ou de interesse particular nos assuntos em discussão, deverá abster-se de intervir e de votar nas deliberações, justificando-se perante o Plenário.

A participação efetiva nos trabalhos da Câmara tem para o Vereador caráter dúplice duplo de direito-dever. É direito individual personalíssimo resultante de sua investidura no mandato, mas é, também, dever público para com a coletividade que o elegeu como representante que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos. Na Câmara, o Vereador tem liberdade individual de ação, mas fora da Câmara não dispõe dessa faculdade, nem a representa, nem pode tomar iniciativas ou medidas (administrativas ou judiciais) em nome da Casa, fora da forma regimental. Mesmo quanto às informações sobre

negócios municipais, não é admissível que o Vereador as solicite, em caráter individual, ao Prefeito ou a qualquer outra autoridade, devendo fazê-lo, sempre que o desejar, por intermédio da Câmara, a quem submeterá previamente o pedido.

### Remuneração dos Vereadores

A Constituição da República confere à Câmara competência para fixar a remuneração de seus membros para a legislatura seguinte, por meio de lei (CF, arts. 29 e 29-A). Essa remuneração está vinculada aos limites e critérios fixados na Constituição e aos parâmetros previstos na Lei Orgânica, cabendo ao legislador fixá-la, considerando a capacidade de arrecadação de seu Município.

Por ser agente político e detentor de mandato eletivo, o Vereador é remunerado através de subsídio pago em parcela única (CF, art. 39, § 4º). Veja, a propósito, o capítulo 3 deste livro dedicado às prerrogativas dos Vereadores.

### 2.3.Regimento interno

O Regimento Interno é a mola mestra da organização da Câmara, constituindo o instrumento delineador das atribuições dos órgãos do Poder Legislativo. Trata-se de um regulamento, não é lei, ou seja, não está sujeito à sanção do Prefeito. Nele estão contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Câmara Municipal.

O Regimento Interno deve ser editado por meio de resolução ou decreto legislativo, conforme dispuser a **LOM**. A rigor, o ato pertinente é a resolução, embora equivocadamente se use o decreto legislativo. Suas alterações se fazem por meio do processo legislativo, na forma determinada pela **LOM** e pelo próprio Regimento. Dependerão, sempre, da aprovação do Plenário.

Tratando-se de ato de exclusiva competência da Câmara, não pode sujeitar-se à interferência do Executivo. O seu valor jurídico é relevante, pelo que deve o Vereador, conhecê-lo integralmente, pois o seu cumprimento é condição primordial para o bom andamento dos trabalhos da Casa.

Como ato legislativo de caráter administrativo, o Regimento Interno só é obrigatório para os membros da Câmara Municipal, no desempenho

das funções que lhes são próprias. Não tem efeito externo para os munícipes, nem deve conter disposições a eles endereçadas.

Destinam-se a elaborar estudos e emitir pareceres especializados, bem como realizar investigações ou representar a Câmara que devem observar,



O Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações, constantes da Constituição ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos Vereadores, da Mesa e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno, pois, não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

Cabe salientar, ainda, que as Emendas Constitucionais promulgadas nos últimos anos trouxeram alterações que se refletem no Regimento Interno, que deve, portanto, ser constantemente revisto para adequar-se aos ditames do Texto Constitucional em vigor.

## 2.4. Comissões Permanentes e Especiais

Comissões são órgãos técnicos da Câmara Municipal constituídos de pelo menos três membros, em caráter permanente ou transitório.

como já registrado, a proporcionalidade na representação dos partidos ou blocos políticos.

As comissões permanentes ou legislativas são aquelas que se destinam a estudar as proposições e os assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário da Câmara por meio de pareceres específicos.



Nada impede que o Regimento Interno crie inúmeras comissões técnicas, mas algumas são essenciais e indispensáveis. Entre tais, destacam-se as seguintes, cujas denominações podem variar de Município para Município:

- Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, que se destina a opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, bem como analisá-las quanto ao conteúdo gramatical, de modo a adequá-las ao bom vernáculo;
- Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, à qual compete, notadamente, opinar sobre proposições referentes a matéria tributária, abertura de créditos, dívida pública e outras que, de forma direta ou indireta, alterem a despesa ou a receita municipal;
- Comissão de Serviços Públicos, que tem por objetivo examinar as proposições referentes a educação, saúde, contratos em geral, obras públicas, pessoal e outras matérias relacionadas com a prestação de serviços pelo Município.

Em vista das características dos Municípios aos quais esse material didático é destinado, cumpre salientar que suas Câmaras devem ter comissão dedicada aos assuntos relacionados com o meio ambiente, separada, portanto, da que envolve os serviços públicos em geral. O Regimento Interno deve receber alteração que contemple a referida comissão, com a orientação sobre sua composição (que, em princípio, seguirá os mesmos critérios das demais), seu âmbito de atuação e outras normas que devam estar explicitadas no citado regimento.

A leitura do capítulo VII específico sobre a competência do Município em relação ao meio ambiente é importante para que se compreenda a necessidade de tratamento especial por parte da Câmara Municipal.

As Comissões denominadas especiais são aquelas que se destinam à elaboração e à apreciação de estudos de questões municipais, bem como à tomada de posição da Câmara em

outros assuntos de reconhecida relevância. Tais Comissões têm caráter transitório e geralmente são de três espécies:

- *Comissão de Estudo;*
- *Comissão de Inquérito;*
- *Comissão de Representação.*

As **Comissões de Estudo** são formadas visando à elaboração mais apurada de matérias submetidas à Câmara, como projetos de lei, que demandem pesquisa técnica ou adoção de mecanismos próprios incompatíveis com a rotina legislativa normalmente utilizada na Câmara.

As **Comissões de Inquérito**, que têm poder de investigação próprio das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno Camera I, são criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, para apuração de fatos determinados, por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

As **Comissões de Representação**, por sua vez, têm por finalidade representar a Edilidade em atos externos, de caráter social, bem como durante o período de recesso da Câmara, e sua composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária. Para atuar durante o recesso, a Comissão é eleita pela Casa na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no Regimento Interno.

## 2.5.Sessões

O termo “sessão” pode ser empregado para definir dois tipos de reunião:

- Sessão Legislativa e;
- Sessão da Câmara.





Sessão Legislativa é o período anual de reunião da Câmara Municipal. Cada legislatura é composta de quatro sessões legislativas. As sessões legislativas dividem-se em períodos legislativos, cujas datas de início e de término são geralmente fixadas pela Lei Orgânica.

Em âmbito federal, o Congresso Nacional reúne-se, anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Em âmbito municipal, pode a Lei Orgânica estabelecer os segmentos de distribuição desses dois períodos legislativos.

As reuniões marcadas para as datas acima mencionadas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

Além disso, em decorrência de mandamento constitucional, a sessão legislativa não será interrompida sem que seja aprovado pela Câmara Municipal o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o qual tem como objetivo justamente definir as metas que o Governo deverá cumprir com a execução do programa de trabalho determinado pelo planejamento local.

Por sua vez, Sessão da Câmara (ou do Plenário) é a reunião dos Vereadores em exercício, no recinto do Plenário da Câmara, em número e forma regimental, para realizar as atividades de sua pauta. Tais sessões podem ser classificadas em três tipos:

- Sessões ordinárias: são as que se realizam para as deliberações e trabalhos de rotina, em dia, hora e local prefixados em resolução ou no próprio Regimento Interno;
- Sessões extraordinárias: realizam-se em ca-

ráter excepcional, para deliberações sobre matéria urgente, ou para posses, recepções ou homenagens de caráter cívico e social, neste caso denominadas sessões solenes;

- Sessões solenes: convocadas para homenagens ou comemorações cívicas, em qualquer recinto e com qualquer número, pois nelas nada se delibera. Com exceção das sessões solenes, nas demais o comparecimento do Vereador é obrigatório, e por suas faltas poderá perder o mandato, conforme dispuser a Lei Orgânica local.

## 2.6. Recesso parlamentar

O recesso parlamentar ocorre quando da paralisação momentânea dos trabalhos legislativos, entre uma e outra sessão legislativa (23 de dezembro a 1º de fevereiro, por exemplo), bem como entre o primeiro e o segundo períodos legislativos (1º de julho a 31 de julho, exemplificativamente). Pode também ocorrer durante o ano, em razão de pequenas paralisações dos trabalhos legislativos, como, por exemplo, durante os festejos carnavalescos e a Semana Santa.

No período de recesso não funcionam o Plenário e as comissões, salvo as de inquérito ou as especiais, se assim dispuser o Regimento Interno, haja vista que estas deverão dar continuidade a seus trabalhos. Entretanto, isso não significa dizer que a Câmara estará quase que totalmente fechada, pois a sua estrutura administrativa funcionará normalmente, apenas com ritmo de trabalho reduzido. Da mesma forma, as atividades da Mesa Diretora não poderão ser totalmente interrompidas.

## 2.7. Prerrogativas e responsabilidades dos vereadores\*<sup>4</sup>

A Constituição concedeu imunidade material e formal aos parlamentares das esferas de Governo federal e estadual (art. 53, alterado pela EC nº 32/01, e art. 27, § 1º, da CF). A primeira representa inviolabilidade, civil e penal, dos senadores e deputados, federais e estaduais, por suas opiniões, palavras e votos, que exclui a punibilidade por prática que caracterize crime contra a honra (calúnia, difamação e injúria). A segunda significa a possibilidade de suspensão da

\*<sup>4</sup> Este item foi revisto e atualizado por Marcus Alonso R. Neves, consultor jurídico do IBAM.

ação e, por conseguinte, do processo penal pela prática de delitos diferentes dos mencionados, motivado por iniciativa competente.

Ao Vereador foi conferida, apenas, a imunidade material, no exercício da vereança e, ainda assim, na circunscrição do Município (art. 29, inc. VIII da CF/88). Em outras palavras, a inviolabilidade do Vereador, no desempenho do mandato e no âmbito do território municipal, por suas opiniões, palavras e votos, limita-se ao trancamento da ação penal relativa aos crimes contra a honra, não fazendo jus à suspensão da ação e do processo penal pelo cometimento de outros ilícitos penais.

Esse vínculo não se restringe às questões do exercício do mandato em sentido estrito, mas apresenta correlação com todos os temas relevantes e de importância para a vida dos munícipes, levados ao Plenário ou não. A garantia da inviolabilidade atinge o Vereador quando estiver atuando no Plenário ou nas comissões da Edilidade, e o resguardará em todo o território municipal, desde que haja relação de causa e efeito com o exercício de seu mandato.

### 2.7.1. Prisão especial

Os Vereadores têm direito a prisão especial, na forma do inciso II, do art. 295 do Decreto-Lei nº 3.689/41 (Código de Processo Penal), alterado pela Lei nº 3.181/57, que perdurará enquanto não houver decisão condenatória com trânsito em julgado. Findo o processo penal, ele deverá ser recolhido à prisão comum. Acrescente-se que se o Vereador vier a perder o mandato, não fará mais jus à prerrogativa assegurada em razão do cargo político que ocupa.



#### Atenção!

Vale ressaltar que os Vereadores, se não estiverem vinculados ao Regime Próprio de Previdência – RPP local, são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a teor da alínea j, do inc. I, do art. 12 da Lei nº 8.212/91.

### 2.7.2. Remuneração

À Casa de Leis, no exercício de sua competência exclusiva (art. 29, inciso VI da CF/88), cabe fixar a remuneração dos Vereadores de uma legislatura

para a outra. De acordo com entendimento perfilado pela jurisprudência pátria, para dar efetividade aos princípios da moralidade e da impessoalidade, os subsídios devem ser fixados antes de se conhecer o resultado das urnas.



Em que pese alguns Tribunais de Contas entenderem que a remuneração dos Vereadores deve ser fixada por lei sujeita à sanção e veto do Prefeito, é de se considerar que com o advento da Emenda Constitucional nº 25, no ano de 2000, a via adequada é a resolução, eis que o atual inciso VI do art. 29 da Constituição não se refere à necessidade da edição de lei formal para tanto, a exemplo do que determina o inciso V do respectivo artigo que assim exige para a fixação do subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal.

Ao fixar os subsídios dos Vereadores, deverá observar, além dos limites remuneratórios que lhes são endereçados (arts. 29, incisos VI e VII; 29–A, incisos I a IV, e seu §1º da CF/88, c/c arts. 18, 19 e 20 da LRF), o teto remuneratório a que alude o art. 37, XI da Constituição, que para os Municípios é o subsídio do Prefeito.

Os subsídios dos Vereadores devem ser expressos em reais, e não em percentuais incidentes sobre a remuneração dos Deputados Estaduais. Isto porque, além de haver um desencontro de legislaturas, a fixação em percentuais acarreta, em última análise, a criação de um “subsídio móvel” vinculado, indevidamente, ao dos Deputados

Estaduais.

É importante frisar que, por força dos princípios da anterioridade e da irreversibilidade, a fixação dos subsídios dos Edis é feita de uma legislatura para a outra, não sendo lícito majorar o valor fixado no decorrer do mandato parlamentar. Em razão do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, admite-se, tão somente, a realização da revisão geral e anual, a fim de recompor, por meio de índice oficial ou outro que se coadune com as possibilidades financeiras da Municipalidade, o valor nominal da remuneração corroída por inflação, na mesma data e índice dos demais agentes públicos.

Tendo em vista que o 13º salário não tem natureza jurídica de gratificação, mas sim alimentar, pode-se sustentar que os Vereadores somente farão jus ao 13º subsídio na hipótese de conter expressa previsão na Lei Orgânica ou na resolução que fixe a sua remuneração. O § 4º do art. 39 da Carta Magna veda o pagamento de qualquer espécie de gratificação. Possuindo natureza remuneratória, entende-se que os Vereadores podem ser beneficiados com o pagamento da respectiva parcela.

Vale ressaltar, por fim, que as reuniões das sessões legislativas extraordinárias, durante o período de recesso parlamentar, não se confundem com as reuniões extraordinárias que são realizadas no período das sessões legislativas ordinárias. Não obstante, desde a edição da Emenda Constitucional nº 50, em 2006, é vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação extraordinária.

### 2.7.3. Suplência

Quando o cidadão eleito toma posse como Vereador, abre-se para o suplente a mera expectativa de direito a assento em cadeira do Legislativo local. O suplente exercerá a vereança nos casos de substituição, que se opera quando o titular se licencia, ou quando há vaga, conforme disposto na LOM e no Regimento Interno.

O Presidente tem o dever de convocar o suplente, a fim de não prejudicar o andamento dos trabalhos da Casa de Leis e não ferir o seu direito subjetivo. O suplente pode perder o direito quando não comparece à Edilidade no prazo regimental para tomar posse na vaga do titular, exceto na hipótese de justificativa apresentada e aceita pelo Plenário.

Ao lado disto, também poderá renunciar a ele, cabendo ao Presidente convocar o 2º suplente. Tanto numa hipótese quanto noutra o suplente não poderá se retratar, vez que a convocação e, por conseguinte, a aceitação do 2º suplente representam atos jurídicos válidos e perfeitos.

O suplente ocupa o lugar do titular nas suas funções ordinárias do Plenário, não o substituindo nas suas atribuições extraordinárias que possa ter na Mesa Diretora ou em qualquer comissão, salvo expressa previsão na Lei Orgânica Municipal ou no Regimento Interno. Acrescente-se que, conquanto substitua o titular, o suplente goza de todas as prerrogativas, legais e regimentais, erigidas em prol do mandato eletivo municipal.



O Edil está autorizado a apresentar indicações ao Executivo ou à própria Edilidade sobre qualquer assunto de interesse público, visando providência prática ou mesmo medidas legislativas. Trata-se de meras sugestões por escrito, mas compõem, tradicionalmente, o desempenho parlamentar. Acrescente-se que as indicações dirigidas ao Executivo deverão ser endereçadas à Mesa Diretora e submetidas à deliberação do Plenário.

Ao Vereador é assegurado o direito de apresentar requerimentos, escritos ou verbais, à Mesa Diretora sobre questões regimentais, matérias relacionadas com a organização interna da Casa de Leis ou com a regularidade dos trabalhos parlamentares e, ainda, sobre informações a

serem obtidas da própria Mesa ou do Executivo. Dependendo de sua natureza, os requerimentos, segundo o que dispuser o Regimento Interno, serão decididos pelo Presidente, pela Mesa Diretora ou pelo Plenário.

#### 2.7.4. Apresentação de pareceres

O Vereador, integrante de comissão permanente ou especial, na qualidade de relator da proposição levada à sua apreciação, tem o direito de apresentar, em conformidade com as regras regimentais, parecer a respeito da respectiva matéria. Ao lado disto, quando for voto vencido na comissão, o Edil dissidente do relator fica sub-rogado da emissão do parecer. Nesta última hipótese, o Regimento Interno poderá exigir que tanto o voto vencido quanto o vencedor sejam lavrados para apreciação em Plenário.

O Vereador pode também manifestar-se verbalmente quando, esgotado o prazo da comissão para proferir o parecer escrito, o Presidente da Câmara o indica para produzi-lo oralmente no Plenário.

#### 2.7.5. Atuação na eleição da Mesa e na formação das comissões

Ao Vereador é assegurado participar, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno, da formação da Mesa e das comissões, inclusive na qualidade de candidato aos referidos órgãos. Acrescente-se que, por força do princípio da proporcionalidade parlamentar (art. 58, § 1º da CF), tanto na formação da Mesa quanto na das comissões deve-se garantir, na medida do possível, a participação dos partidos ou blocos parlamentares com assento na Casa de Leis.

#### 2.7.6. Participação no julgamento das contas municipais

Recebido o parecer do Tribunal de Contas competente sobre as contas municipais, a Câmara Municipal deverá apreciá-lo, podendo rejeitá-lo mediante voto favorável de 2/3 de seus membros (art. 31, § 2º da CF). Nesse momento, o Vereador, no gozo de suas prerrogativas regimentais, está autorizado a agir com toda a independência e segundo suas convicções.

#### 2.7.7. Responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores

O Município, no exercício de sua autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, ao dispor sobre o regime jurídico de seus agentes políticos na LOM, deve arrolar as espécies de responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores. Como já mencionado, o legislador municipal deve atentar para as normas constitucionais sobre os tipos de responsabilidades endereçados aos parlamentares federais, que, por força do princípio da simetria das formas, alcançam os Edis.

Cabe à Municipalidade reproduzir no texto da LOM as faltas ético-parlamentares e as causas extintivas de mandato previstas na Constituição Federal, promovendo as devidas adequações. Até porque, como as responsabilidades ético-parlamentares representam restrições de direitos, que acarretam a flexibilização do princípio da representatividade democrática, não se mostra possível que o legislador municipal amplie o rol a respeito da matéria.

As causas extintivas do mandato dos Vereadores abrangem as seguintes situações:

- a) Ausência em cada sessão legislativa à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal, salvo licença ou missão especial de interesse do Município devidamente autorizada.
- b) Perda ou suspensão dos direitos políticos.

O Vereador que sofrer condenação criminal já transitada em julgado, leia-se, sem possibilidade de interposição de recurso, terá seu direito político suspenso pelo tempo em que durarem seus efeitos (art. 15, III da Constituição).

A consequência disso é a perda do mandato eletivo e, por conseguinte, somente poderá voltar a assumir a Vereança após a extinção da punibilidade ora retratada.

A exceção prevista no § 2º do art. 55 da CF, no sentido de competir ao Plenário deliberar em voto secreto e maioria absoluta sobre a perda do mandato parlamentar na hipótese de condenação criminal em sentença transitada em julgado, conforme entendimento do E. STF no RE nº

225.019/GO, é dirigida aos senadores e deputados federais, bem como aos deputados estaduais e aos deputados distritais, de acordo com os arts. 27, § 1º e 32, § 3º da CF, ou seja, não se aplica aos Vereadores.

Assim, na hipótese de condenação criminal transitada em julgado, a perda do mandato não depende de deliberação da Casa. É consequência da suspensão dos direitos políticos que, por sua vez, é decorrência da condenação criminal. Assim, uma vez recebida pela Câmara Municipal a comunicação extraída nos autos do processo criminal, não cabe ao Presidente da Câmara outra conduta senão a declaração da extinção do mandato.

c) Decretação da perda do mandato pela Justiça Eleitoral, segundo os casos previstos na Constituição.

A decisão, neste caso, é da própria Justiça Eleitoral, que em sua sentença incluirá, quando cabível, a perda do mandato.

As faltas ético-parlamentares dos Edis compreendem as seguintes hipóteses: Incompatibilidades endereçadas aos parlamentares federais, as quais, no que couber, lhes são aplicadas.

A Constituição Federal estende aos Vereadores as mesmas proibições e incompatibilidades aplicáveis aos membros do Congresso Nacional e da respectiva Assembleia Legislativa (art. 29, IX), cuja inobservância implica perda de mandato (art. 55, I).

Entre as referidas vedações, destacam-se duas que dispõem objetivamente sobre a impossibilidade de Deputado e Senador: (i) desde a expedição do diploma e (ii) desde a posse, aceitarem ou exercerem cargos, funções ou empregos remunerados, inclusive os que sejam demissíveis ad nutum, com pessoas jurídicas de direito público (CF, art. 54, I e II, 'b').

As exceções possíveis a essa vedação dizem respeito ao exercício cumulativo da Vereança e de cargo público efetivo (CF, art. 38, III), desde que compatíveis os respectivos horários, e à ocupação do cargo de agente político (secretário municipal, por exemplo), que também é excetuada para os parlamentares federais (CF, art. 56, I).

A razão desse tipo de vedação está no conflito de interesses entre a atividade parlamentar, que envolve a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Executivo (o controle externo, também classificado pela doutrina como sistema de freios e contrapesos), e a sujeição à ingerência política a que os agentes públicos fiduciários estão submetidos. São incongruentes os interesses envolvidos, daí a vedação constitucional.

Quebra do decoro parlamentar, que, além dos casos arrolados no Regimento Interno, abrange:

- abuso das prerrogativas parlamentares;
- percepção de vantagem indevida.



### Atenção!

O **decoro** parlamentar exige que o Vereador tenha conduta moral, dentro e fora das reuniões da Câmara Municipal, muito além daquela demandada de outras pessoas. Ao Edil não é permitido separar os seus atos praticados como agente político daqueles promovidos como cidadão, pois a sua conduta deve ser aferida em relação ao prestígio inerente ao mandato político.

A quebra do decoro se dá, além das causas previstas no Regimento Interno, pelo abuso das prerrogativas parlamentares e pela percepção de vantagem indevida. O legislador constituinte atribuiu à Câmara Municipal competência para disciplinar, por meio do Regimento Cameral, outras hipóteses de ruptura do decoro. O legislador municipal, em observância ao princípio da proporcionalidade e seus subprincípios (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), deverá estatuir normas regimentais objetivas e claras, as quais poderão seguir o entendimento da doutrina e da jurisprudência sobre o assunto em comento, a fim de não dar margem ao subjetivismo que leve à perda do mandato parlamentar por decisão da Edilidade em razão de manobras políticas. Não é necessário, porém, que a conduta do Vereador se configure em ilícito penal; basta demonstrar que fere a dignidade da Câmara Municipal, desprestigia a respeitabilidade do mandato ou atenta contra a moralidade.

### 2.7.8. Sanções

As faltas ético-parlamentares podem acarretar a perda do mandato parlamentar por decisão da Câmara Municipal, enquanto as causas extintivas decorrem de declaração da Mesa. Em outras palavras, a prática de faltas ético-parlamentares pelos Vereadores acarreta, após o devido processo ético-político, a perda do seu mandato por deliberação da Casa de Leis. Já as causas extintivas deverão ser levadas ao conhecimento da Edilidade, que, por meio da Mesa Diretora, tem o dever de declarar a extinção do mandato do Edil.

Nada impede que a LOM autorize a Edilidade a instituir a aplicação de sanções mais brandas e proporcionais à conduta do Vereador, como, por exemplo, a censura verbal em razão de declaração deselegante a um dos seus pares. Isto porque, por força do princípio da proporcionalidade, não se poderia aplicar sanção extrema à conduta de Vereador que tenha menor potencial ofensivo.





### 3. Participação Popular



### 3. PARTICIPAÇÃO POPULAR\*<sup>5</sup>

A apresentação do tema deste capítulo procura chamar a atenção para os diversos tipos de participação que podem ocorrer no Município, em especial na Câmara Municipal. O termo participação popular será utilizado aqui em sentido amplo.



Existem vários tipos de participação popular, que podem coexistir, se combinar e se complementar. O tipo de participação da população no Governo que mais marcou as democracias ocidentais modernas é o do sistema representativo e diz respeito à escolha dos governantes e, em alguns países, à sua deposição. Hoje, no entanto, há diversas outras possibilidades de se entender e praticar a participação popular que contribuem para democratizar o Governo, inclusive no que se refere às políticas públicas e à sua formulação, gestão, fiscalização e controle.

Quando, por exemplo, se amplia o acesso da população às informações sobre as propostas, decisões e ações governamentais, cria-se uma condição necessária, embora não suficiente, para propiciar a maior responsabilização dos governantes e gestores públicos.

A participação nas decisões pode abranger desde aquelas de natureza político-estratégica (sobre questões relativas à formulação, ao controle, à fiscalização, à avaliação e à correção de rumos das políticas públicas e referentes à definição de prioridades para a atuação governamental, à alocação de recursos do orçamento público e à distribuição, territorial e social, dos ônus e benefícios gerados pela atuação do Estado e de sua Administração), até as mais táticas e operacionais (ligadas à forma e aos meios para a implantação de programas, projetos e atividades).

\*<sup>5</sup> Este capítulo foi revisto e atualizado por João Langüens, assessor técnico do IBAM.

Além disso, a participação popular pode se dar por meio de gestão compartilhada ou cogestão. Esse tipo envolve, também, a divisão ou partilha, em algum grau, do poder e da faculdade decisória, além das funções gerenciais e, muitas vezes, até das executivas. Algumas formas mais recentes de entidades, decorrentes de parcerias entre os setores público e privado, são exemplos dessa modalidade de participação, como as organizações sociais, onde os conselhos de administração são constituídos por representantes dos dois setores e possuem funções decisórias estratégicas.

Quanto aos objetivos da participação da população, são apontados como mais comuns:

- fortalecer a representatividade e legitimidade dos governantes;
- contribuir para o maior acerto das decisões e ações governamentais;
- obter o consentimento, a adesão ou a colaboração concreta da população-alvo para implementação de decisões e ações governamentais;
- melhorar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas, projetos, atividades e serviços promovidos pelo Poder Público;
- democratizar o Governo e a gestão pública, incorporando a ambos a noção de que devem funcionar, de fato, como arena privilegiada onde se expressam, articulam e negociam as necessidades, demandas, interesses e aspirações dos diferentes grupos sociais e se constroem consensos;
- criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania.

### 3.1. Cidadania, formas de participação popular e Município

O conceito atual de cidadania envolve a garantia do direito à maior participação dos cidadãos no processo decisório, de gestão e de operação governamental, sem ignorar as limitações ditadas por circunstâncias, como a distância entre a residência dos cidadãos e os centros de decisão, a complexidade de certos temas, o desinteresse, a falta de tempo e o despreparo dos cidadãos, entre outras. Implica, ainda, tentar reduzir ou superar essas limitações e aumentar o estímulo a essa participação, principalmente pela confiança crescente em seus resultados. E isso é uma tarefa articulada entre sociedade e Governo.

São múltiplas, portanto, as formas de participação popular no processo decisório governamental, as quais muito têm a ver com as tradições e a cultura cívico-política de cada país.



Essa percepção se faz notar não só na Constituição Federal, como na produção legislativa, hierarquicamente inferior, a cargo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como nas práticas que seus Governos vêm adotando.

Vale ressaltar que, no contexto do Estado Brasileiro, é o Município que reúne as melhores condições para ampliar a participação popular, em função de vários fatores, como:

- constituir a forma mais descentralizada de exercício do poder, das prerrogativas e das faculdades estatais;
- ser a esfera governamental competente para assuntos e serviços públicos que mais influem na vida cotidiana da população local, sendo muitos deles essenciais à sua sobrevivência e bem-estar imediato;
- possuir, em comparação com o Estado onde se localiza e a União, menor território de jurisdição, população a atender e aparato administrativo e institucional;
- dispor de centros de decisão mais próximos dos cidadãos e, portanto, mais acessíveis.

### 3.2. A participação popular na Constituição Federal

A Constituição Federal dispõe sobre questões

relativas ao regime representativo, como eleições, voto e sistema partidário, principalmente em seus Capítulos IV e V do Título I - Direitos e Garantias Fundamentais. Inclusive destaca, como instrumentos de soberania popular, o sufrágio universal e o voto direto e secreto (caput do art.14). No art. 29 (incisos I e II) dispõe, especificamente, sobre as eleições municipais.

Adota, ainda, a Carta Magna a linha de ampliar a participação política para além desses aspectos mais tradicionais. Por exemplo, inclui como instrumentos de soberania popular extensivos aos Municípios o plebiscito e o referendo (art. 14, incisos I e II), regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18/11/98.

Outras formas de participação popular, previstas constitucionalmente, dizem respeito à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e à iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII).

No que respeita ao segundo exemplo, pode a Câmara regulamentar, em seu Regimento Interno, o trâmite de projeto de lei de iniciativa popular, bem como, para melhor tratar o assunto, instituir comissão permanente que tenha por objeto o exame dessas proposições, a exemplo do que ocorre na Câmara dos Deputados, que possui comissão com essa finalidade, cujo modelo pode ser útil, merecendo consulta ao Regimento Interno dessa Casa para examinar o conteúdo de ambas as sugestões.

O § 3º do art. 31 determina, por sua vez, que o parecer prévio sobre as contas do Município deve

ficar à disposição dos contribuintes, para exame e apreciação, durante sessenta dias, anualmente, para o eventual questionamento de sua legitimidade, o que é ratificado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A Constituição Federal dispõe, ainda, sobre três institutos jurídicos que podem ser acionados pela população para fazer valer seus direitos junto ao Poder Público e que, portanto, podem ser considerados dentro dessa concepção ampliada da participação popular. Trata-se da ação popular, do mandado de segurança e do mandado de injunção, todos disciplinados no art. 5º, que dispõe sobre direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais.

A Constituição Federal determina ainda, nas áreas de seguridade social e ensino público, a adoção da gestão democrática. Além disso, preconiza a participação popular como meio para isso, como mostram os dispositivos referentes à assistência social (art. 204, II) e às ações e aos serviços de saúde (art. 198, III).

### 3.3.Outras formas de participação popular

Em certos países, os cidadãos têm direito de participar da discussão de projetos de lei na Câmara Municipal, segundo as normas regimentais respectivas. O IBAM, em campanha que realiza há vários anos, conseguiu introduzir essa prática em vários Municípios, que criaram, nos regimentos internos de suas Câmaras, o instituto da tribuna livre.

Vem crescendo a adoção espontânea da prática de submeter projetos de lei sobre questões polêmicas a debates públicos, publicando o seu texto na imprensa oficial e divulgando-o por meios



eletrônicos. Isso pode e deve ser adotado pelos Municípios.

Além disso, é comum a criação de comissões, constituídas por representantes do Governo e da sociedade, para debater assuntos controversos e de alto interesse coletivo, organizando-se, inclusive, seminários e reuniões com a participação de órgãos técnicos e de outros representativos dos diversos interesses em pauta.

Ambas as práticas podem ser encaradas como espécies de consultas públicas, cuja amplitude e qualidade de resultados são asseguradas, na medida em que se amplia e facilita o acesso à informação pelos cidadãos e pela coletividade, constituindo instrumento que muito contribui para o exercício da cidadania; por isso, além dos preceitos constitucionais, procura-se facilitar esse acesso e, na medida do possível, torná-lo independente de qualquer iniciativa dos interessados (requerimentos ou petições, por exemplo).



A Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) instituiu, como uma das diretrizes gerais da política urbana, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

Um instrumento de particular importância e tradição no campo da participação popular é a audiência pública, onde os cidadãos interessados são convidados a discutir problemas, questões e propostas governamentais, de forma a balizar as decisões a serem tomadas pelas entidades competentes.

A prática de audiências públicas está presente nos Municípios brasileiros há muito tempo, como por exemplo nas experiências pioneiras de

orçamento-programa e outras, inclusive as que se denominam “Prefeitura nos Bairros”, em que as autoridades, gestores e servidores municipais, em regime de rodízio programado, deslocam-se para determinada área do Município procurando conhecer os problemas de sua população e concentrar esforços, em termos de pequenas obras e serviços públicos, para solucioná-los.

### 3.4. Conselhos de políticas públicas e de programas

Incluem-se também como forma de participação os conselhos que debatem a formulação, monitoramento, controle, fiscalização e avaliação de políticas e programas públicos. Mesmo que estejam, normalmente, vinculados ao Poder Executivo, é importante que os membros do Legislativo conheçam sua formação e competência, pois certamente haverá momentos em que terão de ser ouvidos na Câmara.

Tudo indica que esses conselhos sejam, atualmente, os instrumentos mais valorizados de participação popular no Governo, como base das propostas de gestão democrática e de descentralização de encargos na área social e de estratégia de descentralização de serviços e programas sociais, quando sua adoção é obrigatória. Daí existir hoje certa quantidade de conselhos na Administração Municipal (Tutelar, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Educação, do FUNDEF, de Assistência Social etc.).

A presença desse tipo de colegiado, baseado na participação popular, na Administração Municipal antecede tais iniciativas descentralizadoras e nem sempre se restringe a questões setoriais. Frequentemente abrange outras mais globais, inclusive servindo, em muitos casos, como instrumento para a integração de políticas e ações públicas (Conselhos de Desenvolvimento ou de Planejamento Municipal, por exemplo).

Apesar dos problemas que esses conselhos costumam enfrentar na prática, eles são considerados, cada vez mais, como meio para ampliar a democratização dos processos de construção e dos resultados das políticas públicas, como para dar sustentabilidade e continuidade a elas no contexto brasileiro, caracterizado por grande instabilidade político-administrativa.

Tais órgãos, principalmente no âmbito das políticas de descentralização de serviços públicos de caráter social, costumam estar sujeitos à exigência de paridade entre os representantes do Governo e da sociedade. Por outro lado, sua efetividade vincula-se a, pelo menos, duas condições:

- Essa paridade não pode ser apenas formal, mas real. Em outros termos, não pode ser reduzida a aspectos numéricos, e sim refletir a igualdade de condições para influenciar as políticas e programas públicos. Nessa linha, têm sido destacadas as seguintes necessidades:
  - a) vontade política dos governantes em partilhar de fato o poder;
  - b) construção de competência entre os representantes da população para compreender e tratar os assuntos públicos, observar a legislação e outras normas que os disciplinam e se relacionar com a burocracia;
  - c) construção, nessas pessoas, de uma visão geral dos problemas do Município, mesmo atuando em conselhos setoriais;
  - d) acesso igual aos recursos de comunicação e informação, entre os representantes de ambos os setores;
- A forma de escolha dos membros da sociedade que compõem esses conselhos tem de ser a mais democrática possível e garantir o máximo de representatividade e legitimidade dos mesmos. Não deve ficar a cargo dos governantes e gestores públicos, mas das próprias organizações da população. Além disso, esses representantes da população têm que cultivar estreito relacionamento com suas bases. Nesse sentido, já existe a preocupação de combinar a participação popular através desses conselhos com outras formas mais amplas de participação, como no caso das conferências nacionais, estaduais e municipais, a serem realizadas em áreas como a saúde, a educação, as políticas para as mulheres, entre outras.

### 3.5. Conselhos Gestores de Políticas, sua história e prática contemporânea

Sobre a formação dos conselhos, é relevante observá-los sob perspectiva histórica. Surgem como experiência e reivindicações dos movimentos populares ligados a políticas setoriais, como as

de saúde e educação, que estabeleceram novas formas de relação com os governos locais nos anos 1980. De maneira muito geral, os movimentos seguem trajetória semelhante. Originalmente suas reivindicações não se focavam no controle social, mas por melhores serviços e pela garantia de direitos. Ao longo do tempo, no entanto, vários desses grupos organizados viam-se frente a um impasse na sua relação com os governos locais. De forma esquemática, o impasse era que os governos afirmavam que não tinham condições de prestar melhores serviços, ou porque a solução dependia de outro ente, ou porque não havia recursos, ou por qualquer outro motivo. Os movimentos viam-se impossibilitados de avaliar a veracidade dessas afirmações, de propor mecanismos ou de contribuir para a solução dos problemas.

Os conselhos gestores de políticas públicas se destacam como importantes experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses conselhos contribuem para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas.



Nesse sentido, os conselhos foram ganhando importância como instrumentos de controle social sobre a ação estatal, estabelecendo forte relação com o processo de descentralização administrativa que acompanha a redemocratização do país a partir da década de 1980. Combinando a pressão dos movimentos, experiências bem-sucedidas em nível local e o movimento de descentralização

promovido em nível federal, os conselhos foram incorporados como instrumento de fiscalização do repasse de recursos e dos serviços atribuídos aos Municípios nos campos da saúde e assistência social.

A sua previsão constitucional e a definição de atribuições na legislação estabelecida a seguir, por exemplo, na implementação do SUS, na Lei Orgânica da Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto da Cidade, entre outros, fazem com que conselhos sejam implantados em quase todos os Municípios brasileiros. Contribuiu para isso, sem dúvida, o seu estabelecimento como condição para o repasse de recursos em alguns programas ou políticas, como é o caso da merenda escolar. Nesses casos, a legislação normalmente estabelece parâmetros para a composição do conselho, sendo a regra mais frequente a composição paritária entre membros da sociedade civil e do governo. É possível também a composição tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que usuários do sistema, representantes de profissionais e governo têm o mesmo número de participantes. A função de fiscalização atribuída aos conselhos envolve, muitas vezes, também a fiscalização da aplicação de fundos especiais a eles vinculados. Tais fundos têm criação e origem dos recursos que os compõem previstas em lei e estão direcionados a políticas específicas, como é o caso da Assistência Social ou da Habitação de Interesse Social.

De modo geral, os conselhos devem ser instituídos por lei municipal (de iniciativa privativa do Prefeito). Essa deve estabelecer as atribuições do conselho e as condições para a sua implementação (composição e funcionamento). Devem ser previstas a natureza do conselho (se deliberativo ou consultivo) e as suas funções (executivas, consultivas e/ou fiscalizadoras). Com relação ao seu papel, pode-se classificar

três tipos de conselhos: Conselhos de Políticas (setoriais); Conselhos de Programas (específicos); e Conselhos Temáticos (como os da Mulher, de Políticas Raciais, de Direitos Humanos etc.).

Uma dificuldade comumente encontrada é a falta de articulação entre os conselhos. Muitas vezes temas semelhantes estão sendo tratados em dois conselhos diferentes, sem que eles somem esforços – por exemplo, no de criança e adolescente e no de assistência social. Na maior parte das vezes, as articulações são feitas de maneira informal por pessoas que participam dos dois conselhos.

A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle já foi objeto de debate e de recomendações. Questões como a própria instituição e estruturação dos conselhos, sua composição, autonomia administrativo-financeira e sua articulação com outras instâncias de controle social aparecem, com frequência, nas propostas apresentadas pela sociedade. Mas os temas do acesso aos documentos e informações e da capacitação técnica ganham destaque especial, pois são apontados como limites ao bom desempenho da função de controle.

Além disso, outro grande desafio está na ampliação do processo de participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas. Como fortalecer o vínculo entre conselho e sociedade? Como engajar cidadãos para participarem desse mecanismo de controle social? E como o Estado pode contribuir nesse processo?

É necessária a transformação da sociedade rumo a uma cidadania ativa, que pressupõe compromisso dos indivíduos com o seu direito e também com o seu dever de participar e de reivindicar o cumprimento e respeito aos seus direitos e aos de sua comunidade.





## 4. Processo Legislativo



## 4. PROCESSO LEGISLATIVO

Processo legislativo é o conjunto de normas a serem seguidas pelo Legislativo e pelo Executivo na formação das leis, ou o conjunto de atos processuais que regula a elaboração dessas normas jurídicas – sua criação, modificação ou revogação.

Os princípios gerais do processo legislativo encontram-se na Constituição Federal e aplicam-se aos Estados e Municípios. Entretanto, cabe adaptar as normas constitucionais para essas esferas de Governo, o que, no caso do Município, constitui matéria de sua Lei Orgânica, juntamente com o Regimento Interno da Câmara Municipal. Deve ser examinada, ainda, a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 25/04/01, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, embora não se aplique integralmente ao Município.

Neste capítulo, interessa apenas o estudo dos princípios e normas de formação da lei municipal.

### 4.1. Iniciativa das leis

A iniciativa é o ato pelo qual se propõe ao Legislativo a criação de uma lei. Em sendo manifestação de vontade, emanada de autoridade competente, deve ser sempre ato escrito. O instrumento da iniciativa é o próprio projeto a ser submetido à

apreciação do Plenário.

A iniciativa pode ser geral e reservada. A primeira é a regra, da qual esta última é a exceção.

#### **Iniciativa geral e reservada**

A iniciativa é geral quando, concorrentemente, o Prefeito, qualquer Vereador, qualquer Comissão da Câmara ou os cidadãos podem submeter ao Legislativo determinado projeto. Será reservada, se da competência privativa do Prefeito, ou se apenas os membros da Câmara puderem exercê-la.



Pelo disposto na Constituição Federal (art. 61, § 1º, II), é da competência privativa do Chefe do Poder

Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- criação, estruturação e atribuições das entidades e órgãos da Administração.

Nas três hipóteses mencionadas, a iniciativa das leis é privativa do Prefeito, posto que se trata de princípio constitucional decorrente do princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), como já decidiu reiteradamente o Supremo Tribunal Federal (vide ADIn 872-2-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence – DJU de 06.08.93, p. 14.092; ADIn nº 1.353-0 – Rel. Min. Maurício Corrêa – DJU de 22.11.97, seção I, p. 38.759; Petição nº 1.623-1 – DJU de 14.12.98, seção I-E, p. 24, entre outras decisões). Há ainda a reserva dada ao Executivo pelo art. 165 da Carta Magna, segundo o qual as leis orçamentárias são de sua iniciativa privativa.

De conformidade com a Constituição, deixou de ser reservada ao Executivo a iniciativa de leis que autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. Os projetos de lei nesse sentido tornaram-se de iniciativa geral, muito embora só possam ser propostos se atendidas determinadas disposições.

Para o Legislativo, a Constituição reservou a competência para propor projetos de lei fixando os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 19, observada ainda a Emenda Constitucional nº 25/00.

A criação, transformação e extinção dos cargos, empregos ou funções da Câmara serão objeto de resolução, não se submetendo, portanto, à sanção ou veto do Prefeito, enquanto a fixação da remuneração desses cargos, empregos e funções se faz por lei de iniciativa do próprio Legislativo, por força da Emenda Constitucional nº 19/98.

Outros projetos podem ser iniciados tanto pelo Prefeito, quanto por qualquer Vereador ou Comissão da Câmara ou ainda pela população, neste caso observados certos requisitos. Trata-se, assim, de iniciativa geral.

## **Iniciativa vinculada**

Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito Municipal à Câmara nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme tratado em outro capítulo desta publicação. Neste caso, está-se diante de iniciativa vinculada e ao mesmo tempo privativa.

### **4.1.2. Iniciativa popular**

A Constituição de 1988 admite a iniciativa de projetos de lei por parte da população que sejam de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pela manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII). É o que se chama de iniciativa popular, porque é o próprio povo que oferece à Câmara o projeto, visando a sua transformação em lei.

Não pode ser de iniciativa popular matéria de iniciativa privativa do Prefeito, nem aquelas reservadas à Câmara.

### **4.1.3. Anteprojeto e projeto**

O anteprojeto é o estudo preliminar que se faz para a elaboração do projeto. É, portanto, o esboço do projeto.

Antes de dar-se forma a um projeto de lei, convém estudar as normas a serem formuladas, de sorte que se atenda ao objetivo visado. Esse estudo inicial, que servirá de base ao projeto, constitui o anteprojeto.

O anteprojeto não é ainda o projeto, embora possa ter, ou tenha de fato, a forma deste. Qualquer pessoa pode ser encarregada de elaborar um anteprojeto. Não se inicia com isso o processo legislativo, que é desencadeado com a apresentação do projeto por alguém que tenha competência para fazê-lo, conforme viu-se no estudo da iniciativa.

O projeto de lei é a proposta escrita e articulada de um texto, submetido à apreciação da Câmara, para discussão, votação e, se for o caso, conversão em lei. A apresentação do projeto à Câmara desencadeia o processo legislativo e só poderá ser feita por quem tenha competência para a iniciativa.

#### 4.1.4. Controle da tramitação

A tramitação dos projetos de lei e de outros atos deve pautar-se conforme as normas constitucionais, legais e regimentais pertinentes à questão.

Um controle inicial deve merecer a atenção de todos quanto à competência da Câmara para tratar da matéria que é objeto da proposição. De início, deve-se observar que a Câmara só pode deliberar sobre assuntos de competência municipal e, nessa faixa, somente deve atuar no círculo que lhe foi reservado. Deste modo, a Presidência da Mesa deve deixar de receber qualquer proposição que verse sobre assuntos alheios à competência da Câmara (por não ser matéria ou da competência do Município ou da competência do próprio Poder Legislativo). O Regimento Interno deve cuidar disso, ditando ao Presidente da Casa o comportamento a adotar ou o caminho a seguir.

Outra hipótese de vício da proposição é o da incompetência do seu autor. Se o titular de iniciativa e apresentação do projeto o detém de modo privativo, não deve ser tolerada a usurpação dessa competência por outrem.

Alguns Regimentos Internos especificam outras hipóteses em que a Presidência deixará de receber a proposição, como aquela que delega ao Poder Executivo atribuições privativas da Câmara. Outros órgãos que controlam a tramitação das proposições são as Comissões. A Comissão de Justiça e Redação, ou equivalente, fará exame e emitirá parecer sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto. Essa Comissão observa, portanto, se o projeto se coaduna ou se choca com normas jurídicas superiores.

As Comissões Técnicas permanentes, ou as Especiais que se formem, examinam os detalhes técnicos e o interesse público das proposições que lhes são distribuídas.

#### 4.1.5. Urgência

O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Se, neste caso, a Câmara não se manifestar em até 45 dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, suspendendo a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. Desse modo, as deliberações ficam suspensas,

até que se delibere sobre o projeto em regime de urgência.

A Lei Orgânica do Município pode determinar prazo menor do que 45 dias para manifestação da Câmara sobre tais projetos de urgência. Convém salientar, todavia, que esses prazos não correm nos períodos de recesso do Legislativo nem se aplicam aos projetos de código. Parte-se do pressuposto de que os projetos codificados exigem estudos mais acurados, maior cuidado no seu exame e não devem ficar sujeitos a prazos de apreciação.

Codificação é o nome dado à elaboração sistematizada dos diversos princípios e normas pertinentes a determinada matéria, em certo ramo do Direito, como os relativos ao Código de Obras, Código Tributário, Código de Posturas, Estatuto dos Servidores etc. O Executivo não pode solicitar prazo para apreciação desses projetos.

#### 4.1.6. Medidas provisórias

A Constituição criou um novo instituto, a medida provisória, que veio substituir – em termos – o decreto-lei editado pelo Presidente da República.

Em relação aos Prefeitos e Governadores, havia decidido o Superior Tribunal de Justiça que “a medida provisória, inspirada nos *provvedimenti provvisori* da Itália, é privativa do Presidente da República (Constituição, art. 62 c/c art. 84, XXVI). Assim, o Governador e o Prefeito não podem expedi-la” (Recurso Especial nº 78.425 RS, DOU de 08/09/97).

Em 2002, porém, o Supremo Tribunal Federal – STF, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 425-5, entendeu que os Estados podem adotar a medida provisória no seu processo legislativo, desde que prevista na respectiva Constituição.

Nesse passo, pode também o Município expedir medidas provisórias desde que a Lei Orgânica contenha previsão nesse sentido. As hipóteses de edição deverão ser as mesmas indicadas na Constituição Federal, ou seja, desde que haja relevância e urgência, descabendo o seu uso indiscriminado.

#### 4.1.7. Quórum

Numa definição simples, quórum é o número de

indivíduos presentes numa assembleia, necessário para o seu funcionamento ou votação. Na Câmara Municipal ocorre a exigência de quórum, o que vale dizer que existe um número mínimo de Vereadores que deve estar presente para que o funcionamento ou a votação seja válida.

Note-se que há um quórum para funcionar e outro para votar. Salvo disposição em contrário da Constituição, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros (CF, art. 47).

#### 4.1.8. Maioria

Existem vários tipos de maioria, como se demonstrará a seguir:

**Maioria simples** : é representada pelo maior número de votos dos Vereadores presentes à sessão. Por isso, diz-se também ser esta uma forma de maioria ocasional ou relativa, porque é extraída do número de Vereadores que se encontram no Plenário; não é, portanto, prefixada. Se estiverem presentes seis Vereadores, a maioria simples será de quatro; se são nove Vereadores presentes, a maioria simples será de cinco. Assim, a maioria simples varia de acordo com o número de Vereadores presentes à sessão.

**Maioria absoluta** : corresponde ao número inteiro imediatamente superior à metade do número de Vereadores que compõem a Câmara. Muitas vezes é dada como sendo a “metade mais um”. Essa afirmação seria válida se o número de Vereadores fosse sempre par. Sendo ímpar, não é exata e a primeira definição é mais correta. A maioria absoluta está, por conseguinte, ligada à composição da Câmara, mais do que à presença. Se uma Câmara possui 11 Vereadores, sua maioria absoluta será invariavelmente seis, quer apenas seis Vereadores tenham comparecido à reunião, quer todos os 11. A maioria absoluta é fixa, não varia.

**Maioria de 2/3** : outra forma de maioria, também fixada em razão ao número de Vereadores que compõem a Câmara. Significa a opinião de quase a totalidade dos Vereadores, perto da unanimidade. Em uma Câmara composta de 15 Vereadores, a maioria de 2/3 será sempre igual a 10, ou seja, são necessários os votos desse número mínimo de Vereadores para que a matéria seja aprovada.



#### Atenção!

É importante ressaltar que a **maioria absoluta** e a **maioria de 2/3** são calculadas em relação ao número total de Vereadores da Câmara.

#### 4.1.9. Emendas

Emenda é a “proposta de direito novo como modificação do direito novo já proposto” (segundo a definição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho ). A emenda é uma correção formulada a dispositivo de uma proposição. Propor uma emenda é, portanto, propor modificação ao projeto em tramitação.

O poder de emendar é reservado apenas à Câmara. Somente os Vereadores, conjunta ou isoladamente, inclusive a Mesa e as Comissões, possuem a faculdade de apresentar emenda.

Deve-se observar, todavia, que o Vereador não tem o poder de emendar a proposta de lei, mas apenas o direito de propor emenda. O poder de emendar, ou seja, de aprovar o proposto, é do Plenário da Câmara e, em alguns casos, de suas Comissões.

O Prefeito não pode propor emendas. A afirmação de que essa possibilidade é reservada à Câmara significa também dizer que o Prefeito não pode alterar nem os seus projetos.

Pode, entretanto, ocorrer a hipótese de o Prefeito, depois de ter enviado mensagem contendo projeto de lei, sentir a necessidade de introduzir acréscimos na sua proposição inicial. Nesse caso, deve fazer uma **mensagem aditiva**, encaminhada ao Presidente da Câmara, justificando a medida. Pelo seu próprio nome – mensagem aditiva –, percebe-se que só pode haver acréscimo de dispositivos à proposição inicial, não podendo ocorrer supressão ou substituição de dispositivos. Assim, para realmente modificar o projeto, o Prefeito terá de retirá-lo e reapresentá-lo, já contendo, então, a reformulação pretendida. Quanto aos projetos que não são de sua iniciativa, o Prefeito não tem sequer a prerrogativa de enviar mensagem aditiva.

Já se pode concluir que o poder de emendar não acompanha o poder de iniciativa. O Prefeito tem competência reservada para iniciativa de certos projetos de lei, como se viu antes, e não detém o poder de emendar tais projetos, mas tem

tão somente a faculdade de enviar mensagens aditivas.

É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que disponham, por exemplo, sobre criação de cargos, funções ou empregos na Prefeitura e autarquias municipais. Então, se a Câmara não pode iniciar o projeto, poderá emendá-lo?

Muito se discutiu, outrora, essa questão. A Constituição, todavia, não proíbe emendas aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, desde que não haja aumento da despesa prevista (art. 63, I).

Como se vê, pouquíssimas são as restrições a emendas. Se o projeto for de iniciativa privativa do Prefeito, não pode haver emenda que aumente a despesa prevista, porém pode haver emenda que a diminua, ressalvadas as hipóteses das leis orçamentárias. As emendas serão aceitas somente se estiverem dentro das limitações mencionadas. Se o projeto não comporta emendas que resultem em aumento de despesa, emenda nesse sentido não será aceita.



### Atenção!

No processo legislativo, existem regras básicas que devem ser atendidas para que a Câmara Municipal, através do seu Plenário, possa deliberar validamente. Todas as regras sobre *quorum*, votação, prazo etc. são muito importantes. A Lei Orgânica do Município especifica, de acordo com as condições locais, os detalhes dessas questões.

#### 4.1.10. Rejeição ou aprovação do projeto

Submetido o projeto à deliberação da Câmara, esta poderá aprová-lo ou rejeitá-lo. O projeto de lei não há de ser necessariamente aprovado. Se o Plenário da Câmara não concorda com os termos da proposição, sobretudo quanto a assuntos que não possam ser objeto de emendas, poderá votar em contrário à sua aprovação, deixando de transformar o projeto em lei.

Após o processo normal de discussão e votação, uma das três hipóteses configura-se:

1) o projeto é aprovado integralmente;

2) o projeto é aprovado com emendas;  
3) o projeto é rejeitado.

O projeto rejeitado é o projeto repellido, desaprovado em votação. O projeto que não recebe a votação da maioria exigida é tido como rejeitado. Se o projeto é aprovado pela Câmara e vetado pelo Prefeito, e se a Câmara mantém o veto, o projeto é tido como rejeitado. Os projetos rejeitados, inclusive os não sancionados (com o veto mantido), são arquivados.

A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente pode ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara. Corresponde a sessão legislativa aos trabalhos da Câmara, durante um ano (a sessão legislativa é dividida em dois períodos, em que se entremeia o recesso de julho).

O projeto não há de ser necessariamente aprovado, ou pode ser aprovado com emendas. De qualquer modo, a aprovação pela Câmara é condição essencial para o projeto vir a se transformar em lei. Observe-se que o projeto aprovado pela Câmara ainda não é lei. É tão somente um “projeto de lei aprovado”, que ainda não percorreu todas as etapas necessárias do processo legislativo.

#### 4.1.11. Sanção

Aprovado o projeto de lei pelo Plenário da Câmara, ele será remetido ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará. A sanção traduz a aprovação do Executivo ao projeto, aprovação que pode ser expressa ou tácita. Será expressa se manifestada através da aposição da assinatura do Prefeito ao original preparado para votação, denominado autógrafo. Será tácita se ele não vetar nem sancionar, permanecendo omissa, até decorrer o prazo previsto para sua manifestação.

A sanção, sob qualquer de suas formas, é que transforma em lei o projeto aprovado pela Câmara Municipal. Quando o Prefeito sanciona, está ao mesmo tempo promulgando a lei. A nova lei deverá, então, ser publicada.

O Prefeito tem prazo para sancionar (“aprovar”) o projeto ou para vetá-lo (“rejeitar”), no todo ou em parte. Esse prazo é de 15 dias úteis, decorrido o qual o silêncio importa em sanção. Dessa forma, a ausência de sanção e de veto não faz caducar o

projeto, mas o transforma em lei, porque a omissão é uma forma silenciosa de sanção.

#### 4.1.12. Veto

Assim como o Prefeito pode sancionar o projeto, pode igualmente vetá-lo. Concretiza-se a rejeição no veto, que é a recusa de sanção a projeto aprovado pela Câmara. Essa recusa, porém, terá de ser fundamentada. Dois são os fundamentos constitucionais para aposição de veto: a inconstitucionalidade e a inconveniência ao interesse público.

O projeto pode ser vetado por inconstitucional, ou seja, por ferir, direta ou indiretamente, preceito da Constituição. A Constituição é a lei fundamental ou suprema; por isso, qualquer norma ou ato federal, estadual ou municipal só terá validade se estiver em conformidade com a regra constitucional. O projeto de lei poderá ser vetado, também, por ser considerado contrário ao interesse público. Na segunda hipótese, o veto possui fundamentação de ordem estritamente política: o Executivo apenas o julgou contrário ao interesse público, ainda que seja constitucional. Dessa maneira, o Prefeito terá de dizer por que veta (“rejeita”) o projeto: são as chamadas “razões do veto”.

O veto pode ser total ou parcial. Será total, se abranger todo o projeto. Será parcial, se atingir apenas parte do mesmo, sem prejudicar o texto todo. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º).

Vetado o projeto, o Prefeito comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. A Câmara deverá, então, se reunir para apreciá-lo, deliberando se o aceita ou não.



#### Atenção!

O veto a emendas pelo Legislativo não restaura a redação original, o que muita gente desconhece.

O veto não é uma deliberação absoluta, porque enseja a reapreciação do projeto pela Câmara, podendo esta acolhê-lo ou não. Dessa maneira, a aposição de veto sempre provoca nova apreciação do projeto, relativamente à parte vetada. Ao acolher um veto, a Câmara pode estar concordando com

as razões do Prefeito, que pode ter percebido problemas que não foram vistos antes pela Câmara.

A Câmara somente pode rejeitar o veto do Executivo pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A apreciação do veto deverá dar-se em determinado prazo, a ser previsto na Lei Orgânica. O prazo será de 30 dias, se outro não for estabelecido. Se nesse prazo não houver deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de medidas provisórias.

O veto pode, contudo, ser superado. Por isso, ele não é um ato definitivo e absoluto, mas que apenas recoloca o projeto em novo exame pela Câmara. Essa competência para apreciar o veto, que inclui o poder de derrubá-lo, demonstra que a Câmara é a vontade maior no processo legislativo. A vontade do Legislativo pode, pela manifestação de sua maioria absoluta, sobrepor-se à vontade do Prefeito.

O veto parcial não recoloca em debate todo o projeto. Só se reexamina a parte vetada. No caso desse veto, o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada.

Após a deliberação em que se rejeitou o veto, será a nova lei devolvida ao Prefeito para promulgação. Se o veto tiver sido rejeitado e o Prefeito não quiser promulgar a nova lei, o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara podem promulgá-la conforme dispuser a LOM.

#### 4.1.13. Promulgação e publicação

Com a sanção expressa ou tácita ou com a rejeição do veto, o projeto de lei transforma-se em lei, perfeita e acabada.

A promulgação representa atestação de que a lei existe, pelo que deve ser obrigatoriamente executada e respeitada. Quando o Prefeito sanciona a lei, também a promulga, ato contínuo. Se o Prefeito apuser veto e este não for acolhido pela Câmara, ser-lhe-á devolvida a lei, para promulgação. A promulgação indica, pois, que a nova lei é apta a produzir os seus efeitos jurídicos.

O Prefeito tem o prazo de 48 horas para promulgar a lei. Isso tanto nos casos de sanção expressa ou tácita, quanto nos casos em que se comunicou a rejeição do veto. Se não o fizer nesse prazo, a promulgação caberá ao Presidente da Câmara, também no prazo de 48 horas. E se, por fim, o Presidente da Câmara não promulgar a lei no prazo estipulado, o Vice-Presidente, poderá fazê-lo sempre observando o que dispõe a Lei Orgânica.

Após a promulgação, ocorre a publicação da lei, para que todos tomem conhecimento do seu conteúdo. É a publicação condição essencial para que a lei opere efeitos jurídicos. Sem publicação, o ato normativo não terá eficácia. A publicação compete a quem promulgou a lei. Deve ser feita em jornal de grande circulação no Município, que tanto pode ser o Diário Oficial do Estado, um jornal oficial do próprio Município ou, em casos especiais, até em jornal particular, no qual a lei municipal autorize a publicação dos atos oficiais da Comuna. Na falta destes, entende-se como válida a publicação feita em local acessível ao público, na Prefeitura ou na Câmara.

#### 4.1.14. Leis delegadas

A Lei Orgânica do Município pode adotar ou não o regime de leis delegadas, que serão elaboradas pelo Prefeito, após solicitar a delegação à Câmara Municipal.

Não serão objeto de delegação nem os atos de competência exclusiva da Câmara, tais como remuneração dos agentes políticos, elaboração do Regimento Interno e disposição sobre a organização interna da Câmara, nem a legislação municipal sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos e nem matéria que deva ser tratada por lei complementar.

A elaboração do orçamento, no Brasil, é tarefa do Executivo que o remete ao Legislativo para apreciação e posterior votação. O Legislativo, no entanto, pode compartilhar sua atuação com a população, atendendo, por meio de emendas, a demandas da sociedade, respeitadas sempre as limitações constitucionais a esse respeito.

O processo de elaboração do orçamento hoje não se compõe somente da lei de meios anual, mas também do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Os três documentos devem manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

A Constituição vigente prescreve, no art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as leis de diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.”

#### 4.2. O plano plurianual

Enquanto a execução de ações em curto prazo consta do orçamento anual, as ações formuladas para serem executadas a médio e longo prazos são previstas através de instrumento denominado plano plurianual – PPA.

O plano plurianual programa a atuação governamental para período de quatro anos, em geral, voltada para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e o desenvolvimento socioeconômico e, portanto, implicando despesas classificadas como despesas de capital. Exemplos:

- construção e implantação de creches, escolas, praças, jardins, redes de água, de esgoto, de drenagem pluvial, canalização de córregos, abertura e pavimentação de vias, construção de casas populares etc.;
- reequipamento de unidades escolares, postos de saúde, aquisição de viaturas e máquinas, computadores, mobiliário etc.

De acordo com a Constituição (art. 165, § 1º), o conteúdo do plano plurianual consiste em diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Qual o significado deste mandamento? Significa que os problemas, como as soluções, não são estanques; ao contrário, evoluem com o tempo e a situação. Logo, a despesa de capital não decorre de decisão solitária, mas pode estar articulada a outras decisões e medidas complementares. Resultam, assim, de uma estratégia de intervenção e criam compromissos com o futuro.

Veja-se exemplo: no setor de saúde, se o plano plurianual contempla para o próximo ano a construção de edifícios para hospitais, ambulatórios ou postos de saúde, então será necessária, para o ano subsequente, a previsão de médicos, enfermeiros e atendentes, a não ser que se vá aproveitar recursos humanos já existentes. O mesmo raciocínio se aplica às despesas de

duração continuada, que são aquelas despesas realizadas com a manutenção ou aperfeiçoamento dos serviços já existentes à época de sua elaboração.

Alguns Municípios não elaboram ou nunca elaboraram planos plurianuais. Essa falta é registrada como ocorrência negativa, que não estimula as Administrações a alargar sua visão do futuro, que não leva os Governos a estudarem com a sociedade metas do desenvolvimento, como é sua função. Mais adiante são feitas algumas considerações práticas que justificam essa preocupação e convidam a valorizar a prática do plano plurianual nos Municípios.

#### 4.2.1. A lei de diretrizes orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988. É um projeto de lei que o Executivo submete ao Legislativo estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Portanto, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da Lei de Orçamento Anual – LOA.



O conteúdo da LDO deve ser o seguinte, conforme o § 2º do art. 165 da Constituição:

- metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientação para elaboração da lei orçamentária anual;
- disposições sobre alterações na legislação tributária;
- concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos

ou alterações da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.



#### Atenção!

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF ampliou o alcance e conteúdo da LDO no campo da execução orçamentária e da necessidade de o projeto da LDO conter Anexo de Metas Fiscais e outros relacionados no § 2º do art. 4º da LRF. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é mencionada em outros dispositivos da LRF, a qual vale a pena ler com atenção.

#### 4.2.2. A lei do orçamento anual

O projeto de lei orçamentária é uma forma padronizada estabelecida na Lei nº 4.320/64. O padrão se aplica à União, aos Estados e aos Municípios.

Deverá conter a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

O princípio da unidade orçamentária tende a reunir, em um único total, todas as receitas, de um lado, e todas as despesas, de outro. Inibe a generalização da prática dos orçamentos paralelos, constituindo-se o orçamento num único documento. Não existe, portanto, no âmbito da Administração Municipal, um orçamento da Prefeitura e outro orçamento da Câmara. O que na realidade existe como peça formal é o orçamento do Município.

Isto não impede, no entanto, que o Legislativo participe do processo de elaboração orçamentária, formulando os programas que lhe cabe executar para seu funcionamento e administração e encaminhando tais informações ao Executivo para incorporação à proposta orçamentária, que apresentará o somatório de todas as dotações destinadas aos órgãos do Governo – Prefeitura e Câmara – e da Administração, sejam eles pertencentes ao Executivo ou ao Legislativo.

Pelo princípio da anualidade, como o nome indica, o orçamento é elaborado e aprovado para vigorar pelo período de um ano. No Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil. Isto significa que o exercício financeiro se inicia em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro.

Existe, ainda, o princípio da exclusividade determinando que a lei de orçamento não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, que será analisado mais adiante.

### 4.2.3. Votação do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento



#### Recebimento pela Câmara

Apresentado o projeto à Câmara, este é encaminhado para apreciação e parecer da Comissão encarregada de examiná-lo, conforme dispuser o Regimento Interno.

#### Prazos

Os prazos para apreciação dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual são os previstos no art. 35, § 2º, inciso I, II e III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou na Lei Orgânica do Município, se esta dispuser sobre o assunto. Caso o Legislativo não se pronuncie nos prazos

previstos, a sessão legislativa não será encerrada, ou seja, não se iniciará o recesso parlamentar.

O não cumprimento desses prazos, além de irregularidade, é um gerador de disfunções e prejuízos ao sistema de decisão e gerência da coisa pública.

#### Emendas

Emendas aos projetos de lei são propostas de alteração de texto que se encontra em tramitação na Câmara Municipal.

A apresentação de emenda somente poderá ser feita por Vereador, pela Mesa Diretora ou pelos órgãos técnicos da Câmara, ou seja, suas comissões.

Nos projetos de lei, via de regra, o Prefeito não pode oferecer emendas. Entretanto, no caso do orçamento, o art. 166, § 5º, da Constituição Federal abriu uma exceção, permitindo ao Executivo propor modificações nos projetos de PPA, LDO e de Lei do Orçamento, enquanto não for iniciada, na Comissão de Orçamento, a votação da parte cuja alteração é proposta.

As emendas oferecidas aos projetos de lei são das seguintes espécies:

- **supressiva:** tem por finalidade suprimir qualquer parte do projeto de lei. Exemplo: suprimir autorização na lei do orçamento para que o Prefeito possa realizar operação de crédito por antecipação da receita ou para abertura de crédito suplementar até determinado limite ou, ainda, a eliminação de um programa, projeto ou atividade;
- **modificativa:** como o próprio nome indica, visa modificar a redação de uma proposição sem que isso venha a alterar-lhe substancialmente o conteúdo. Objetiva, sobretudo, tornar mais explícita ou mais clara uma ideia.

A emenda modificativa, neste caso, poderia ser no sentido de explicar, em projetos específicos, o quanto seria despendido no saneamento e preservação dos córregos nomeados, sem alterar o total destinado ao subprograma geral:

- **substitutiva:** objetiva substituir qualquer parte de uma proposição.
- **aditiva:** também de acordo com o próprio

nome, acrescenta algo à proposição original.

A apresentação de emendas à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual tem limitações impostas pela Constituição, conforme se verá a seguir. Portanto, se o Vereador deseja influir na elaboração do programa de Governo que se inicia não pode deixar de emendar o projeto de lei do plano plurianual. A apresentação das emendas ao plano plurianual não está sujeita a nenhuma restrição constitucional, ressalvadas, é claro, aquelas fruto de devaneio do seu autor.

Em tese, o projeto de plano plurianual encaminhado pelo Executivo pode ser modificado pelo Legislativo, conferindo a este, de forma não explícita na Constituição, o poder de interferir na ação do Governo Municipal.

Os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal preveem que a emenda ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento só poderá ser aprovada se satisfizer às seguintes condições:

1º) as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias têm de ser compatíveis com o plano plurianual.

As emendas ao projeto de lei de orçamento devem ser compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A hierarquia do plano plurianual sobre a LDO e desta sobre a proposta de orçamento anual é consagrada por esta regra.

Assim, não podem ser aprovadas emendas que suprimam, modifiquem ou substituam objetivos e metas fixados no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.

A emenda aditiva não sofre de início este tipo de restrição, dependendo do seu objetivo, mensuração e expressão monetária, conforme se verá a seguir.

Em princípio, essa norma de proibição é fácil de aplicar. O nó górdio da questão ocorre, porém, quando inexistem o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. De fato, só podendo haver compatibilidade ou incompatibilidade entre duas ou mais coisas quando elas existem, que termo de referência se teria para comparar um projeto novo dentro de um plano? O entendimento tem sido no sentido de que não se aplica o dispositivo da incompatibilidade da emenda quando o Governo não dispõe de LDO ou plano plurianual, ou de ambos, podendo então resultar

a aprovação de qualquer emenda, mesmo quando esta seja incoerente com a realidade do Município.

Por essa razão, volta-se a insistir na necessidade da existência dos dois documentos, sem o que não haverá ação planejada. É bom lembrar que a execução orçamentária estará dependente do que dispuser a LDO.

2º) A emenda ao orçamento anual para ser aprovada deve indicar os recursos necessários para executá-la, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- as dotações para pessoal e seus encargos;
- serviço da dívida.

3º) A terceira hipótese admitida pela Constituição – transferências tributárias para Estados, Municípios e Distrito Federal – não diz respeito ao Município.

A redação do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal remete diretamente, é claro, ao estudo das emendas do tipo aditivo. O autor da emenda supressiva, modificativa ou substitutiva geralmente não tem necessidade de indicar recursos; pelo contrário, talvez possa até propiciar anulação ou mais racionalidade na utilização dos recursos previstos. Mas, ao apresentar emendas aditivas, provavelmente propõe aumento de despesas que não poderiam ser contrabalançadas apressadamente com a ideia de aumento de receitas. Terá então de indicar recursos decorrentes da renúncia a certos objetivos, de cortes de outros gastos, com a limitação de que esses gastos não poderiam ser dotações de pessoal nem encargos ou serviço da dívida.

Vale notar que as despesas de pessoal e seus encargos incluem:

- vencimentos, adicionais, auxílios, treinamento de recursos humanos, indenizações, diárias, ajudas de custo, horas extras, representações, substituições e outras despesas decorrentes de pagamento de pessoal em serviço na entidade e encargos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, contribuições para institutos de previdência e outros encargos que a Administração deverá atender pela sua condição de empregadora e resultantes de pagamento de pessoal).

O serviço da dívida quer dizer:

- juros de dívida contratada e títulos do Tesouro, descontos e comissões sobre títulos do Tesouro, correção monetária sobre operações de crédito por antecipação da Receita, bem como aqueles recursos destinados à amortização de dívida contratual.

Este segundo requisito não se aplica ao projeto de LDO, que enumera somente as metas e prioridades da Administração Municipal e orienta a elaboração do orçamento anual.

A Constituição também admite a aprovação de emendas que sejam relacionadas:

#### **a) Com a correção de erros e omissões**

A palavra erro pode ser adjetivada de várias maneiras. O erro por vezes pode ter o sentido de ignorância. O erro é a falsa ideia ou o falso sentido que se tem de alguma coisa. A ignorância é a falta de conhecimento, revelando falta total de ideia. Pode haver erro na classificação de item de receita, de elemento de despesa, na codificação de programa, projeto ou atividade. Pode também haver erro aritmético, também chamado erro de cálculo, e, em sentido mais amplo, erro de conta.

Este erro, fortuito ou deliberado, ainda é bastante comum, apesar do que dispõem os arts. 11, 12 e 13 da LRF, principalmente na projeção da receita, apresentada de forma superestimada, com igual reflexo na fixação da despesa.

Detectado esse tipo de erro, a emenda visando corrigi-lo deve ser feita na despesa, que deve ser fixada em termos reais. Explica-se o porquê. A receita é estimada e pode sofrer, durante a execução orçamentária, variação para mais ou para menos. A variação entre o previsto e o arrecadado pode ser um percentual inexpressivo ou de grande expressão. Quando essa variação é para mais, surge o excesso de arrecadação, que pode ser uma fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais. Quando é para menos, e a fixação da despesa está hiperinflacionada, pode, se durante a execução orçamentária não houver controle financeiro eficiente, gerar dívida flutuante impagável, comprometendo a credibilidade do Município e o comprometimento de receita futura. É bom lembrar que a despesa orçamentária é autorizada e durante a execução do orçamento pode ficar aquém da fixação, porém não além.

Uma forma de diagnosticar se a receita está superestimada é comparar a arrecadação do exercício em curso, através dos balanços mensais da execução orçamentária, com a projeção da receita constante da proposta orçamentária.

Essa tarefa não é espinhosa nem complicada num regime de moeda estável, porém de difícil execução numa inflação galopante.

Quando for diagnosticado que a receita está superestimada, a despesa deve ser deflacionada na mesma proporção. A emenda a ser apresentada deve ser modificativa. A previsão original da receita deve permanecer intacta, o que não tem a menor importância. Essa emenda deve demonstrar diferença entre a receita e a despesa que se denomina superávit. Esse valor deve ser classificado como receita de capital, conforme o § 2º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, porém não se constituirá em item de receita orçamentária, segundo determina o § 3º do mesmo artigo. Essa operação é, por assim dizer, artifício para que essa diferença não seja computada duas vezes.

Outra solução é, se assim for de desejo do Legislativo, classificar essa diferença como reserva de contingência, normatizada pelo art. 5º, III, da LRF. É uma quantidade de recursos não comprometidos para a abertura de créditos suplementares e especiais.

É possível que a proposta orçamentária tenha deixado de considerar, por exemplo, um item de receita: destinação de dotação para custeio de serviço anteriormente criado, para pagamento de encargos da dívida contratada, a inclusão de projeto prioritário integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou o estabelecimento de metas a serem alcançadas e outras hipóteses. Nestes casos a emenda será aditiva, preenchendo a lacuna da proposta orçamentária.

#### **b) Com dispositivos do texto do projeto de lei**

Aqui abre-se espaço para mencionar o princípio da exclusividade, mencionado no art. 165, § 8º da Constituição. O princípio da exclusividade proíbe a inclusão na lei orçamentária de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Isto significa que a lei de orçamento não deve conter matéria disposta sobre pessoal, tributos, serviços públicos ou outro qualquer dispositivo que não seja previsão da receita e fixação de despesa. É comum o Legislativo incluir disposições sobre a

execução orçamentária, o que é inconstitucional, motiva a aposição de veto — às vezes rejeitado — e obriga a proposição de ações judiciais.

O princípio da exclusividade admite duas exceções: a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.

Essas exceções objetivam a economia processual. No caso dos créditos suplementares, aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, a autorização prévia é o reconhecimento de que determinada dotação pode ter sido subestimada, fato bastante plausível quando se fazem projeções ou práticas idênticas, não se justificando a solicitação específica para cada caso, o que implica retrabalho, do Executivo e do Legislativo. Essa autorização deve corresponder a um percentual da despesa total. Não há limite, porém é bom lembrar que não se justificam percentuais elevados, acima de 40%, conforme já se verificou em passado recente. A Câmara não está obrigada a conceder essa autorização, as demais também não, mas não conceder autorização alguma é no mínimo demagogia.

As operações de crédito são de duas espécies.  
1º) É de longo prazo e seu montante não pode exceder o previsto para as despesas de capital (CF, art. 167, II). Esse tipo de operação se assemelha àquelas para financiamento de alguma atividade, tal qual a realizada pelas pessoas físicas e jurídicas perante as instituições financeiras. É uma operação orçamentária.

2º) Relacionada com a expressão ***ainda que***, no Texto Constitucional — são operações de crédito de curto prazo denominadas por antecipação da receita. Isto é, o Município tem a expectativa ou a certeza de realização de receita a curto prazo e faz um empréstimo antecipando o seu ingresso. Assemelha-se ao caso do indivíduo que faz um vale junto ao empregador para pagar no fim do mês ou se utiliza do crédito especial de sua conta bancária, ou do comerciante que recorre ao banco descontando duplicata.

No jargão do meio financeiro, essa operação é conhecida como ARO — Antecipação de Receita Orçamentária, atualmente regulamentada pelo art. 38 da LRF, e deve ser liquidada até trinta dias após o encerramento do exercício financeiro, excetuadas aquelas contratadas no último ano

do mandato do Chefe do Poder Executivo, que deverão ser liquidadas até trinta dias antes do encerramento do exercício — 30 de novembro.

Acrescente-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, trouxe novas orientações relacionadas com os orçamentos, razão pela qual recomenda-se sua leitura atenta.

#### 4.2.4. Transparência da gestão fiscal

Por força do princípio constitucional da publicidade, a transparência é considerada elemento primordial da gestão fiscal responsável, com enfoque na divulgação das contas públicas.



Neste sentido, a Lei Complementar nº 131/09 acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101/00 (LRF), com objetivo de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovendo a transparência da gestão fiscal através da ampla divulgação de tais dados.

A transparência fiscal, portanto, está prevista nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, tendo como principais instrumentos os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Outro aspecto importante inserido pela LC nº 131/09, foi a institucionalização do chamado orçamento participativo. O parágrafo único, inciso I, do art. 48 dispõe que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA.

A transparência fiscal também deverá ser assegurada através da ampla divulgação das informações, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, bem como pela adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade, e os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança.

Em conformidade à LRF, o Decreto nº 7.185/10 definiu o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado no âmbito de cada ente da Federação e a Portaria nº 548/2010 do Ministério da Fazenda estabeleceu os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança, adicionais aos previstos no referido decreto.

Quanto à indicação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal, dispõe a LRF que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49).



A fim de assegurar o cumprimento de tais determinações, o art. 73-B da LRF estabeleceu os seguintes prazos a serem observados:



- para os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes: 28 de maio de 2010;



- para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes: 28 de maio de 2011;



- para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes: 28 de maio de 2013.

Assim, até maio de 2013, todos os Municípios brasileiros deveriam se adaptar para cumprir as exigências da LC nº 131/00 e do Decreto nº 7815/10. A Portaria nº 548/2010 estabeleceu ainda uma série de exigências as quais deveriam ser cumpridas de forma obrigatória pelos Municípios a partir de 2013.

Por consequência, os entes que não disponibilizaram suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estão proibidos de receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade.

Ressalte-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas.

Dessa forma, a transparência fiscal se consagra como importante ferramenta de fiscalização da Administração Pública, constituindo mecanismo de combate à corrupção, buscando estimular os administradores a agirem com responsabilidade e contribuindo para o fortalecimento da gestão fiscal.





## **5. Gestão, governança e agenda ambiental**



## 5. GESTÃO, GOVERNANÇA E AGENDA AMBIENTAL

Reconhecer que os Municípios têm um papel fundamental na conservação ambiental e, cada vez mais, recebem autonomia para legislar sobre seu território e ordenar atividades nele desenvolvidas, analisando as ferramentas que podem auxiliar o Legislativo Municipal nessa tarefa.

Os Municípios têm papel fundamental na conservação ambiental e, cada vez mais, recebem autonomia para gerir e legislar sobre seu território e ordenar atividades nele desenvolvidas. Nesse cenário, a municipalidade deve estar preparada para desempenhar adequadamente suas funções frente aos desafios da gestão ambiental na escala local.

Dentre os aspectos que necessitam aprimoramento destacam-se:

- (a) a implantação de planos e programas que sejam realistas, participativos e eficazes e
- (b) a consolidação da legislação para a gestão ambiental que atenda aos interesses de toda a sociedade.

O Poder Legislativo municipal chama para si grande parte da responsabilidade da gestão ambiental local, seja na criação de instrumentos legais que regem todo o conjunto de ações que impactam o meio ambiente, seja na proposição ou na aprovação dos meios que atendam à agenda

ambiental, assegurando a melhor representação de seus eleitores e o bem-estar de toda a sociedade.

Dentre os aspectos de influência da vereança, temos o exame e a votação de projetos da agenda do licenciamento, do monitoramento e da fiscalização ambiental, a criação e o apoio à gestão de unidades de conservação municipais e o incentivo ao desenvolvimento da economia verde, em especial pagamento de ressarcimento por serviços ambientais. Com isso, a municipalidade se apresenta na condição de indutor dos mecanismos de desenvolvimento sustentável frente às atividades produtivas e de valorização da sociobiodiversidade local, que garantam a um só tempo a conservação do meio ambiente, a ampliação de renda e a promoção da qualidade de vida.

### 5.1. Panorama da legislação sobre conservação de florestas e a Amazônia Legal

A legislação ambiental brasileira é reconhecida como das mais completas do mundo. As leis e os demais instrumentos legais que regem a conservação do meio ambiente e da qualidade de vida são resultados de amplas discussões de grupos de especialistas em gestão ambiental, cientistas e representantes dos diversos segmentos sociais.

O principal ponto de partida para toda a legislação ambiental brasileira é o art. 225 da Constituição

Federal, a partir do qual se desdobram todos os demais instrumentos legais ambientais existentes no país. Veja-se seu teor:

**“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”**

A Constituição prevê ainda, em seu art. 23, que:

**“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

.....  
**VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**  
**VII – preservar as florestas, a fauna e a flora...”**

Além disso, o Município é citado nos incisos I e II do art. 30 da Constituição, que prevê que:

**“Compete aos Municípios:**

**I – legislar sobre assuntos de interesse local;**  
**II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber...”**

Muitas leis ambientais, ainda em vigor, foram criadas antes da CF, mas ainda assim obedecendo a seus princípios. A Lei nº 6.938/1981, que estabelece o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e a importância da coordenação de todos os órgãos ambientais do Brasil, federais, estaduais e municipais, para unir esforços ao objetivo comum, recebeu várias alterações e acréscimos para se adaptar à CF.

Há uma lista considerável de acordos internacionais, dos quais o Brasil faz parte, e instrumentos legais que tratam de desmatamento e restauração florestal na Amazônia e em todo o Brasil. Também importantes são as Constituições dos Estados da Amazônia Legal, que têm capítulos próprios para o meio ambiente, devendo ser consultadas para orientar as iniciativas locais.

## 5.2. Políticas ambientais municipais

As políticas públicas ambientais formuladas pelos Municípios põem em prática o embasamento legal, especialmente o que é fixado pelos documentos que se referem a plano diretor, gestão e restauração ambiental, gestão de bacias

hidrográficas, proteção de áreas naturais, combate ao desmatamento, manejo florestal, resíduos sólidos e saneamento básico, entre outros.

As políticas públicas devem perseguir inovações e, para isso, necessitam:

avaliar a necessidade de revisão e/ou complementação dos instrumentos legais municipais ambientais;

- buscar renovação da legislação municipal com frequência periódica de cinco a dez anos;
- estar em consonância com a atualidade das políticas federais e estaduais;
- considerar novas ferramentas de gestão ambiental;
- incorporar inovações tecnológicas e práticas contemporâneas surgidas em todo o mundo.



## 5.3. Planejamento estratégico participativo para a gestão ambiental

Para atender à gestão ambiental municipal deve-se contar com o **planejamento estratégico participativo (PEP)**, que define metas, atividades e executores de todas as linhas de ação necessárias. O PEP deve ser empregado como base para a criação ou reformulação da política municipal de meio ambiente, dando as principais indicações para a redação da lei municipal ambiental.

O PEP pode ser elaborado por meio de oficina organizada pelo órgão gestor ambiental municipal, contando com os integrantes do Conselho

Municipal de Meio Ambiente (CMMA), que reúne atores envolvidos com a gestão ambiental, além de representantes das demais secretarias municipais que trabalham com o tema, dos órgãos estaduais e federais de meio ambiente, dos centros de pesquisas científicas e de órgãos com poder de polícia, dentre outros.



Devido à natureza participativa da gestão ambiental, é fundamental que representantes dos diferentes segmentos da sociedade participem da elaboração do PEP, contribuindo com as decisões e assumindo parte das tarefas a serem definidas.

### 5.3.1. Conselho e Fundo Municipal de Meio Ambiente

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) são instrumentos imprescindíveis para a boa gestão ambiental e devem ser instituídos na forma de lei municipal, cabendo ao Executivo a iniciativa

de sua proposição.

A lei municipal que instituir o CMMA deve prever seus objetivos e suas competências, atribuições e composição. O CMMA deverá ser instalado e coordenado pelo Executivo, reunir-se periodicamente e seguir regimento interno, elaborado tão logo o Conselho seja instalado. As reuniões deverão ser abertas à participação de demais membros da comunidade, nos termos do regimento.

O CMMA deve reunir representantes de:

- órgãos públicos: secretarias municipais (meio ambiente, saúde, educação, obras, planejamento, defesa civil, dentre outras de acordo com a realidade local);
- órgãos públicos ambientais federais e estaduais (ICMBio, IBAMA, Polícia Florestal); instituições de pesquisa e de extensão;
- órgãos colegiados (governo e sociedade): comitês de bacias hidrográficas;
- sociedade civil organizada: organizações ambientalistas do terceiro setor (ONGs, OSCIPs, associação de RPPNs); grupos de produtores e proprietários rurais (sindicatos, cooperativas); instituições de defesa do consumidor; representações indígenas e de quilombos; entidades de classe (arquitetos, engenheiros, advogados, professores etc.); entidades representativas do empresariado; movimentos sociais e de minorias importantes para o Município; associações de bairros; grupos de mulheres, de jovens e de pessoas da terceira idade.

Cabe ao Conselho, entre outras atribuições que a sua criação indicará:

- propor conteúdo e redação da política am-



biental municipal, acompanhar sua aprovação e fiscalizar seu cumprimento;

- propor e realizar eventuais revisões do arcabouço legal do Município;
- analisar e dar parecer a licenças ambientais de atividades potencialmente poluidoras;
- fiscalizar o uso dos recursos do fundo municipal de meio ambiente e aprovar a prestação de contas;
- promover educação ambiental, ecoturismo e manejo florestal sustentável;
- opinar sobre aspectos ambientais de políticas estaduais ou federais que incidam sobre o Município; e
- receber e apurar denúncias populares sobre degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis.

O CMMA pode propor que se façam a adequação e a regulamentação de leis, podendo estabelecer limites mais rigorosos à qualidade ambiental ou para facilitar a ação do órgão gestor municipal. O CMMA não tem poder de polícia, mas tem por obrigação encaminhar denúncias e contribuir com a apuração dos fatos.

No caso do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), o projeto de lei que o instituir pode ter minuta elaborada pelo CMMA antes de ser encaminhado à Câmara Municipal pelo Chefe do Executivo. É fundamental que sejam criadas condições financeiras para a implementação de ações e serviços para manter a qualidade do meio ambiente, visando à melhoria da qualidade de vida, à conservação da biodiversidade local e à promoção do desenvolvimento sustentável.

A administração do FMMA deve competir à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), sob responsabilidade de seu principal gestor, com auxílio e fiscalização do CMMA. A manutenção do FMMA deve ser garantida pelo orçamento municipal, incrementada por fontes diversificadas de recursos (ICMS ecológico ou verde; taxa de licenciamento, taxa de visitação e demais serviços e produtos de unidades de conservação; doações; compensação ambiental; condenação de ações judiciais na área ambiental etc.).

### Áreas protegidas

Áreas protegidas são espaços destinados à conservação dos atributos naturais importantes. São legalmente instituídas e devem resguardar amostras de nossas riquezas naturais, étnicas,

culturais e históricas. Basicamente, as áreas protegidas constituem três grandes grupos:

- Unidades de Conservação (UCs) e Estratégias Regionais de Conservação, previstas na Lei nº 9.985/2000 (SNUC) e por Sistemas Estaduais e Municipais de UCs etc.
- Terras Indígenas e Remanescentes das Comunidades de Quilombolas, previstas pelo Decreto nº 1.775/96 e pelo Decreto nº 4.887/03, respectivamente; e
- Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, previstas na Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).



### Atenção!

As Terras Indígenas e as Remanescentes das Comunidades de Quilombos comumente são instituídas no âmbito federal. É importante que a municipalidade se envolva com a gestão dessas áreas, seus objetivos e planos, primando pela segurança, bem-estar social e oportunidades de desenvolvimento que essas áreas possam trazer.

### Unidades de conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, instituído pela Lei nº 9.985/2000, define, no inciso I do art. 2º, a Unidade de Conservação (UC) como:

**“Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.** (SNUC, 2000)

As UCs resguardam importantes remanescentes de ecossistemas originais e os benefícios que estes nos trazem (água, controle climático, lazer), garantindo, de forma decisiva, a manutenção de amostras da rica e insubstituível biodiversidade para as gerações atuais e futuras. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

- **Unidades de Proteção Integral:** Estação

Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Nacional e Refúgio de Vida Silvestre;

- **Unidades de Uso Sustentável:** Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.



O SNUC possui arranjo para as UCs federais, mas Estados e Municípios podem criar seus próprios instrumentos legais para reger suas UCs – o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) e o Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC).

Apesar dos gestores municipais poderem criar ou ampliar UCs por meio de instrumentos legais como portarias e decretos, recomenda-se fortemente que as UCs municipais estejam asseguradas por lei, deixando-as menos suscetíveis a mudanças. Também é recomendado que a municipalidade participe da gestão das demais unidades de outras esferas administrativas presentes em seu território, pois estas podem impactar as oportunidades de desenvolvimento.

As UCs podem produzir os seguintes resultados:

- proporcionar proteção dos ecossistemas e seus serviços ambientais;
- contribuir com o ordenamento da gestão territorial;
- promover o desenvolvimento sustentável;
- gerar riquezas com a economia verde.

A quantidade e a variedade de UCs garantem ao Município destaque regional, maior arrecadação do ICMS-Ecológico, atração de negócios sustentáveis

e geração de empregos e aumento de renda.

A fim de ordenar suas UCs, o Município deve manter programa de unidades de conservação (ou de áreas protegidas), coordenado pelo órgão gestor do meio ambiente do Município, tendo como base legal o SMUC. Esse programa deve principalmente ser responsável pela criação e pela gestão de unidades municipais, com projetos de administração, fiscalização, prevenção e combate a incêndios florestais, educação ambiental (público visitante e do entorno da UC), pesquisas científicas, dentre outros.

### Estratégias regionais de conservação

São três as estratégias regionais de conservação definidas pelo SNUC:

- corredores ecológicos;
- mosaicos de áreas protegidas e;
- reservas da biosfera.

As estratégias promovem a gestão integrada das diferentes áreas protegidas, em escala nacional ou estadual, e são gerenciadas por grupo de representações de governos e da sociedade civil. Os Municípios são fortemente encorajados a compor esses grupos de gestão, de forma a garantir sua participação nas decisões e na execução de suas ações. A municipalidade pode ter a iniciativa de mobilizar a instalação dessas estratégias nas suas unidades de conservação.



## 5.4. O Código Florestal Brasileiro

A Lei nº 12.651/2012, conhecida como o novo Código Florestal, institui as regras gerais sobre onde e de que forma o território brasileiro pode

ser explorado ao determinar as áreas que devem ser preservadas e os locais que são legalmente autorizados a receber os diferentes tipos de produção rural.

São dois tipos de áreas de preservação previstas nessa lei, onde a vegetação nativa deve ser mantida ou restaurada:

- **Reserva Legal (RL)** – área equivalente a uma porcentagem da área total de cada propriedade ou posse rural, que varia de acordo com o bioma em que se insere (80% para Amazônia Legal, 35% para Cerrado, 20% para Mata Atlântica, Caatinga, Pampas, Pantanal e demais);
- **Áreas de Preservação Permanente (APP)** – locais ambientalmente frágeis como beiras de rios, topos de morros e encostas, áreas de nascentes, restingas, manguezais, entre outras.

Além dessas, também foram definidas áreas de uso restrito, onde podem ser realizadas somente as atividades sustentáveis.

A aplicação da nova lei, que envolve inúmeras regras, é válida para todos os imóveis rurais com vegetação nativa e original e áreas desmatadas ilegalmente após junho de 2008, ano em que foi aprovado o Decreto nº 6.514, que regulamenta a Lei de Crimes Ambientais. Para as áreas desmatadas anteriormente, se aplica a legislação vigente no período em que ocorreu o desmatamento.

#### 5.4.1. Cadastro ambiental rural e adequação ambiental de propriedades rurais

O Código Florestal traz a obrigatoriedade de realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para todos os imóveis rurais, sendo que tais cadastros serão inseridos no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

O CAR objetiva integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. São consideradas informações ambientais as Áreas de Preservação Permanente – APPs, Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa, áreas de uso restrito, área rural consolidada, dentre outras.

Durante a elaboração do CAR, os proprietários rurais delimitarão as APPs de sua propriedade, indicarão a área de Reserva Legal e as outras informações solicitadas. O prazo para o cadastramento foi estendido até 31 de dezembro de 2017, e sua aprovação é realizada pelo órgão ambiental estadual. Caso essas áreas protegidas estejam desprovidas de vegetação nativa, seus proprietários têm o prazo de até 20 anos para promover a adequação ambiental, recuperando-as.

Embora os Governos Estaduais estejam à frente de grande parte das responsabilidades na implementação do CAR, os Municípios podem participar com as tarefas do cadastramento em seu território, apoiando os pequenos proprietários no levantamento de dados e incentivando a adesão dos grandes. É crítica a mobilização dos proprietários rurais e sua sensibilização para os benefícios advindos do registro, além da simples obrigatoriedade de se realizar o cadastro dos imóveis rurais. Além do Governo Municipal se motivar por contribuir com o cadastramento, é conveniente buscar formalizar o entendimento das responsabilidades que venham a ser compartilhadas entre o Estado e o Município. O poder público é responsável por cadastrar os pequenos imóveis (com até quatro módulos fiscais). Nesse sentido, os Vereadores podem atuar incentivando o Executivo Municipal a participar do processo de cadastramento, mesmo quando essa não for uma atribuição do Município.

#### 5.4.2. Restauração florestal

A restauração florestal promove a adequação ambiental das propriedades rurais e atende toda a sociedade devido aos serviços ambientais prestados pelas florestas. Essa prática deve ser amplamente aplicada em Municípios com desmatamento, promovendo a conservação das florestas e o desenvolvimento da economia local.

O mapeamento de áreas de interesse é fundamental para a restauração em larga escala, indicando locais onde falta a cobertura florestal, com base no Código Florestal, contribuindo para definir metas (áreas e prazos). Caso necessário, deve-se buscar a restauração por imposição, com o apoio do Ministério Público.

## 5.5. Uso e Ocupação do Solo

O Plano Diretor é o principal instrumento do Município para o planejamento do uso e ocupação do solo e suas diretrizes são estabelecidas pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001. De acordo com o art. 9º, inciso IX, da Lei Complementar nº 140/2011, compete ao Município elaborar o Plano Diretor observando os zoneamentos ambientais estaduais e regionais.

O Plano Diretor deve ser aprovado pelo Poder Legislativo por lei municipal, sendo sua elaboração e implementação atribuições do Poder Executivo, tendo como premissa a participação da sociedade no processo. Sua revisão se dá ao menos a cada dez anos e se caracteriza como uma oportunidade para que os Vereadores coloquem em pauta a agenda ambiental do Município. É fundamental que o Município incorpore no plano diretor toda a área do seu território, não se limitando este instrumento à sua área urbana, mas tratando também sobre a diversidade da zona rural e/ou não urbana e das áreas naturais por meio de abordagem socioambiental.

## 5.6. Zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico (ZEE)

O zoneamento ambiental, ou zoneamento ecológico-econômico (ZEE), é instrumento de planejamento do uso do solo e gestão territorial e ambiental. Ele tem por finalidade planejar e ordenar o território, articulando e compatibilizando suas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais. O ZEE foi previsto pela Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 4.297/2002 que estabelece critérios para o ZEE:

- atribui usos e atividades compatíveis segundo as características (potencialidades e restrições) de cada zona ambiental;
- tem como meta o uso sustentável dos recursos naturais e o equilíbrio dos ecossistemas existentes;
- baseia-se em uma análise minuciosa e integrada da região em que se insere; e
- considera os impactos decorrentes da ação humana e a capacidade do meio ambiente absorvê-los.

A elaboração e implantação de zoneamento ambiental do território municipal são tarefas do

órgão ambiental municipal, que deve considerar os ZEEs federal e estadual e contar com a participação dos demais órgãos municipais e com a articulação da sociedade civil, além de buscar apoio de órgãos federais e estaduais de meio ambiente e planejamento.

O programa de ZEE Brasil proporciona base de apoio técnico-científico e operacional para ações em todo o território nacional e a página do macrozoneamento ecológico-econômico (MacroZEE) da Amazônia Legal, no portal do MMA, oferece extenso conjunto de informações e dados sobre essa iniciativa.

## 5.7. Iniciativas de gestão fundiária

Devido ao histórico recente de ocupação, a Amazônia Legal enfrenta sérios desafios na delimitação de propriedades rurais. A região do Arco do Desmatamento apresenta-se mais crítica para a gestão de conflitos e resolução fundiária, com francas atividades associadas a conflitos agrários.

Para gerir conflitos sobre posse de parte ou de toda a propriedade, deve haver planejamento cuidadoso, preferencialmente executado por profissional em gestão de conflito, com apoio do Ministério Público e órgãos com poder de polícia, além da parceria com órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e cartório(s) de registro de imóveis.

O Município pode atuar junto às iniciativas da União, como o Programa Terra Legal, e dos Estados com seus programas específicos, resguardando a função social da propriedade e os direitos de posse dos reais ocupantes da terra, de menor poder nas situações de conflito, como o pequeno produtor rural e comunidades tradicionais.

## 5.8. Monitoramento e controle do desmatamento

A fim de garantir o cumprimento da lei sobre a cobertura florestal e a manutenção do imprescindível equilíbrio ambiental das florestas, os gestores ambientais municipais devem contar com programa de monitoramento da cobertura florestal no Município, seja próprio ou integrando iniciativas estaduais, nacionais e até internacionais.

Destaca-se aqui o projeto *Monitoramento da Cobertura Florestal da Amazônia*, criado em 2011

por acordo internacional e de responsabilidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, envolvendo Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é a Instituição Nacional Coordenadora, apoiada pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Diversos outros programas de monitoramento constam do portal do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais ([www.inpe.gov.br](http://www.inpe.gov.br)), em parceria com o MMA:

- **Projeto PRODES:** calcula taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal.
- **DETER (INPE):** realiza rápido levantamento com alertas de evidências de alteração da cobertura florestal na Amazônia.
- **Sistema DEGRAD:** mapeia áreas em processo de desmatamento com cobertura florestal ainda não totalmente removida.
- **Projeto TerraClass:** qualifica desflorestamentos da Amazônia Legal.
- **Sistema INPE-EM (INPE – Emission Model):** produz estimativas anuais de emissões de gases do efeito estufa por mudanças de cobertura da terra no Brasil.

A Vereança deve estimular e participar das iniciativas do Poder Executivo para o monitoramento e o controle do desmatamento, cumprindo seu papel dentre as lideranças municipais, fortalecendo a imagem do Poder Público como indutor dessas importantes tarefas e arregimentando demais instituições dos diferentes segmentos sociais. A Câmara Municipal também tem importante papel em intermediar a interlocução entre o Executivo e o Ministério Público para o cumprimento das ações de monitoramento e controle ambiental.

## 5.9. Fiscalização ambiental

A fiscalização ambiental é de competência conjunta entre órgãos governamentais que possuem poder nessa área. O órgão municipal de meio ambiente deve garantir que haja a fiscalização em seu território, de modo a impedir e coibir os ilícitos ambientais. A fiscalização ambiental deve ser, preferencialmente, integrada, com sanções adequadas.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e o Decreto nº 6.514/08, que a regulamenta, preveem

13 tipos de sanções penais e administrativas.

Salienta-se que os órgãos ambientais de fiscalização têm obrigação legal de cumprir tal função e a negligência frente a denúncias da sociedade ou do Ministério Público pode configurar crime, infração ambiental ou improbidade administrativa. A ausência de fiscalização ambiental e a impunidade podem levar à persistência dos problemas ambientais e ao comprometimento da qualidade do meio ambiente, promovendo o descrédito do órgão responsável perante a sociedade.

## 5.10. Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental foi estabelecido pela Lei Federal nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente e a Resolução CONAMA nº 237/97 o define como:

***“Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades que utilizam recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.***

A Lei Complementar nº 140/11 prevê a competência municipal para o licenciamento e para exercê-la o Município deve possuir órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente.

O licenciamento ambiental pode proporcionar benefícios e resolução de eventuais problemas no âmbito do Município, como facilidade e celeridade na aprovação da licença de setores produtivos importantes para o desenvolvimento socioeconômico local, além da possibilidade de geração de recursos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

São previstos três tipos de licenças, emitidas sequencialmente:

- licença prévia (LP): concedida após análise da documentação do pedido de licenciamento e dos estudos de impacto ambiental, autorizando o início do planejamento logístico para sua instalação;
- licença de instalação (LI): concedida para a

preparação do terreno e o início das obras de infraestrutura para as atividades futuras;

- licença de operação (LO): concedida para o desenvolvimento das atividades, após as devidas instalações.

Contudo, a Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu artigo 9º, indica que o órgão ambiental pode criar licenças específicas de acordo com as peculiaridades das atividades de sua região.

Licenças podem ser suspensas a qualquer momento, obrigando a paralisação de atividade, se os empreendedores não cumprirem ações autorizadas e condicionantes determinadas pelo órgão ambiental licenciador.

Diante do que foi exposto, os Vereadores no âmbito do licenciamento ambiental podem atuar na proposição e revisão de normas, atentos às demandas do setor produtivo e à responsabilidade da defesa do meio ambiente.

### 5.11. Instrumentos econômicos para a conservação das florestas

Os ecossistemas naturais, como as florestas, promovem uma série de benefícios, que são chamados de Serviços Ambientais: manutenção de nascentes de água, contenção de encostas, controle climático, purificação do ar, manutenção da biodiversidade e seus usos (polinização da agricultura, remédios, borracha, fibras, cosméticos), dentre outros.

Visando manter estes benefícios imprescindíveis, estão sendo criados vários modelos de incentivos econômicos focados no Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Este mercado movimentava a chamada Economia Verde, que é baseada na geração de renda associada à conservação ambiental.

A Floresta Amazônica é extremamente favorável à Economia Verde, sobretudo por ser a maior e mais importante floresta tropical do mundo, fundamental para o equilíbrio ambiental global. Frente a isso, recomenda-se que os Vereadores da Região conheçam profundamente o tema e criem programas de apoio e fomento à Economia Verde.

São exemplos de iniciativas Economia Verde, aplicáveis à região Amazônica:

#### ICMS-ECOLÓGICO OU VERDE

- Mecanismo criado e mantido pelos Estados, por força de lei.
- Prevê que uma porcentagem do ICMS global do Estado seja reservada para repasse aos Municípios de acordo com critérios ambientais
- Municípios que cuidam melhor do meio ambiente recebem mais
- Os critérios para qualificar os Municípios podem ser área total de cobertura florestal, existência de áreas protegidas, geração de água (abastecimento público), destinação de resíduos sólidos e líquidos, programas municipais de meio ambiente

#### PRODUTOR DE ÁGUA

- Pagamento monetário direto a proprietários que restaurem e mantenham áreas de florestas localizadas em nascentes e ao redor de cursos de água
- Prioridade para regiões com água destinada ao abastecimento público
- Recursos financeiros podem advir de fundos ambientais alimentados por programas multissetoriais de bacia hidrográfica (outorga da água) ou cobrança de frações em contas de água

#### SERVIDÃO FLORESTAL

- Pagamento entre proprietários rurais pelo “aluguel” de áreas de florestas para se alcançar a área necessária da Reserva Legal nas propriedades
- Formalizado por contrato com prazo e valores determinados, que deve ser intermediado pelo órgão ambiental estadual
- Preferencialmente, o pagamento deve ser anual ou semestral

## COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

- Instrumento de política pública, executado pelos órgãos ambientais, com intervenção de agentes econômicos
- Proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por empreendimentos, em seus custos globais, podendo ser pago em dinheiro ou serviços
- As compensações podem ser diretamente repassadas aos locais afetados (comunidades, unidades de conservação)
- Recursos podem ser mantidos em fundos administrados por agência de fomento a projetos e acessados por editais ou demandas espontâneas

## EXPLORAÇÃO SUSTENTÁVEL DAS FLORESTAS

- Uso direto dos recursos florestais
- Prima por impactar o mínimo nos ambientes explorados
- Uso do conhecimento tradicional associado ao conhecimento científico
- Baseado em manejos florestais (castanheiros, seringueiros, fibras, seivas e óleos, fármacos, cosméticos), sistemas agroflorestais, ecoturismo e demais

## ECOTURISMO

- Modalidade de turismo praticada em contato com a natureza e os modos de vida de comunidades tradicionais que fazem uso dos recursos naturais
- Deve ser planejado de maneira participativa e contar impreterivelmente com capacitações, adequação de infraestrutura, circuitos de visitação e demais itens
- Deve contar com a parceria de agências especializadas em Ecoturismo para a captação do público e responsabilidades sobre estes (traslados, seguros)

## 5.12. Atividades produtivas sustentáveis

Nas últimas décadas, as atividades de manejo florestal na Amazônia têm crescido para atender à busca de produtos da floresta pelo mercado regional, nacional e internacional. O apoio ao manejo florestal é primordial para garantir o desenvolvimento sustentável na Região, atendendo à conservação dos ecossistemas e ao incremento da renda e postos de trabalho, bom como disseminando a riqueza cultural e os meios de produção de populações tradicionais.

Os conhecimentos tradicionais resultam da interação do homem com a floresta, ao longo de milênios, devendo ser considerados nas políticas públicas. O conhecimento científico amplia significativamente o conhecimento tradicional na Amazônia, gerando o conhecimento geral que impulsiona o desenvolvimento sustentável na Região.

São exemplos de atividades produtivas sustentáveis potenciais para Municípios da Amazônia Legal o sistema agroflorestal, o manejo florestal comunitário e familiar, a pesca e aqüicultura sustentáveis e a pecuária sustentável.

## 5.13. Saneamento básico

Um novo cenário para o saneamento básico foi instituído no Brasil a partir da promulgação da Lei nº 11.445/2007 (LDNSB), que define as diretrizes nacionais para o setor do saneamento básico, e da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e estabelece princípios, objetivos e instrumentos para a gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos.

Essas duas leis, em conjunto com a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais para União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem consórcios públicos, formam o que se denomina a **tríade legal do saneamento básico**, que norteia as ações dos governos federal, estadual e municipal para o setor.

ALDNSB passa a abordar o saneamento básico de forma articulada incluindo além do abastecimento de água potável e do esgotamento sanitário a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos.

<i>Componente</i>	<i>Definição</i>
<b>ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL</b>	constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição.
<b>ESGOTAMENTO SANITÁRIO</b>	constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.
<b>LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b>	conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.
<b>DRENAGEM E MANEJO DAS ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS</b>	conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Independentemente de quem seja o prestador desses serviços, a titularidade dos mesmos é do Município (CF art. 30). Cabe à administração pública municipal assegurar a universalização do acesso ao saneamento básico, com quantidade, qualidade e regularidade.

### **Consórcios públicos**

Considerando a realidade brasileira, onde quase 90% dos Municípios têm população de até 50 mil habitantes, sendo 85% no caso dos Municípios que integram o bioma Amazônia, a gestão adequada dos serviços de saneamento básico tem se constituído em grande desafio. A gestão associada, prevista na Lei nº 11.107/2005, através da constituição de consórcios intermunicipais é um dos caminhos em que os governos vêm investindo como forma de buscar soluções compartilhadas para problemas comuns. Apesar dos benefícios e incentivos, aspectos de ordem política e territorial podem se constituir em barreiras a essa alternativa de gestão.

A LDNSB, assim como a PNRS, incorpora este conceito e prioriza, na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal, planos de

saneamento básico que apresentem alternativas consociadas (art. 45, PNRS).

### **Planos de Saneamento Básico**

Os Planos de Saneamento Básico são o principal instrumento de planejamento e monitoramento da gestão e gerenciamento dos serviços de saneamento básico. Uma das inovações que advém com a promulgação da LDNSB e da PNRS é a obrigatoriedade conferida aos Municípios de elaboração de planos de saneamento básico. A existência desses planos passa a ser condicionante para que Municípios acessem recursos da União para infraestrutura em serviços de saneamento básico e formalizem ou renovem contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico. Este prazo foi ampliado para dezembro de 2015.

A LDNSB prevê a elaboração de planos setoriais, específicos a cada um dos quatro componentes do saneamento básico, incluindo-se os planos de gestão integrada de resíduos sólidos, desde que respeitados os seus conteúdos mínimos (art. 19, PNRS).

## Saiba Mais!

Para leitura mais aprofundada a respeito do processo de elaboração dos Planos de Saneamento Básico, recomenda-se a leitura da Nota Técnica Orientações Básicas para Elaboração de Termos de Referência para Planos Municipais de Saneamento Básico, disponível em <<http://www.amazonia-ibam.org.br/biblioteca/publicacao/detalhe/orientacoes-basicas-para-elaboracao-de-termos-de-referencia-para-planos-municipais-de-saneamento-basico--componente-tecnico-operacional/71>>

### Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS)

Os PGIRS devem ser elaborados de forma participativa e representativa, contando com representantes das Câmaras de Vereadores. Em seu escopo devem ser consideradas todas as atividades da gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos gerados em território municipal (art. 13, PNRS). O foco desses Planos, contudo, deve ser os resíduos sólidos urbanos cuja responsabilidade é do município. Para os demais resíduos sob responsabilidade dos geradores, caberá a definição de diretrizes incorporadas nos planos de gerenciamento a serem elaborados por estes geradores.

Embora seja do Município a responsabilidade pela gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, a PNRS traz como inovação o conceito de **responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos**, ampliando os responsáveis. Ela faz, para além dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores corresponsáveis pelo ciclo de vida dos produtos e, conseqüentemente pela gestão dos resíduos sólidos (art. 30, PNRS).

Dentre as responsabilidades do setor empresarial está a implementação de **sistemas de logística reversa** que se constitui em importante ferramenta para efetivar o princípio da responsabilidade compartilhada. A Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, traz o seguinte conceito em seu art. 3º:

*desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;”.*

Os PGIRS devem apresentar diretrizes para a implantação de sistema de logística reversa de cadeias produtivas, como as embalagens em geral, que muitas vezes devem ser planejadas em articulação com a coleta seletiva.

A coleta seletiva tem um papel importante no atendimento a uma das metas instituídas pela PNRS que diz respeito à eliminação dos lixões e encaminhamento apenas de rejeitos para os aterros sanitários. Com vencimento em agosto de 2014, projeto aprovado pelo Senado para flexibilização do prazo definido nessa lei está em processo de análise na Câmara. Uma das ponderações sobre a pertinência desta flexibilização diz respeito ao fato de que erradicação de lixões depende de priorização política, mas também de equipe técnica qualificada, recursos e áreas adequadas para construção de aterros sanitários.

A participação ativa de Vereadores no processo de elaboração de Planos de Saneamento Básico é de grande relevância. A formalização destes Planos por meio de leis a serem aprovadas pela Câmara de Vereadores confere maior possibilidade de sua efetiva implementação. Além disso, em muitos casos os planos definem a instituição de cobrança pelos serviços ou aprovação da constituição de consórcio público, dentre outros temas que estão no campo do Legislativo.



## Saiba Mais!

Para mais informações sobre o processo de elaboração e estruturação dos PGIRS à luz do novo arcabouço legal, recomenda-se a leitura de Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Rio de Janeiro: IBAM, 2014. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/publicacao\\_residuos\\_final.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/publicacao_residuos_final.pdf)>

### Recursos Hídricos

A Lei nº 9.433/97 (Lei das Águas) estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos e também cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A Lei das Águas define fundamentos sobre o uso da água:

- A água é considerada um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico.
- A gestão dos recursos hídricos deve proporcionar os usos múltiplos das águas, de forma descentralizada e participativa, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.
- Em situações de escassez, o uso prioritário da água é para o consumo humano e para a dessedentação de animais.
- A bacia hidrográfica é a unidade de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos.

De modo geral, os Municípios da Amazônia Legal contam com abundância de recursos hídricos, comumente na forma superficial e em muitos casos também subterrânea. Além do abastecimento doméstico e industrial, os recursos hídricos têm grande importância na irrigação da agricultura, dessedentação de animais, navegação, geração de energia elétrica, composição de paisagem e divisão territorial, entre outros recebedores.

### Educação ambiental

O art. 225 da Constituição Federal determina que o Poder Público defina políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promovam a educação ambiental em todos os níveis de ensino

e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.

Há instrumentos legais federais sobre o assunto, como a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre educação ambiental, e o Decreto nº 4.281/2002, que regulamenta essa última.

A educação ambiental deve ser praticada em todos os níveis de ensino, com grupos organizados (colegas de trabalho, religiosos, etários) e junto à sociedade como um todo. As atividades de educação ambiental devem focar a integração do cidadão como parte importante do meio ambiente e promover a valorização da qualidade deste para as populações atuais e as gerações futuras.

### Áreas verdes urbanas

As áreas verdes da cidade são formadas pelos espaços urbanos recobertos por vegetação plantada ou natural, destinados a recreação, paisagismo, conforto climático, alívio de ruídos, dentre outros benefícios, assim como a arborização ao longo das vias, que tem finalidades estéticas, de ornamentação e sombreamento. Há Municípios que consideram as árvores existentes dentro de propriedades particulares urbanas no cômputo das áreas verdes e que devem estar sob fiscalização do Poder Público.

De todo modo, as áreas verdes devem estar protegidas pela legislação municipal contra cortes desqualificados, garantindo perenidade a esses elementos e consolidando o entendimento da importância dessas áreas para o equilíbrio do meio ambiente e o bem-estar da sociedade

