



**Assembleia Legislativa**

---



Escola do  
**Legislativo**

# **PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL**

*Augusto José Alencar Gambôa  
Procurador*

## Construtor X Operador do direito

- Quem opera algo não precisa, necessariamente, conhecer a fundo o mecanismo de construção do que está sendo operado.
- O construtor assume os danos de quaisquer espécies que venham a ser sofridos pelos operadores.
- O construtor, portanto, precisa dominar a técnica do que está construindo para ser operado.
- Todo cidadão é um operador, um consumidor do direito, a partir do momento em que é gerado.

Construir esse direito, em sua origem, é obra exclusiva dos parlamentos.

# Importância das normas jurídicas

- **Relações humanas:** As normas jurídicas são responsáveis pelo equilíbrio da sociedade. Nossa sociedade está calcada no **princípio da legalidade**. Portanto, as normas regulam, limitam, ordenam o comportamento e as relações sociais.
- **Cidadania:** é a prática de *direitos* e *deveres* de um indivíduo em sua relação com o Estado. O direito de um cidadão implica em uma obrigação imediata de outro cidadão.
- **Conhecimento e Compreensão:** Não há exercício de cidadania em indivíduos ou grupos de indivíduos que não conhecem e compreendem as leis que regulam suas relações dentro de uma comunidade, dentro de um Estado
- **Ordenamento Jurídico:** Os direitos e deveres do cidadão brasileiro estão inseridos na Constituição Federal e explicitados, explicados, nas legislações infraconstitucionais.

# O Aparecimento do Estado

- A necessidade do homem em conviver em grupo faz surgir a primeira manifestação de Estado como ordenador e disciplinador das relações de poder. Surgem as normas de comportamento, de sobrevivência, de limites, de defesa do grupo. Em seguida, as normas de julgamento.
- Na Grécia Clássica floresceu o questionamento sobre as coisas da vida e da política: democracia, república, representação, monarquia, teocracia, oligarquia... O Estado vira uma organização político-jurídica-administrativa.
- No império romano ocorre a preocupação formal com a sistematização das normas sociais. (Lei das XII Tábuas)
- Revolução Francesa, no século XVIII, cai o Estado absolutista com a tripartição do Poder. Surge o Estado Moderno, fundado na edição de Normas públicas reguladoras.

# Origem das Normas Jurídicas

- Com o aparecimento dos primeiros núcleos sociais, surgem também as normas jurídicas, a partir de formulações morais de comportamento, costumes, tradições, com o objetivo de regular o equilíbrio da convivência social.
- A **Bíblia** – a Sagrada Escritura - contém um repertório de leis supremas, universais e eternas que há séculos norteiam o caminhar da humanidade.
- No Velho Testamento, o Livro do Êxodo traz passagens claras de determinações legais que remontam cerca de 1.500 a.C.
- Quem ferir um homem e o matar, será executado (Êxodo 21:12)
- Quando comprares um escravo hebreu, ele o servirá por seis anos; no sétimo sairá livre, sem pagar nada (Êxodo 21:2)
- Não tomarás em vão o nome do Senhor, o teu Deus, pois o Senhor não deixará impune quem tomar o seu nome em vão. (3º Mandamento)

# O Município nas Constituições

- Na Constituição de 1824, ao Município (cidades e vilas existentes nas Províncias) era dispensado, pelo Império, tratamento especial (as Câmaras aprovaram a Carta Magna do País).
- Na Constituição de 1891 (primeira da República), cabia aos Estados organizar seus Municípios através das suas Constituições “*em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse*”. Era o início da discussão da autonomia municipal.
- A Constituição de 1934 restaurou a autonomia municipal e reabriu as Câmaras fechadas na Revolução de 1930, o que só durou até o golpe de 1937 (Constituição do Estado Novo).
- As Constituições de 1946 e de 1967 mantiveram o Município sob o controle total dos Estados (Estâncias Hidrominerais)
- Na Constituição de 1988, o Município ganha autonomia político-administrativa-financeira (Leis Orgânicas Municipais)

# Poder Legislativo Municipal

- No período colonial, as Câmaras Municipais representavam o poder local das vilas. Surgiram em função da necessidade da coroa portuguesa controlar e organizar as cidades e vilas que se desenvolviam no Brasil.
- **Vereações** ou **Conselhos de Vereadores** eram as únicas autoridades municipais nas Vilas distantes da metrópole. Os Vereadores eram pessoas ricas e influentes (elite colonial).
- As Câmaras eram o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário em uma só instituição e eram presididas pelo **Juiz Ordinário**.
- De forma geral, uma câmara municipal tinha a competência para controlar as rendas e gastos da administração pública do local, regulamentar atividades comerciais e promover a realização de obras públicas.

# Poder Legislativo Municipal

- No final do período colonial as Câmaras Municipais perderam as funções judicantes, mantendo as funções executivas através do seu Presidente.
- Na independência do Brasil (1822), as Câmaras Municipais fortaleceram a tomada de decisões, manifestando apoio a D. Pedro I e organizando a luta em todo o País.
- A Câmara é a instituição mais exposta aos ciclos históricos que atingiram os Municípios, tendo em vista que é na sede do Poder Legislativo Municipal que acontecem os debates de interesses da sociedade.
- Além da questão da *autonomia*, as expressões “*peculiar interesse*” e “*interesse local*” (1988) dominam as discussões sobre a competência legislativa municipal.

# Funções da Câmara Municipal

- **Legislar:** Construir leis no regular Processo Legislativo.
- **Fiscalizar:** Através de inúmeros e variados instrumentos legais tais como: pedidos de informações, convocação de secretários, acompanhamento das leis orçamentárias, e outros, sempre com auxílio do Controle Externo (TCM).
- **Assessoramento:** sugere ações ao Executivo através de indicações, requerimentos, projetos, etc.
- **Administrativa:** organização dos seus serviços, através de Resoluções, Decretos Legislativos, Portarias, etc.

**Através da prerrogativa de elaborar, votar e promulgar a Lei Orgânica e suas Emendas, a Câmara tem a função de organizar o Município.**

# O Regimento Interno

- Tem origem em um Projeto de Resolução e, uma vez aprovado, passa a ser o manual de funcionamento legislativo e administrativo da Câmara Municipal.
- Nele estão determinadas as competências da Mesa Diretora e de cada Membro; as atribuições e funcionamento da Câmara; as proibições, incompatibilidades, direitos e deveres dos Vereadores; disciplinar o processo legislativo; forma e regime da tramitação das proposições; funcionamento das Comissões Técnicas Permanentes e Temporárias; etc...
- As disposições do Regimento Interno só obriga os Membros e servidores da Câmara Municipal, não tendo efeitos no âmbito externo.

# Proposições

- É a manifestação individual ou institucional dos Parlamentares, no exercício dos poderes de que estão investidos. É toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.
- **Requerimento** - petição dirigida a uma entidade oficial, organismo ou instituição, através da qual se solicita a satisfação de uma necessidade ou interesse. Também utilizado para pedidos de urgência, adiamento de discussão, questão de ordem e outras solicitações internas.
- **Indicação** - Sugestão de lei cujo poder de iniciativa não pertence ao Vereador.
- **Moção** – proposição feita de forma direta pelo parlamentar, solicitando obras e serviços na comunidade.

# Proposições

- **Projetos** – Apresentação de matérias de sua iniciativa, que poderão vir a ser novas normas no mundo jurídico.
- **Pedidos de Informações** – Solicitação de esclarecimentos para subsidiar uma discussão.
- **Emendas** – proposição apresentada para melhorar, modificando ou acrescentando, outra proposição.
- **Resoluções** – Matéria de caráter interno da Câmara Municipal, que diz respeito à sua organização.
- **Decretos Legislativos** – Normalmente apresentados para homenagear pessoas ou tratar de matéria privativa da Câmara Municipal

# Técnica e Redação Legislativa

- Na função de legislar, o Vereador elabora normas que tramitam no Poder, seja de sua iniciativa original ou não, na medida em que pode promover alterações no processo de tramitação.
- Para isso deve seguir um conjunto de regras, de modo a gerar um texto compreensível, coerente e aplicável.
- A linguagem deve ser simples e fácil, de forma a ser assimilada pelo destinatário da norma.
- Exigida pelo art. 59 da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 95 de 26/02/98, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.
- No Pará, a Lei Complementar nº 65 de 02 de janeiro de 2008, trata do mesmo assunto, por exigência do Parágrafo único do art. 102 da Constituição Estadual.

## Antes de fazer uma nova Norma

---

- Existe uma situação social nova a ser regulada?
- Quais os destinatários alcançados pelo problema?
- O que poderá acontecer se nada for feito?
- Quais as alternativas para solucionar o problema?
- Dispõe a Câmara de competência constitucional ou legal para adotar uma providência? Ela tem o poder de iniciativa? Se não tem, que providências pode adotar?
- A norma proposta é adequada para consecução dos fins?
- A norma já não teria sido regulada em outras disposições?
- Quais as regras já existentes que serão afetadas pela nova?
- O ato novo é exequível? Como será avaliada a sua eficácia?
- O novo ato proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

# Processo Legislativo

- Compreende um **conjunto de atos** (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação) praticados pelos órgãos **constitucionalmente competentes** para produzir as espécies normativas **elencadas na Constituição**.
- O Processo Legislativo abrange tanto a elaboração das leis quanto dos atos normativos individuais (Decreto Legislativo e Resolução). Assim, o processo legislativo é o mecanismo de produção das normas jurídicas, gerais e individuais.
- *“É o conjunto coordenado de disposições que disciplinam o **procedimento a ser obedecido** pelos **órgãos competentes** na produção das leis e atos normativos que **derivam diretamente da própria constituição**.” (Alexandre de Moraes)*

# Jurisprudência do STF

## REPRODUÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

**“ O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República – inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis – impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros.”** (ADIn 1434-SP. Relator: Ministro Celso de Mello)

**“Às regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa – são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes.”**

(ementa do julgamento definitivo da ADIn 430-I-DF)

# Espécies Normativas

## **Na Constituição Federal**

**(Art. 59)**

- I – Emendas à Constituição**
- II – Leis Complementares**
- III – Leis Ordinárias**
- IV – Leis Delegadas**
- V – Medidas Provisórias**
- VI – Decretos Legislativos**
- VII - Resoluções**

## **Nos Municípios (em geral)**

- I – Emendas à LOM**
- II – Leis Complementares**
- III – Leis Ordinárias**
- IV – Leis Delegadas**
- V – Decretos Legislativos**
- VI - Resoluções**

**(Estabelecidas na Lei Orgânica  
Municipal)**

# Espécies Normativas no Município

## I. EMENDAS À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

- Objetivam promover acréscimos, supressões e modificações no texto da LOM, de acordo com previsão da própria Lei Orgânica Municipal.
- A Emenda à LOM é resultado de um processo legislativo especial, seguindo o mesmo mecanismo de aprovação da Lei Orgânica prevista pelo art. 29 da constituição Federal.
- A iniciativa do Processo de Emenda à LOM, deve obedecer o disposto na Lei Orgânica.
- A Proposta será discutida e votada em 2 turnos e aprovada pelo voto de 2/3 dos Membros da Câmara Municipal.
- A Emenda à LOM é promulgada pela Mesa Diretora.

# Espécies Normativas no Município

## II. LEIS COMPLEMENTARES

- Norma que deve dispor sobre assuntos especiais, considerada por alguns doutrinadores como um Diploma veiculador de normas intermediárias entre a Constituição e a legislação ordinária.
- Para alguns autores, a função dessa norma seria complementar o texto da Constituição (LOM no Município)
- Hierarquia – Lei Complementar e Lei Ordinária (matéria amplamente discutida por doutrinadores brasileiros)
- *Quorum* de votação diferenciado (maioria absoluta).
- A Lei Orgânica Municipal deve determinar quais as matérias que devem ser objeto de Lei Complementar. (Fundamento de validade da LC)

# Espécies Normativas no Município

## III. LEI

- Espécie normativa utilizada para dispor sobre todas as matérias infra constitucionais que devam ser legisladas, e que não estejam reservadas à lei complementar.
- É o principal instrumento apto a criar, modificar ou extinguir obrigações em um Estado de Direito. Instrumento jurídico obrigatório, genérico, abstrato, impessoal e inovador.
- A LOM define a quem compete iniciar o processo legislativo para o Parlamento apreciar o Projeto de Lei.
- “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II da CF)
- “Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (art. 5º, XXXIX da CF)

# Espécies Normativas no Município

## LEIS ORÇAMENTÁRIAS OU FINANCEIRAS

- Leis com tramitação especial, que tratam especificamente da administração da receita e da despesa do Município.
- São elas: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA).
- São leis de iniciativa privativa e vinculada do Chefe do Poder Executivo, **diretamente relacionadas** entre si, compondo a noção moderna de planejamento e atendendo ao princípio da transparência na aplicação dos recursos públicos.
- **Prazos para apresentação:**
  - **PPA:** até 31 de agosto do primeiro ano do mandato;
  - **LDO:** até 15 de abril de cada ano (aprovado até 30 de junho);
  - **LOA:** até 31 de agosto de cada ano.

# Espécies Normativas no Município

## IV. LEI DELEGADA

- São leis elaboradas diretamente pelo Poder Executivo, após pedir e obter autorização da Câmara Municipal que, se conceder, emitirá um Decreto Legislativo estabelecendo em que condições se dará a Delegação.
- Não serão objetos de delegação, entre outros, os atos de competência exclusiva da Câmara Municipal; as matérias reservadas à lei complementar; e o plano plurianual, diretriz orçamentária e orçamento.
- O Projeto pode ser apreciado pela Câmara, em votação única, vedada qualquer emenda.

# Espécies Normativas no Município

## V. RESOLUÇÕES

- Regula matérias de interesse político e administrativo da Câmara Municipal com efeitos apenas internos, ou seja, suas normas só valem para o Poder Legislativo Municipal.

**(O Regimento Interno das Câmaras Municipais é oriundo de um Projeto de Resolução)**

## VI. DECRETO LEGISLATIVO

- São consideradas as leis do Poder Legislativo porque abordam as matérias que a Lei Orgânica estabeleceu como sendo de competência exclusiva da Câmara Municipal.
- São leis que a Constituição não exige a remessa ao Governador para a sanção (*Pontes de Miranda*).

# Atos do Processo Legislativo

1. **INICIATIVA** (Fase Introdutória; depósito do Projeto na Câmara)
2. **CONSTITUTIVA** (Fase de tramitação, de construção da Norma)
3. **COMPLEMENTAR** (Fase da eficácia, de validade da norma)

**OBS: Qualquer erro ou vício em qualquer uma dessas fases gera a ilegalidade da norma**

## INICIATIVA

- Ato que desencadeia o processo de elaboração da norma.
- Depósito formal de uma proposição no órgão competente.
- Poder de propor a adoção de uma lei.
- Titular do poder de iniciar o Processo.

**OBS: A Lei Orgânica estabelece a quem compete o Poder de Iniciativa, de forma rígida, em razão da matéria**

# Iniciativa: Classificação

- **Iniciativa Exclusiva (Privativa):** É aquela conferida pelas Constituições e Lei Orgânica a apenas um órgão, agente ou pessoa. Desse modo, antes da apresentação de um projeto, o Vereador deve observar na Lei Orgânica e no Regimento Interno se a iniciativa não é exclusiva do Prefeito ou da Mesa Diretora da Câmara. Se for, não poderá tomar a iniciativa de apresentá-lo.
- **Iniciativa Exclusiva Vinculada:** É aquela que o titular da iniciativa deve tomar no prazo definido em lei, sob as penas de incorrer, entre outros, em crime de responsabilidade. Exemplos são os projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que o Prefeito deve enviar à Câmara nos prazos definidos na Lei Orgânica.

# Iniciativa: Classificação

- **Iniciativa Geral, Comum ou Concorrente:** É aquela que pertence a todos os legitimados para a apresentação de projetos, isto é, no caso dos Municípios, a Vereadores; Prefeito; Mesa da Câmara; e Comissões Permanentes. As hipóteses de Iniciativa Geral, portanto, são identificadas por exclusão.
- **Iniciativa Popular:** Prevê o art. 29, XIII da Constituição Federal, que cinco por cento do eleitorado do local pode apresentar projetos de lei na Câmara de Vereadores, desde que o interesse seja específico do Município. Verificado o cumprimento das exigências constitucionais, a Câmara deverá protocolar e iniciar o processo legislativo da norma apresentada.

# Iniciativa: Classificação

- **Iniciativa Indireta:** É aquela que permite aos Parlamentares, através de Emendas, sob certas condições especificadas em diferentes normas, participar ativamente da elaboração e modificação do texto de quaisquer Projetos, mesmo que essas proposições não estejam elencadas como sendo de iniciativa do parlamento. A oportunidade e condições de apresentação das Emendas - ou sua inadmissibilidade - devem estar previstas no Regimento Interno das Casas Legislativas e, via de regra, contemplam os seguintes tipos:
  - Supressiva - retira parte da proposição.
  - Substitutiva - substitui parte ou totalidade da proposição.
  - Aditivas - acrescenta a outra proposição.
  - Modificativas - altera a proposição principal.
  - Aglutinativas - a que resulta da fusão de emendas.

# Fase Constitutiva

■ É a fase que compreende os procedimentos de tramitação, deliberação e sanção ou promulgação da norma.

■ **Regimes de Tramitação:**

1. **Normal** - É o procedimento comum ordinário, obedece às regras gerais de tramitação, cumprindo os prazos estabelecidos genericamente no Regimento.

2. **Urgência** - Integra o procedimento comum sumário, onde regimentalmente são dispensadas algumas exigências, interstícios ou formalidades regimentais, com o objetivo de acelerar a tramitação, em razão da matéria que deve ser legislada.

3. **Prioridade** - É o procedimento Especial, onde a tramitação das propostas ocorrem de forma diferenciada das demais. Essas matérias devem estar definidas no Regimento Interno.

# Fase Constitutiva

- **Discussão:** fase em que o Plenário do Legislativo inicia os debates e deliberações sobre os Projetos e sobre os pareceres apresentados nas Comissões competentes.
- **Turnos** - Representa o número de vezes em que um mesmo projeto é apreciado pelo Plenário (2 turnos ou Turno Único).
- **Votação:** Completa o turno regimental de tramitação
- **Modalidades de Votação e Método de Votação:** Devem estar previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal.
- **Sanção:** Expressa (15 dias úteis) ou Tácita (silêncio)
- **Veto:** Total (atinge toda a lei) ou Parcial (partes da lei)
  - O Veto deve ser justificado:
    - ▶ Por inconstitucionalidade (Veto Jurídico)
    - ▶ Por ser contrário ao interesse público (Veto Político)

# Fase Complementar

## ■ Promulgação

Promulgar é atestar que a ordem jurídica foi inovada, declarando que uma lei existe e deverá ser cumprida.

## ■ Publicação

É a inserção do texto promulgado no Diário Oficial, para que se torne de conhecimento público a existência da lei.

**É condição de eficácia da lei.**

## ■ Vigência da lei

A própria lei deve estabelecer a data da vigência: Art. 8º da Lei complementar nº 95. No silêncio do texto: 45 dias. (lei nº 12.376/10 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - antigo Decreto-lei 4.657 de 1942)



Escola do  
**Legislativo**

# **Assembleia Legislativa do Estado do Pará Escola do Legislativo “Benedito Nunes”**

***Augusto José Alencar Gambôa***

***Procurador***

***OAB – 3521***

***[gamboa@terra.com.br](mailto:gamboa@terra.com.br)***

***[www.escrioriogamboa.com.br](http://www.escrioriogamboa.com.br)***