PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO

Paulo de Tarso Pereira

POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS PARA A VINCULAÇÃO DA APLICAÇÃO DA SOBRA DE DUODÉCIMO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UMA LEITURA A PARTIR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Santa Cruz do Sul

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Pereira, Paulo de Tarso
POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS PARA A VINCULAÇÃO DA APLICAÇÃO DA SOBRA DE DUODÉCIMO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UMA LEITURA A PARTIR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA / Paulo de Tarso Pereira. – 2018.
128 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Janriê Reck.

1. Duodécimo das Câmaras Municipais. 2. Sobra do Duodécimo. 3. Possibilidade de Não Devolução do Duodécimo:Mecanismos Jurídicos-Constitucionais . 4. Democracia Deliberativa e Participativa. 5. Projeto de Lei de Iniciativa Popular.

Paulo de Tarso Pereira

POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS PARA A VINCULAÇÃO DA APLICAÇÃO DA SOBRA DE DUODÉCIMO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UMA LEITURA A PARTIR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Janriê Reck

Santa Cruz do Sul

2019

Paulo de Tarso Pereira

POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS PARA A VINCULAÇÃO DA APLICAÇÃO DA SOBRA DE DUODÉCIMO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UMA LEITURA A PARTIR DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

_____

Janriê Reck

Orientador UNISC

_____

Denise Bittencourt Friedrich

Examinador Externo UNISC

_____

Eliane Fontana

Examinador Externo UNIVATES

Santa Cruz do Sul

2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela saúde física e mental, que me incentiva a evoluir como pessoa e como profissional, buscando melhorar continuadamente.

À minha família, que pelo fato de existir é a base da motivação para que o melhor se materialize.

Aos professores do curso de Mestrado da UNISC, pela digna missão de ensinar e compartilhar seus conhecimentos e experiências.

À todas as pessoas que de alguma forma me apoiaram nessa etapa. Cada qual teve um papel essencialmente importante para o meu desenvolvimento e realização profissional.

Meu agradecimento especial ao Dr. Janriê Reck, professor orientador dessa dissertação, pela valiosa contribuição e dedicação para a elaboração da mesma e ao Assessor Parlamentar da Câmara Municipal de Taquari-RS, Jadir Rodrigues pelas valiosas informações.

RESUMO

O Poder Executivo tem a obrigação constitucional de repassar mensalmente os valores necessários para o funcionamento da Câmara Municipal, observando-se os limites estabelecidos na legislação, havendo economia, a sobra do duodécimo é obrigatoriamente devolvida ao Executivo. Construir mecanismos constitucionais que possibilitem e embasem ao Poder Legislativo Municipal vincular a aplicação das sobras de duodécimo ao Executivo a partir de uma perspectiva de Democracia Participativa é o tema proposto nessa dissertação, delimitada ao âmbito do ordenamento jurídico-político brasileiro e dentro da Filosofia Política, Direito Constitucional e Direito Administrativo. A questão proposta é: haveria no ordenamento jurídico amparo constitucional para embasar e viabilizar um projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei de iniciativa da Câmara, promulgados através de decreto-legislativo municipal, que possibilite ao Poder Legislativo Municipal vincular a aplicação das sobras de duodécimo ao Executivo a partir de uma perspectiva de Democracia Participativa? Partindo-se da hipótese de que é necessário perquirir a possibilidade da aplicação dessa verba, questionam-se os meios legais de fundamentar um decreto-legislativo para tal fim, seja através de projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal. Sendo assim, tem-se como objetivo geral: investigar o decreto legislativo municipal como mecanismo jurídico-político constitucional adequado para estabelecer a vinculação da aplicação da sobra de duodécimo a uma política pública do Poder Executivo ou do próprio Poder Legislativo e especificamente: descrever a separação de poderes municipais e sua relação com a Democracia Participativa, analisar os conflitos decorrentes da aplicação do duodécimo e construir um regime jurídico participativo para a aplicação da sobra do duodécimo. Essa pesquisa se justifica pelo fato de que não se tem notícia no ordenamento jurídico pátrio, de um trabalho acadêmico semelhante e pela importância de se estabelecer mecanismos vinculativos da aplicação da sobra do duodécimo ao Poder Executivo ou do próprio Poder Legislativo. Para esse fim, buscou-se na metodologia da pesquisa com objetivo exploratório, documental, através do método hipotético-dedutivo e abordagem qualitativa, os procedimentos necessários para a sua concretização. A coleta de dados restringiu-se ao ordenamento jurídico-político brasileiro, virtual e impresso e por fim, concluiu-se que, haja vista a natureza jurídica do orçamento público (lei formal), sendo o duodécimo um montante enviado à Câmara, decorrente do orçamento público e que, a partir de então, faz parte de valores que pertencem à Câmara. De outro lado, tendo em vista que o duodécimo não é revestido somente de receitas tributárias, data vênia, não haveria infringência ao art. 167, IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação na arrecadação de impostos. Portanto, a possibilidade de vincular a aplicação da sobra do duodécimo, através de decreto-legislativo seria legítima.

Palavras-chaves: Democracia Participativa. Duodécimo. Legislação Brasileira.

ABSTRACT

The Executive Branch has the constitutional obligation to pass on monthly amounts necessary for the functioning of the City Council, observing the limits established in the legislation, there being economy, the remainder of the twelfth is mandatorily returned to the Executive. Constructing constitutional mechanisms that enable and support the Municipal Legislative Power to link the application of the twelfth to the Executive from a perspective of Participative Democracy is the theme proposed in this dissertation, delimited within the scope of the Brazilian legal-political order and within the Political Philosophy, Constitutional Law and Administrative Law. The proposed question is: would there be in the legal system constitutional amparo to support and make feasible a bill of initiative or initiative bill of the House, promulgated through a municipal legislative decree, which allows the Municipal Legislative Branch to link the application of leftovers from the twelfth to the Executive from a perspective of Participatory Democracy? Starting from the hypothesis that it is necessary to investigate the possibility of the application of this amount, the legal means to base a legislative decree for this purpose are questioned, either through a popular initiative bill or a bill of initiative of the Chamber Municipal. Thus, it is a general objective: to investigate the municipal legislative decree as an appropriate constitutional legal-political mechanism to establish the linkage of the application of the twelfth to a public policy of the Executive Branch or of the Legislative Branch itself and specifically: describe the separation of municipal powers and their relationship with Participative Democracy, to analyze the conflicts arising from the application of the twelfth and to construct a participatory legal regime for the application of the surplus of the twelfth. This research is justified by the fact that there is no news in the legal order of the country, a similar academic work and the importance of establishing binding mechanisms for applying the surplus of the twelfth to the Executive Branch or the Legislative Branch itself. To this end, we sought the research methodology with an exploratory, documentary objective, through the hypothetical-deductive method and qualitative approach, the necessary procedures for its realization. The collection of data was restricted to the Brazilian legal and political order, virtual and printed, and finally, it was concluded that, given the legal nature of the public budget (formal law), the twelfth is an amount sent to the House, as a result of public budget and that, from then on, is part of values that belong to the Chamber. On the other hand, given that the twelfth is not only covered by tax revenues, date comes, there would be no violation of art. 167, IV, of the Federal Constitution, which prohibits tying in the collection of taxes. Therefore, the possibility of linking the application of the surplus of the twelfth, through legislative decree would be legitimate.

Keywords: Brazilian legislation. Participative Democracy. Twelfth.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 08

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 13

2.1 A Elaboração do Orçamento Público 16

2.1.1 Plano Plurianual – PPA 17

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 20

2.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA 22

2.2 A Obrigatoriedade do Repasse do Duodécimo 24

2.2.1 A Aplicação do Duodécimo nas Despesas 29

2.2.2 Mecanismo Político-jurídico para Regulamentar 36

2.2.3 A Natureza Jurídica do Orçamento Público 36

3 DEMOCRACIA: CONCEITOS, EVOLUÇÃO E TIPOS 41

3.1 A Democracia Deliberativa e o Modelo 44

3.2 Democracia Representativa e o Conflito de Interesses 47

3.3 Democracia Participativa Perante a Administração 49

3.4 Poder, Cidadania, Território e Territorialidade 57

4 MECANISMOS POLÍTICOS-JURÍDICO DE DEVOLUÇÃO 62

4.1 Mecanismos Políticos-Jurídico de Não Devolução 66

4.2 Processo Democrático do Orçamento Participativo 67

4.3 Projeto de Lei de Iniciativa Popular 70

4.3.1 Procedimentos Para o Projeto de Iniciativa Popular 73

4.3.2 Projetos de Origem Popular que Viraram Leis Federais 77

4.3.3 Projetos de Origem Popular Municipais 83

4.3.4 Comissões de Legislação Participativa 84

4.4 Do Decreto-Legislativo Municipal 85

4.4.1 O Processo Legal e o Conjunto Legislativo 85

4.4.2 Espécies de Processo Legislativo 86

4.4.3 Decretos Legislativos e Poder do Congresso 89

4.4.3.1 Do Estado de Defesa e Estado de Sítio 106

4.4.3.2 Da Intervenção Federal 108

4.4.3.3 Da Intervenção Estadual nos Municípios 111

4.4.3.4 Considerações finais sobre o Decreto 112

5 CONCLUSÃO 114

REFERÊNCIAS 119

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF) a iniciativa popular surgiu como um novo instrumento de participação popular no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de garantir aos cidadãos papel ativo no processo de elaboração das leis, consagrando então o exercício da democracia e o empoderamento do povo, de forma direta ou através de representantes.

Dessa forma, a Democracia foi definida como participativa ou representativa – sendo respectivamente, com a participação popular ou por meio de eleição dos representantes.

A Democracia participativa ou democracia deliberativa possibilita a intervenção direta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder, sendo garantido pela Lei 9.709/98, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal/88, o direito de apresentar Projeto de Lei de iniciativa popular, desde que se cumpram os procedimentos legais, ou seja, a constituição exige a adesão mínima de 1% da população eleitoral nacional, mediante assinaturas, distribuídos por pelo menos cinco (5) unidades federativas (Estados) e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades.

As leis brasileiras favorecerem a participação popular através do processo eleitoral, da liberdade de expressão e manifestação, porém, a qualidade do regime democrático brasileiro, a corrupção elevada e as desigualdades sociais contribuem para limitar os direitos da maior parte da população.

Nessa situação, o atual cenário político brasileiro apresenta altos índices de rejeição às instituições públicas e, principalmente à classe política, que atinge níveis absurdos, havendo um clamor popular pelo combate a corrupção, pela correta aplicação do dinheiro público, com fiscalização do Poder Legislativo sobre as ações dos entes e agentes públicos.

A democracia representativa já não mais reflete a vontade popular. Eleitos os representantes do povo, não conseguem atender os anseios da sociedade, pois buscam interesses associativos e particulares. A democracia dita representativa, também já caiu em descrédito, fato que vem sendo evidenciado pelo TSE, desde as eleições de 2006, com base na evolução do índice de abstenções.

Diante disso, a presente dissertação, tem como tema a construção de mecanismos constitucionais que possibilitem e embasem ao Poder Legislativo Municipal vincular a aplicação das sobras de Duodécimo ao Executivo a partir de uma perspectiva de Democracia Participativa, através de projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal com publicação por meio de decreto-legislativo.

O duodécimo é uma verba destinada, mensalmente à Câmara de Vereadores que equivale a valores entre 3,5% e 7%, conforme o número de habitantes, de tudo que é arrecadado em impostos pela Prefeitura e é usado na manutenção e pagamento de salários da Câmara.

Quando ocorre sobra dessa verba, a Câmara de Vereadores, por vezes almeja aplicar em projetos de políticas públicas, suprindo carências no município, porém, a legislação não permite a destinação vinculada da devolução desse recurso para projetos específicos, exceto àqueles já previstos na lei orçamentária. Os valores devolvidos são, então, direcionados para o caixa da prefeitura, que pode usar essa verba conforme desejar.

Para que se tenha uma ideia do que é a sobra do duodécimo e quais os percentuais auferidos pelos municípios do nosso Estado, a Tabela 1 demonstra o valor, em reais, do repasse desses recursos às Câmaras Municipais dos municípios do Vale do Taquari/RS, conforme o exercício de 2017 e os valores economizados e devolvidos ao executivo.

Nesse estudo, buscou-se no ordenamento jurídico-político brasileiro instrumentos jurídicos pelo qual o Poder Legislativo Municipal possa aplicar, por sua conta, as sobras referentes ao duodécimo previsto no orçamento público e repassado mensalmente à Câmara Municipal, a partir da Constituição de 1988 e das Emendas Constitucionais nº 25/2000, 58/2009, baseado no Direito Constitucional, Direito Administrativo e Teoria do Direito, com exemplos ilustrativos dos Municípios do Vale do Taquari/RS.

Disciplinarmente o trabalho se delimita, portanto, dentro da Filosofia Política, Direito Constitucional e Direito Administrativo. Temporalmente, a pesquisa se baseia na tradição constitucional após 1988, com alguns resgates históricos ao período anterior. Espacialmente, está delimitado ao Brasil, com alguns exemplos apenas ilustrativos dos Municípios do Vale do Taquari.

Nesse contexto, essa dissertação se propõe a buscar respostas para o seguinte problema: haveria no ordenamento jurídico, amparo constitucional para

embasar e viabilizar um projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei de iniciativa da Câmara, promulgados através de decreto-legislativo municipal, que possibilite ao Poder Legislativo Municipal vincular a aplicação das sobras de duodécimo ao Executivo a partir de uma perspectiva de Democracia Participativa?

Visando responder a essa questão, partiu-se da hipótese de que é necessário perquirir a possibilidade da aplicação dessa verba (sobra do duodécimo) sem a interferência de interesses particulares e eleitoreiros. Essa verba sempre deve ter como objetivo o ponto de vista coletivo. Dentro deste conceito, caberia à Câmara Municipal, através de projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei municipal, consubstanciados por decreto-legislativo municipal, indicar onde a verba seria aplicada, dentre outros instrumentos possíveis.

Sendo assim, essa dissertação norteia-se pelo objetivo geral de investigar o decreto-legislativo municipal como mecanismo jurídico-político constitucional adequado para estabelecer uma vinculação da aplicação da sobra de duodécimo a uma política pública do Poder Executivo ou do próprio Poder Legislativo, a partir da Democracia Participativa. E tendo como objetivos específicos:

a) Descrever, de modo constitucionalmente adequado, a separação de poderes Municipais e sua relação com a Democracia Participativa;
b) Analisar os conflitos decorrentes da aplicação do duodécimo no regime jurídico do orçamento;
c) Construir um regime jurídico participativo para a aplicação do duodécimo, através de projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei municipal com aplicação por meio de decreto-legislativo municipal.

A elaboração dessa pesquisa justifica-se pela importância de se estabelecer mecanismos vinculativos da aplicação da sobra do duodécimo ao Poder Executivo ou do próprio Poder Legislativo, sempre levando em conta o ponto de vista social, haja vista que não se tem notícia no ordenamento jurídico pátrio, de um trabalho acadêmico semelhante.

Ainda, atribui-se a relevância desse estudo, ao interesse profissional do candidato, com sua vida pregressa de Vereador, Vice-Prefeito de Taquari-RS, Procurador-Geral do Município de Taquari-RS e Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, assim como com as linhas de pesquisa de seu orientador, que investiga tanto serviços públicos como competências públicas federativas e aos anseios do povo em utilizar serviços públicos que atendam as suas necessidades básicas.

Igualmente, a ideia de a Câmara Municipal direcionar a sobra do duodécimo para os serviços públicos, e, também, para as competências do município seria de todo, uma boa prática para a transparência da administração pública e participação eficiente dos representantes eleitos, neste cenário, da Câmara de vereadores.

Para tanto, o desenvolvimento da presente dissertação buscou na metodologia da pesquisa com objetivo exploratório, documental, através do método hipotético-dedutivo e abordagem qualitativa, os procedimentos necessários para a sua concretização. A coleta de dados baseou-se no ordenamento jurídico-político brasileiro, tanto impresso como virtual, como também nas informações disponíveis em artigos, documentários e portais eletrônicos.

Nesse contexto, foram transcritas as principais leis, decretos e toda legislação que possam viabilizar a participação popular ou a própria Câmara Municipal a alcançar o objetivo proposto nessa dissertação.

Como base para o entendimento, relatou-se os conceitos jurídicos do Orçamento Público e seus desdobramentos (PPA, LDO e LOA), na sequência aprofundou-se nos conceitos de Democracia (Representativa e Participativa ou Deliberativa), para enfim, compreender a natureza jurídica do orçamento e consequentemente, do Duodécimo.

Como também, no sentido de ampliar a interpretação da lei ou o conhecimento geral do direito constitucional, no tema aqui tratado, reproduziu-se, um resumo, dos quatro decretos gerados na iniciativa popular que se tornaram leis brasileiras, corroborando com a finalidade da presente pesquisa, de criar um projeto de iniciativa popular ou da Câmara, através de decreto legislativo.

Constatou-se que a iniciativa popular vem se expressando lentamente, uma vez que, após 30 anos desde a redemocratização, foram apresentados somente cinco projetos, porém, quatro deles foram aprovados e se efetivaram como importantes leis, sendo que duas envolvem o processo eleitoral e a candidatura dos representantes, fortalecendo o poder da sociedade de interferir quando o sistema de governo já não atende suas necessidades básicas.

As dificuldades para atender os requisitos exigidos, como a coleta de assinaturas físicas e posteriormente, a sua validação, somada ao descrédito em relação aos representantes, que podem alterar ou descaracterizar a proposta apresentada originalmente, pois os procedimentos para aceitação incluem a “adoção” por parte dos parlamentares, como autores do projeto são provavelmente, os fatores que impactaram na expectativa e motivação da participação popular.

Entretanto, atualmente, os meios de comunicação eletrônicos através da internet e redes sociais, contribuem para o compartilhamento de informações que instruem o cidadão, motivando-o a se posicionar ativamente diante dos problemas de interesse coletivo.

Surgem então, as plataformas digitais para coleta de assinaturas eletrônicas, privilegiando a soberania popular e fortalecendo a democracia contemporânea através de uma participação direta.

No decorrer da pesquisa, apurou-se também, que vários municípios brasileiros tem se manifestado em favor da vinculação da devolução da sobra do duodécimo a uma determinada despesa, conforme as demandas do município, buscando auxílio na jurisprudência para viabilizar um projeto de lei de iniciativa popular.

Após verificar os mecanismos Político-jurídico para fundamentar o problema proposto, chegou-se a conclusão de quê, haja vista a natureza jurídica do orçamento público (lei formal), sendo o duodécimo um montante enviado à Câmara decorrente desse orçamento e que, a partir de então, faz parte de valores que pertencem à Câmara. De outro lado, tendo em vista que o duodécimo não é revestido somente de receitas tributárias, data vênia, não haveria infringência ao art. 167, IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação na arrecadação de impostos.

Portanto, não haveria impedimento para que um projeto de iniciativa popular ou da própria Câmara, bem estruturado e organizado, possa ser vinculado à sobra do duodécimo, em determinada rubrica prevista no orçamento público, por meio de um decreto legislativo, considerando que não há participação do Poder Executivo no processo legislativo dos decretos legislativos, inexistindo, por conseguinte, veto ou sanção, uma vez que se trata de matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Nos subcapítulos dessa seção discorrer-se-á sobre os conceitos do orçamento público, que em sua fase de elaboração compõe-se de três instrumentos interligados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Na sequência, desdobrar-se-á sobre o repasse e valor do duodécimo ao poder legislativo, à luz da Constituição Federal/88 e com ênfase na esfera municipal, como também, a natureza jurídica do orçamento e do duodécimo.

No âmbito jurídico e financeiro, orçamento significa “cálculo da receita que se deve arrecadar num exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração pública, organizado obrigatoriamente pelo executivo e submetido à aprovação das respectivas câmaras legislativas”. (FERREIRA, 1986, p. 1230).

Portanto, orçamento é um processo pelo qual se faz o levantamento dos gastos/custos e dos recursos disponíveis para a realização de uma atividade.

No Brasil, o orçamento público está previsto constitucionalmente, materializado anualmente numa lei específica que estima a receita e fixa despesa para um determinado exercício. Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento. (NOBLAT *et al*, org. ENAP, 2002, p.5).

Ainda segundo Noblat *et al* (org. ENAP, 2002, p. 7) “o orçamento público originou-se pela necessidade de regular a discricionariedade dos governantes na destinação dos recursos públicos, sendo assim, está intimamente ligado à ideia de controle”.

Nesse sentido, o estudioso Angélico (1995) *aput* Ávila (2010) afirma o seguinte: “o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do Governo”. Angélico (1995) destacou a função controle, que significa a verificação dos atos dos governantes, tendo em vista a prestação de contas para a população.

No entendimento de Ávila (2003, p. 07), orçamento público é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública.

De forma semelhante Baleeiro (2002) conceituou orçamento como:

> Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Campos [201-] afirma que “o processo dos gastos públicos deve obedecer a um planejamento devidamente autorizado pelo Poder Legislativo, haja vista a imperiosa necessidade de zelo pelo dinheiro público”.

Esse plano de aplicação dos recursos públicos em prol da satisfação das necessidades públicas é o denominado orçamento público, que pode ser definido, inicialmente, como um instrumento de controle das ações do governo, dirigido a orientar sua atuação na satisfação das necessidades públicas, tal como estabelecido pelo Poder Legislativo. (CAMPOS, 201-?).

> No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento (NOBLAT *et al,* org. ENAP, 2002).

Para Torres (2008) o orçamento público relaciona-se intimamente com a garantia dos direitos fundamentais, encontrando-se as finanças públicas, em todas as suas dimensões – tributária, patrimonial, orçamentária, promocional, etc. – em permanente contato com os direitos fundamentais.

Segundo pronunciamento da Suprema Corte[1], o orçamento público se trata da lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição, não podendo ser manuseada a pretexto de interesses outros que não sejam a concretização dos direitos fundamentais.

Segundo consta no portal do governo brasileiro define-se o orçamento público como um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas, sendo um documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos (BRASIL, 2015, Texto digital). É nesse orçamento que se aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores, etc.

ADI n. 4048, STF, Voto do Min. Carlos Britto, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ.14/05/2008.

De acordo com o Portal da Transparência[2], essa ferramenta estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto fixa as despesas a serem efetuadas com o dinheiro. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

De grande importância para a compreensão do orçamento são os critérios de classificação das contas públicas. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação é possível visualizar o orçamento por Poder, por Instituição, por Função de Governo, por Programa, por Subprograma, por Projeto e/ou Atividade, ou, ainda por categoria econômica.

É no Orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no orçamento.

No dizer de Meirelles (1979), a Constituição de 1988 institucionalizou o sistema orçamentário brasileiro, buscando através das leis do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei do orçamento anual (LOA), que de forma hierarquizada e uniforme, possam proporcionar ao setor público um planejamento estratégico orçamentário dentro de espaço temporal.

Cada um destes orçamentos é enviado como um projeto de lei do Poder Executivo para ser aprovado pelo Legislativo, que deve controlar seu cumprimento. Em síntese, além da União, cada Estado e Município têm seu próprio orçamento, promovendo sua própria autonomia. O orçamento público municipal deve acompanhar essas diretrizes gerais estabelecidas na constituição, guardadas as competências inerentes a cada esfera governamental.

Além disso, conforme Barbosa (2018) “é necessário esclarecer que o orçamento não esgota as autorizações para todas as receitas e todas as despesas dentro de um determinado período, embora vá abarcá-las tanto quanto seja previsível”.

[2] Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico

2.1 A Elaboração do Orçamento Público

A elaboração do orçamento segue uma periodicidade prevista em lei e na Constituição Federal de 1988. Assim, ele acontece de forma cíclica, de maneira que todas as ferramentas se encaixem, ou seja, formando uma orientação lógica para orientar o orçamento público. Isso é chamado de ciclo orçamentário.

De acordo com o professor e contabilista Lunelli[3] (texto digital), o Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano.

No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo.

Já na antiga República Romana, o advogado, político, escritor, orador e filósofo Marcus Tullius Cícero aput Lunelli escrevia:

> O Orçamento Nacional deve ser equilibrado. As Dívidas Públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública. (CÍCERO, 55 A.C).

O Orçamento Público no Brasil (Orçamento Geral da União) inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício.

O Orçamento Geral da União - OGU é constituído de três peças em sua composição: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais. O OGU é o coração da administração pública federal.

---

[3] Disponível em: http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm. Acesso em Out. de 2018.

Divide-se, então o orçamento público em três leis que regem o planejamento financeiro público: O Plano Plurianual; A Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual.

A intenção de três modelos distintos de definição orçamentária serve para que toda a gestão pública seja coesa durante sua execução, tendo uma orientação bem definida no gasto do dinheiro arrecadado.

A preparação do orçamento público é atribuição do Poder Executivo de cada esfera de governo e deverá apresentar as seguintes características:

• Levantamento das prioridades.

• Efetuar um planejamento com definição de objetivos, metas e diretrizes.

• Verificar se as prioridades atende as necessidades da sociedade. • Verificar os recursos disponíveis.

• Elaborar um documento: proposta orçamentária formal. • Encaminhar a proposta formal para o poder Legislativo. • Execução do Planejado após aprovação pelo Poder Legislativo (ÁVILA, 2010, p. 26).

Na estipulação das metas e prioridades o gestor público deverá levar em consideração todos os aspectos regionais e necessidades básicas da população que será atendida pelo orçamento público. Outro aspecto muito relevante é baseado nas regulamentações legais a serem respeitadas e os prazos a serem cumpridos, lembrando que por tratar-se de um processo extremamente complexo, não poderá conter falha legal a fim de não prejudicar a execução das atividades. (ÁVILA, 2010, p. 27).

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos, no caso brasileiro, na Constituição/88, na Lei 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na recente Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, CF/88)

De acordo com Torres (2014, p.342) “em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é dignitária de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira”.

O ciclo orçamentário tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

2.1.1 Plano Plurianual - PPA

A regulamentação do Plano Plurianual - PPA prevista no art. 165 da Constituição/88 foi inicialmente contemplada no artigo 3º da Lei Complementar 101/2000 ou simplesmente Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Infelizmente, o artigo foi vetado, mas a sua elaboração continua obrigatória. Ele é peça fundamental da Gestão e a partir da vigência da LRF a criação de despesa que não esteja contemplada no PPA, será considerada não autorizada e lesiva ao patrimônio público (art. 15, combinado com os Arts. 16, II e 17, § 4º).

De acordo com Lessa, Couto e Farias (2009), o PPA se transformou efetivamente em uma ferramenta de planejamento da ação estatal, somente após a estabilização monetária alcançada em 1994, com o Plano Real.

O PPA deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto, contemplando as ações governamentais, desdobradas em programas e metas.

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório ao Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a Constituição, também é sugerida que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente.

É o Plano Plurianual que vai guiar todo o período de um governo. Compete ao chefe do poder Executivo (no caso do municipal, o prefeito recém- eleito) elaborá-lo. O documento conterá os objetivos e metas (quantitativas e qualitativas) que orientarão os programas e políticas públicas de governo adotadas ao longo dos quatro anos seguintes.

Na esfera municipal, compete à Lei Orgânica, fixar o prazo para o Prefeito enviar a proposta de orçamento à Câmara. A proposta é enviada à Câmara Municipal, onde é apreciada pelos vereadores que, após estudos, deliberações e audiências públicas, reencaminham ao chefe do executivo, com eventuais emendas. Posteriormente, com o PPA já em vigor, também compete aos vereadores a fiscalização da aplicação dos recursos nos programas de governo que ele prevê (que pode ser alterado por lei durante sua vigência).

“O ciclo de gestão do PPA compreende, além da elaboração do Plano, a implantação dos Programas que o constituem e seu monitoramento, bem como a avaliação e revisão do Plano” (VAINER; ALBUQUERQUE e GARSON, 2005, p. 20).

O Plano Plurianual tem duração de quatro anos e vai do início do segundo ano de mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte (independente do chefe do executivo ser reeleito). Esse procedimento possibilita que o novo mandatário tome contato com a situação das contas públicas.

De Toni (ENAP, 2013, p. 25) ressalta em seu Programa de Apoio a Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais que o PPA "não pode e não deve se tornar uma lista de obras desconexas, nem um catálogo demagógico de promessas irrealizáveis". O autor complementa que:

> A participação social organizada na elaboração, execução e monitoramento do Planejamento, não só confere mais legitimidade e responsabilização coletiva sobre seus resultados, como ajuda a evitar desvios de recursos e fiscalizar a execução dos serviços públicos. Fundamentalmente a participação dos grupos organizados, conselhos de políticas e da população em geral representa um resgate da cidadania, processo meritório em si mesmo (DE TONI. ENAP, 2013).

A partir da redemocratização brasileira, entre as décadas de 80/90 foi criado mecanismos para viabilizar e operacionalizar a participação social nas políticas públicas, sendo eles: os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências, permitindo à população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas (CICONELLO, 2008).

De acordo com Gonh (2002, p. 22), "os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população".

O artigo 29, inciso XII da Constituição Federal/88 prevê a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", no art. 198, encontramos referência a "participação da comunidade" em ações e serviços relacionados à saúde e o art. 204 cita a participação da população no que diz respeito à assistência social, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Portanto, a representação social por meio de conselhos ou associações é exaustivamente exigida pela CF/88, e "se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões", afirma Gohn (2002, p. 22).

Essa participação viabilizaria os projetos que interessam ao bem coletivo e, portanto, direcionam as ações para o bem comum. A autora também ressalta que para os conselhos atuarem eficazmente no controle social, a qualidade da participação é imprescindível, não importando a quantidade numérica das pessoas,

mas sim, o seu nível de informação sobre o funcionamento do sistema estatal (GOHN, 2002).

Para Gohn (2002), nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Essa forma de participação social ocorre em âmbito federal, estadual e municipal, sendo a participação popular garantida pela constituição, normalmente existem vários conselhos em um único município, pois cada um trata de uma área diferente do interesse público, como: educação, saúde, infância e juventude, direitos da mulher, mobilidade urbana, meio ambiente, entre outras.

Em 2011, O Ministério do Planejamento e a Secretaria de Governo da Presidência da República criou a primeira edição do Fórum Interconselhos que reúne periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade para colaborarem na elaboração e no monitoramento da execução do PPA. (CARDOSO *et al*, org. 2018).

Conforme o Relatório do Fórum Interconselhos (2018), a participação social de organizações da sociedade civil são fundamentais para definir os rumos das políticas públicas e o PPA tem se destacado por constantes inovações na promoção da participação social.

Cardoso *et al* (org. 2018) afirma que essas organizações “se articulam em temáticas específicas como igualdade racial; igualdade de gênero; as diversas fases da vida, como infância, juventude e velhice; a questão ambiental; os povos indígenas; as pessoas com deficiência, entre outras temáticas relevantes”

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

É a lei que antecede a lei orçamentária (LOA), que define as metas e prioridades em termos de programas a ser executado pelo Governo. O projeto de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa).

“O que difere a LDO do PPA é o prazo para o qual deverá ser elaborado, que deverá sempre ser igual a um exercício financeiro” (CNM, 2013, p. 41).

No Brasil, a LDO tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

A LDO busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual e define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências de desenvolvimento.

Ao situar-se em uma posição intermediária entre os dispositivos do PPA e a previsão de receitas e despesas da LOA, cumpre o papel de balanceamento entre a estratégia traçada pelo governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo de sua gestão. Antecipa, dessa forma, a definição de prioridades e escolhas (CNM, 2013).

Conforme o Conselho Nacional dos Municípios – CNM (2013) as diretrizes orçamentárias constituem um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental. É um instrumento de planejamento, onde, entre outras providências, destacam-se aquelas voltadas para a elaboração do orçamento. Deve ser aprovada pelo Legislativo, portanto, por lei.

O orçamento municipal deve ser impreterivelmente estruturado para a mantença e constante desenvolvimento do município, ou seja, a destinação e estimativa de valores devem ser em prol das necessidades municipais. Ao legislativo, vereador do município incumbe a fiscalização da LOA, a análise e posteriores emendas. (MACHADO, 2016).

“Os cidadãos tem o direito de participar das discussões orçamentárias, mesmo assim, essa participação permanece distante, e na maioria das vezes ocorre à aprovação sem os cidadãos terem conhecimento do projeto e da destinação de valores” salienta Machado (2016).

Quanto ao sentido da lei, Lafayete (2010) ressalta:

> Que o LDO se trata de uma lei de caráter formal, nas quais ficam estabelecidas as orientações para a confecção do orçamento e que deve ser elaborada no primeiro semestre. Contudo, além de não criar direitos para terceiros, não tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado, caracterizando-se mais como um plano prévio, fundado em considerações sociais e econômicas. O autor lembra, ainda, que a LRF deu conformação de planejamento trienal para a LDO.

A Constituição Federal/88 não apontou a necessidade de relacionar valores na LDO, mas a Lei Complementar nº 101/00, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF acrescentou novas atribuições a este tipo de orçamento público, especialmente no tocante a sua composição, complementando o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

2.1.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual – LOA é elaborada anualmente pelo poder Executivo em atendimento à Constituição Federal/88 e a Lei Federal 4.320/64, que estabelece as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário.

A Lei Orçamentária autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. A LOA materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.

É a LOA que possibilita a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual. Obedece a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecendo a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o exercício financeiro.

Do mesmo modo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é instrumento constitucional de planejamento operacional. Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso nacional até o dia 31 de agosto de cada ano (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). Acompanha o projeto, uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

Elaborada anualmente, a LOA busca concretizar algumas das previsões constantes no Plano Plurianual. Para atingir esse objetivo, a LOA programa suas ações com base nas prioridades propostas pela LDO.

Em seu texto, a LOA define todas as receitas e fixa todas as despesas referentes ao seu respectivo exercício fiscais. Como o PPA e a LDO, também está submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal que recomenda critério por parte do administrador e da vereança, por ocasião da escolha das prioridades do município.

A LOA divide-se em três orçamentos: o primeiro é o Orçamento Fiscal, que se refere a gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades administrativas e outras atividades congêneres, além de planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, instalações, material permanente, etc. A segunda categoria é o Orçamento de Investimentos, destinado a obras e incrementos na cidade. Por fim, mas ocupando uma significativa parcela do montante, está o Orçamento de Seguridade Social, que abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública.

O texto da LOA também aborda a chamada verba de contingência, isto é, aquela dotação orçamentária destituída de destinação, o que possibilita seu uso para a abertura de créditos adicionais ao Executivo.

Em resumo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) organiza os objetivos do Plano Plurianual (PPA) para que sejam posteriormente realizados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). Na LDO devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. As diretrizes referidas pela lei realizam a conexão entre as metas, a médio e longo prazo do PPA e o formato orçamentário das ações prioritárias que serão elencadas na LOA.

A Constituição determina que o Orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual.

O resultado final de todo este processo é a execução orçamentária, ou seja, a aplicação por parte do Poder Executivo dos recursos disponíveis em conformidade com o que foi estabelecido nas leis acima mencionadas. Tal aplicação de recursos é fiscalizada pelos vereadores, no âmbito municipal.

Conforme Mello (2013):

> A elaboração de um planejamento orçamentário de qualidade requer conhecimento e competência, e é fundamental para as políticas, diretrizes e ações, transformando-se em uma ferramenta de melhoria dos indicadores de desempenho, nos quais se inserem, também, os indicadores sociais de cada Município, visando sempre a elevar a qualidade de vida da população. (CNM – RS).

Da SILVA (2007) questionou a existência de compatibilidade entre as metas constantes no PPA, na LDO e na LOA: “Se esses instrumentos de planejamento

devem manter perfeita sintonia entre si, então, depreende-se que a inconsistência de um refletirá no resultado do outro".

Apesar disso, ele continua sendo útil em antecipar o debate dos grandes problemas orçamentários, como por exemplo, salário mínimo, compensações a estados e municípios, alterações tributárias, política de pessoal no plenário do Poder Legislativo.

A CF/88 determina gastos mínimos para duas áreas consideradas prioritárias no país: a saúde e a educação. Isso significa que, independente da orientação política do governo, uma destinação mínima da receita deve ser direcionada para essas duas áreas. No caso da educação, a destinação mínima no orçamento público corresponde a 18% da arrecadação com impostos. No caso da saúde, corresponde a 13,2% da receita corrente líquida. Essas são as porcentagens para o governo federal (FENEAP, 2016).

Para as outras áreas, como segurança, pessoal e assistência, não há um mínimo constitucional. Pode haver um máximo, como é o caso das despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca que o gasto com pessoal não pode atingir 60% da receita (FENEAP, 2016).

2.2 A Obrigatoriedade do Repasse do Duodécimo à Câmara Municipal e o Valor Previsto na CB/88 e Emendas Constitucionais Posteriores

O governo federal, estadual e federal tem suas próprias instituições executivas, legislativas e judiciárias, cuja autonomia é garantida pelo art. 168[4] da Constituição Federal – CF/88 (BRASIL, 1988).

E o art. 156 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (1989), por sua vez, repete a Constituição Federal ao referir que "os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do Estado, incluídos os créditos suplementares e especiais, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 (vinte) de cada mês". (Redação da EC 50/2005).

Tal recurso é previsto a cada ano pela LOA e de acordo com Silva e Moutcho (2017), tendo em vista o caráter formal da LOA o valor nominal a ser repassado

[4]Art. 168 - Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação da EC 45/ 2004).

poderá também ser afetado se o valor material a ser arrecadado no exercício do executivo não se conforme ao previsto na LOA.

Cumpre, pois, buscar compreender no presente trabalho, o que seja mais especificamente, o que é duodécimo, para, após, tentar conceituar a sua natureza jurídica.

Duodécimo, segundo o dicionário eletrônico[5] “é um adjetivo ou substantivo masculino que classifica algo ou alguém que ocupa o décimo segundo lugar em uma série. Também pode ser uma fração que indica a décima segunda parte de alguma coisa”. Essa palavra tem origem no latim *duodecimu*. (Significados, texto digital, 2017).

Para o objetivo proposto nesse estudo, o interessante é o Duodécimo Orçamentário, que remete a Lei Orçamentária anual e é calculado de acordo com o valor da receita corrente líquida anual do município (na esfera municipal) e, seu repasse é obrigatório ao poder Legislativo e Judiciário;, Ministério Público e Defensoria Pública, até o dia 20 de cada mês, nos termos do art. 168 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e art. 156 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (RS, 1989).

Barroso (1998) aput Netto (2003), ao manifestar decisão do STF afirma que: "Repasse duodecimal, garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Trata-se de uma ordem de distribuição prioritária de satisfação das dotações consignadas ao Poder Judiciário" (RDA 189/307).

Mais especificamente, o que regulamenta o repasse do duodécimo aos outros poderes, está inserido no art. 29-A, da Constituição Federal/88 com as Emendas Constitucionais posteriores (EC 25/ 2000, EC 45/ 2004 e EC 58/ 2009)[6].

---

[5] Disponível em: https://www.significados.com.br/duodecimo. Acesso em: Out.de 2017.

[6] Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25/ 2000):

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação da EC 58/ 2009).

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação da EC 58/ 2009).

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação da EC 58/ 2009).

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação da EC 58/ 2009).

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela EC 58/ 2009)

Os índices de rejeição às instituições no Brasil, principalmente a classe política, atingem níveis alarmantes, havendo um clamor popular pelo combate a corrupção, a correta aplicação do dinheiro público, com fiscalização do Poder Legislativo sobre as ações dos entes e agentes públicos.

De acordo com a pesquisa realizada anualmente pelo IBOPE Inteligência (2018), a confiança na instituição presidente é a menor de todas: 13 pontos em uma escala de 0 a 100, índice nunca registrado por nenhuma instituição. O nível mais alto ocorreu em 2010 quando alcançou 69 pontos. Já os partidos políticos, com 16 pontos, segunda colocação nesse ranking, ficaram com metade da confiança alcançada em 2010, ou seja, 33 pontos.

Para recuperar a confiança do eleitor o Poder Legislativo precisa manter uma estrutura de pessoal, mais os subsídios dos parlamentares, no caso dos municípios, os vereadores, dentro dos parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Meirelles (2006, texto digital) salienta que: “a Câmara não pode recolher ou movimentar qualquer numerário estranho ao seu orçamento, nem aplicar seus recursos em fins diversos dos que se destinam as dotações, sob pena de quem o fizer incidir no crime funcional de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (CP, art. 315)”.

No que diz respeito ao Repasse de duodécimo de orçamento, a lei de Responsabilidade Fiscal traz maior rigor na elaboração do orçamento anual para que o governo não contraia empréstimos ou dívidas.

No momento atual, as técnicas de planejamento orçamentarias sofreram processos de aperfeiçoamento, a fim de refletir maior precisão nos cálculos. O método de indicadores que é utilizado por Órgãos do Governo Federal é o método de alisamento exponencial e o modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis (ARIMA), conhecido como metodologia Box-Jenkins. (SILVA E MOUTCHO, 2008).

Sendo assim, a própria Constituição estabeleceu em seu art.29-A, o limite de 70% da receita da Câmara Municipal com a folha de pagamento e os subsídios dos vereadores[7].

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela EC 58/ 2009).

[7] § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Portanto, no âmbito municipal, nos termos do art. 29-A, da Constituição Federal, o duodécimo será calculado de 3,5% a 7% do orçamento do exercício anterior, dependendo do número de habitantes de cada município que varia de 8.000 a 100.000 habitantes, respectivamente.

Conforme Silva e Moutcho (p. 5, 2017), “nota-se, no Brasil, uma preponderância de um dos poderes em detrimento dos outros, o que desvirtua a separação dos poderes ora previsto pela Constituição Federal”.

Dessa forma, a separação de poderes prevalece quando o poder executivo e do poder legislativo estão em relativa independência, porque eles são eleitos separadamente. (SILVA E MOUTCHO, 2017).

A Emenda Constitucional nº 25 (BRASIL, 2000), veio pacificar um problema que era contumaz no âmbito da Administração Pública Municipal, o repasse do duodécimo em valores e no prazo estabelecido em lei, sob pena de o Prefeito incidir no crime de responsabilidade. Ou seja, até o dia 20 de cada mês, o Prefeito Municipal deverá repassar à Câmara Municipal os valores do duodécimo, e, não o fazendo irá responder por crime de responsabilidade.

Anteriormente à Emenda Constitucional nº 25 de 2000, o Prefeito Municipal poderia não repassar o duodécimo, que não incidiria no crime de responsabilidade, embora pudesse sofrer sanções de outra ordem, como por exemplo: multa pelo atraso, etc.

Mas no caso do duodécimo não ser repassado, o Presidente de Câmara impetrava mandado de segurança, com pedido de liminar, que muitas vezes não era concedido pelo Poder Judiciário, causando enorme transtorno junto ao Legislativo, que ficava privado de valores para mantença rotineira das despesas da Câmara Municipal, como pagamento de água e luz, funcionários, não se falando no pagamento dos subsídios dos vereadores.

Após a promulgação da referida Emenda Constitucional (25/ 2000), com receio de se ver processado pelo crime de responsabilidade, o que, caso condenado, poderia perder os direitos políticos e não poder concorrer a cargos

---

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)
§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1odeste artigo.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

eletivos, principalmente, por não possuir mais a “ficha limpa”, os Prefeitos não deixam de repassar o duodécimo no prazo estabelecido (até o dia 20 de cada mês).

No entanto, atrasos ou parcelamento do duodécimo são frequentes. Uma busca rápida na internet confirma os inúmeros casos dessa natureza, nos quais a Câmara encontra na jurisprudência, o suporte para reaver os valores atrasados.

Para o jurista Netto (2003), alguns prefeitos não compreendem o alcance e significado do comando normativo que assegura, na prática, a independência dos Poderes, pretendendo ter sob jugo o Legislativo Municipal, obrigando-o a "mendigar" o duodécimo, impedindo-o de exercer suas funções típicas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além da função básica de legislar.

Atrasar o repasse configura em violação da Separação de Poderes (art. 2°, CRFB/88), cuja independência é assegurada mediante a autonomia financeira dos Poderes. Esse tem sido o entendimento do STF (BRASIL, 2011):

> [...] A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse, na elaboração do diploma legislativo. (ADI 4.426, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 18-5- 2011 Vide ADI 4.356, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 12-5-2011).

O que, eventualmente, pode ocorrer, haja vista que o duodécimo é calculado com relação à arrecadação do município do exercício anterior, em momentos de crise financeira como o atual cenário brasileiro, o município não esteja arrecadando o previsto no orçamento, e, chegando à data aprazada (dia 20 do mês), não tenha condições de repassar o valor correto do duodécimo, e, fazendo o repasse em valores a menor.

Nesse caso, não havendo acordo entre o Prefeito e Presidente da Câmara, cumpre ao Prefeito demonstrar cabalmente que a arrecadação auferida naquele período, ficou aquém da previsão legal e que o repasse à Câmara deu-se de forma proporcional à receita real concretizada.

Conforme Silva e Moutcho (p. 12, 2017), “havendo frustração de receita, devidamente comprovada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 52 da LRF), é razoável que o Chefe do Poder Executivo possa reduzir os repasses, indistintamente e em percentuais lineares, a todos os Poderes constituídos”.

Nesse sentido, também tem se posicionado o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no exame dos Mandados de Segurança nº 70065540924,

Segunda Câmara Cível, Relatora: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 25/11/2015 e nº 70026993618, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 09/11/2011.

Os atos mais importantes para o Executivo Municipal e para os cidadãos são, sem dúvida nenhuma, os Planos e os Orçamentos. O ato de maior responsabilidade dos Legisladores é, por conseguinte, a apreciação destes. Pois neste instrumento é que estão expressas as propostas do gestor, a vontade do cidadão e a autorização do Legislativo para sua execução.

2.2.1 A Aplicação do Duodécimo nas Despesas das Câmaras Municipais

De acordo com o art. 29-A, Incisos de I a VI, da Constituição Federal (1988), que estabelece o total da despesa do Poder Legislativo Municipal incluído os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativo, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153 e nos arts. 158 e 159 (BRASIL, 1988), efetivamente realizados no exercício anterior: (incluído pela EC 25/ 2000), – de 7% a 3,5% de 100.000 a 8.000.001 habitantes, respectivamente.

A questão exposta está centrada na interpretação e consequente aplicação de textos constitucionais, especialmente o art. 2º da Constituição Federal, que proclama a “independência entre os Poderes” no que se fundamenta a autonomia financeira de cada um. (BRASIL, 1988).

A esse propósito cabe lembrar que no referido art. 29-A, acrescentado à Constituição Federal pela Emenda nº 25/2000, acima transcrito, foram inseridas normas, não só limitadoras da despesa dos Legislativos Municipais, como, ainda, regras disciplinadoras da forma e oportunidade como os recursos orçamentários que lhes estão destinados devem ser repassados.

Neste aspecto, inclusive, previu-se constituir crime de responsabilidade do Prefeito “não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês, ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária” (BRASIL, 2000).

A utilização pelo legislador da expressão “repasse” e não “duodécimo” no § 2º do art. 29-A ensejou o entendimento - adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, de que a transferência de recursos financeiros à Câmara deve

ser dimensionada no quanto necessário para atender suas despesas em cada período de 30 dias.[8]

Há, porém, embora o entendimento do TCE/RS, que se considerar com relação à questão o disposto no art. 168 da Constituição Federal que prevê que tal repasse deve ser efetivado sob a forma de duodécimo sem considerar o total das despesas a serem realizadas em cada período.

Destaque-se que este critério tem prevalecido nas decisões judiciais em que se discute a matéria, o que, evidentemente, pode amparar eventual decisão do Legislativo local de exigir que o repasse mensal observe o duodécimo.

Assim, na falta de acordo entre os Poderes sobre a forma de repasse dos recursos destinados ao Legislativo, se na forma preconizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ou pelo critério previsto nos arts. 168 e 156, respectivamente das Constituições Federal (BRASIL, 1988) e Estadual (RS 1989), se a questão for levada ao judiciário, a decisão será, provavelmente, pela prevalência da determinação constitucional, ou seja, através de duodécimos.

Convém, no entanto, destacar nas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul citadas anteriormente, a afirmação de que “o repasse do duodécimo, por que representa percentual sobre a receita do município, pode sofrer redução, posto que sua liberação não tenha por base única a previsão orçamentária, devendo ser levada em conta a receita real concretizada mês a mês”.

Uma prática comum é a Câmara Municipal, em cada mês, somar o valor das despesas e remeter ao Executivo; este de posse dessa soma repassa o duodécimo à Câmara.

Porém, é preciso precaução, Netto (2003, texto digital) afirma que “tanto é rigoroso o regime jurídico pátrio no que tange à exigência do repasse do duodécimo que caracteriza crime de responsabilidade o não cumprimento imediato de ordem judicial proferida em mandado de segurança determinando ao Prefeito Municipal o repasse [...]”.

Há de se destacar, quanto às despesas das câmaras municipais, a exceção prevista no art. 168 da Constituição Federal, consoante os gastos com inativos, está quase em desuso nas câmaras municipais dos pequenos municípios, haja vista que a grande maioria não possui previdência própria, e os inativos são aposentados junto ao INSS.

---

[8] Disponível em:<http://www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: Out de 2018.

Ainda, pode-se perquirir, que não só o Prefeito Municipal, se não repassar o duodécimo à Câmara Municipal no prazo legal, incide no crime de responsabilidade, mas o próprio Presidente da Câmara se não respeitar o limite de despesas da câmara, também, incidirá no crime de responsabilidade, a teor do § 3º, do art. 168, inciso § 1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nos termos definidos na Lei Orçamentária Anual, não obstante o repasse do duodécimo deva ser observado pelo Poder Executivo, as consequências de sua inobservância dependerão do quadro fático em que se encontrar o Poder Legislativo ao final do exercício financeiro.

Segundo o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao analisar uma consulta de atraso no repasse do duodécimo, na hipótese de o repasse a menor não interferir no pagamento das despesas assumidas pela câmara municipal, ou seja, se o valor que deixou de ser repassado configurasse, ao final do exercício, sobra de caixa, não haveria como o Legislativo exigir o repasse da diferença. Isso porque,

> Ao final de cada exercício, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento. (MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Pleno. Consulta n. 800.718, 2009 e Consulta n. 716.010, 2006.).

Nesse caso, caberá ao Legislativo tão somente representar contra o prefeito pela prática da infração político-administrativa prevista no art. 4º, VI, do Decreto-Lei n. 201/1967, in verbis: “Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...]VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro”.

Segundo parecer do STF, a Câmara pode autorizar no orçamento anual, percentual para transposições, Remanejamentos e Transferências Orçamentárias. O Supremo Tribunal Federal compreendeu que:

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (....) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (o da LDO) (.....)(ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007

Pelo que foi exposto, não se deve acolher a tese que normalmente é defendida por Chefes de Executivos Municipais, em que se pretende repassar à Câmara de Vereadores valor aleatório e baseado, segundo normalmente se afirma, na arrecadação variável do Município. Aliás, o que se pretende (por parte da Municipalidade) é deixar de fazer prevalecer os preceitos legais daquilo que foi objeto de estudo e aprovação pela Câmara e de sanção pelo Prefeito. A Lei Orçamentária deve ser cumprida. A Câmara de Vereadores assumiu compromissos de acordo com a previsão do que deveria receber no decorrer do ano.

Para ilustrar esse trabalho e se ter ideia dos valores que são auferidos pelos poderes legislativos dos municípios do nosso Estado, a Tabela 1 demonstra os repasses do duodécimo às Câmaras Municipais do Vale do Taquari situado no RS (ANEXO 1), composto de 36 (trinta e seis) municípios, com os valores repassados, a quantia gasta com o funcionamento do legislativo municipal, o percentual correspondente e a economia conseguida por cada Câmara Municipal, ou seja, a sobra do duodécimo.

Tabela 1 – Demonstrativo de repasse do duodécimo das Câmaras Municipais do Vale do Taquari – Exercício/ 2017 em reais (R$).

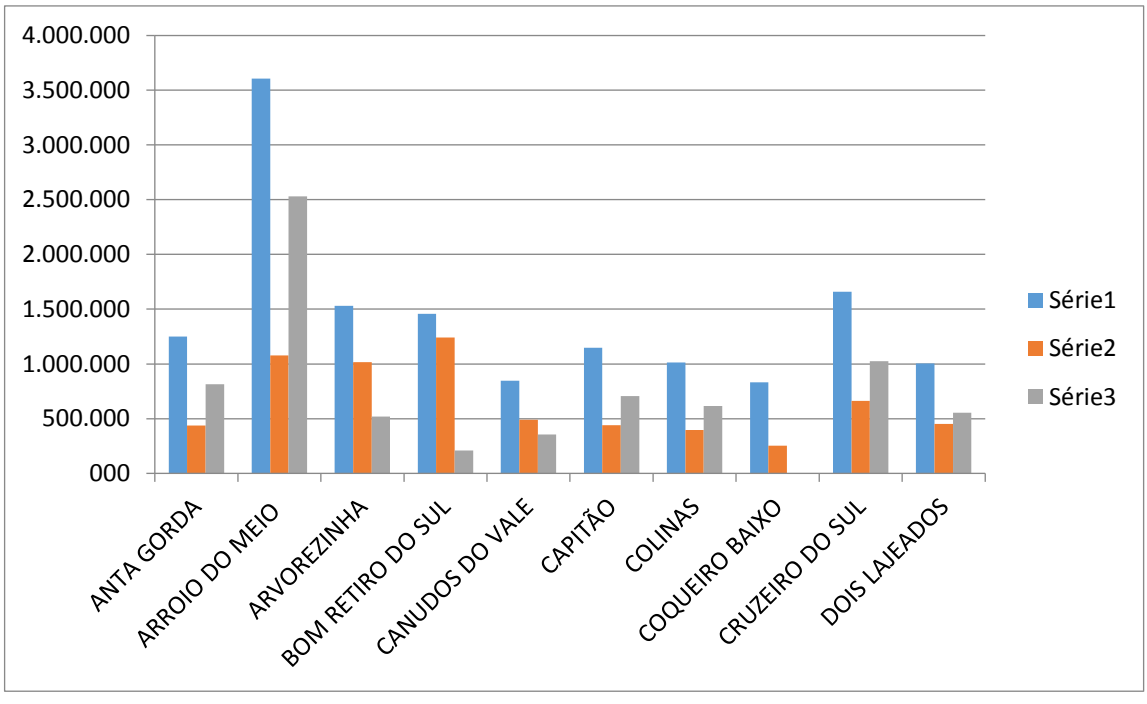
MUNICIPIO	LIMITE 7%	GASTOS	% DE GASTOS	ECONOMIA
ANTA GORDA	1.250.747,15	437.474,37	2,45%	813.272,78
ARROIO DO MEIO	3.607.756,42	1.076.981,52	2,09%	2.530.774,90
ARVOREZINHA	1.531.654,55	1.016.882,84	5,80%	519.771,71
BOM RETIRO DO SUL	1.456.851,15	1.241.184,33	5,80%	209.666,86
CANUDOS DO VALE	845.473,14	491.193,96	4,07%	354.279,18
CAPITÃO	1.146.222,28	441.064,33	2,65%	705.157,95
COLINAS	1.012.931,02	397.109,60	2,74%	615.821,42
COQUEIRO BAIXO	830.659,73	254.406,57	2,14%	576.49,16
CRUZEIRO DO SUL	1.658.671,24	663.059,12	2,61%	1.025.612,12
DOIS LAJEADOS	1.005.459,64	450.868,48	3,14%	554.587,16
DOUTOR RICARDO	846.944,85	341.079,55	2,82%	505.865,30
ENCANTADO	3.376.293,44	1.781.992,44	3,69%	1.594.301,00
ESTRELA	4.742.599,09	2.159.548,76	3,19%	2.583.050,33
FAZENDA VILANOVA	983.443,75	918.091,20	6,53%	65.352,55
FORQUETINHA	805.787,13	370.973,71	3,22	434.813,42
ILÓPOLIS	941.584,91	393.477,23	2,93%	148.107,68
IMIGRANTE	1.242.315,10	369.947,90	2,08%	872,365,21
LAJEADO	11.699.818,30	5.381.754,60	3,22%	6.318.063,70
MARQUES DE SOUZA	983.361,87	464.720,05	3,31%	518.641,82
MUÇUM	1.018.059,69	741.439,10	5,10%	276.620,59
NOVA BRÉSCIA	1.134.888,31	619.949,84	3,82%	514.938,47
PAVERAMA	1.088.925,57	681.216,27	4,38%	407.709,40
POÇO DAS ANTAS	952.739,52	408,665,96	3,00%	544.073,56

POUSO NOVO	805.563,76	360.457,85	3,15%	445.105,91
PROGRESSO	1.032.237,42	819.049,07	5,55%	213.188,35
PUTINGA	986.091,38	553.034,20	3,93%	433.057,18
RELVADO	880.360,58	573.713,41	2,57%	506.647,17
ROCA SALES	1.174.248,17	930.129,86	3,67%	244.118,28
SANTA CLARA DO SUL	1.201.083,72	556.815,43	3,25%	644.268,29
SÉRIO	824.595,71	413.667,53	3,51%	410.928,18
TABAI	838.043,56	659.684,90	5,51%	178.358,66
TAQUARI	2.584.026,60	1.381.658,11	3,74%	1.202.368,49
TEUTÔNIA	4.520.327,78	1.601.670,43	2,48%	2.918.657,35
TRAVESSEIRO	949.101,38	391.551,52	2,89%	557.569,86
VESPASIANO CORREA	895.714,85	402.549,89	3,15%	493.164,96
WESTFALIA	1.438.218,70	403.136,12	1,96%	1.035.082,58

Fonte: TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Elaborado pelo autor (2017).

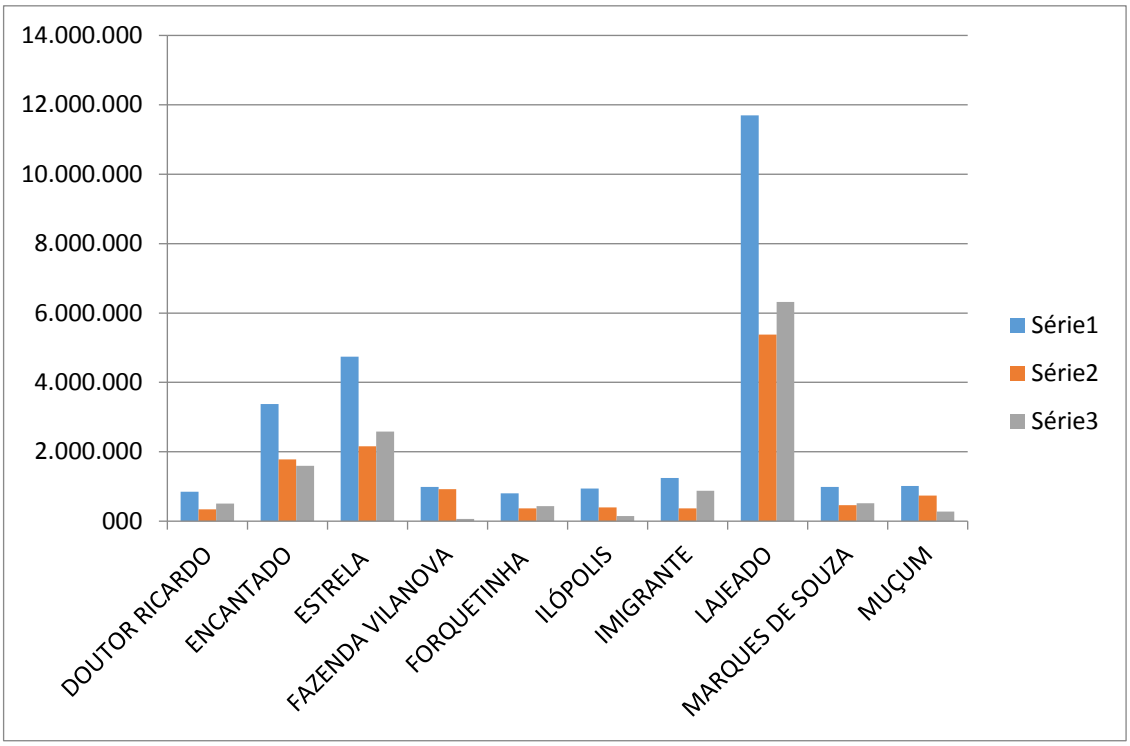
Na sequência, a representação gráfica dos repasses descritos acima, proporciona uma melhor visualização dos valores mencionados.

Gráfico 1 – Municípios do Vale do Taquari/RS.



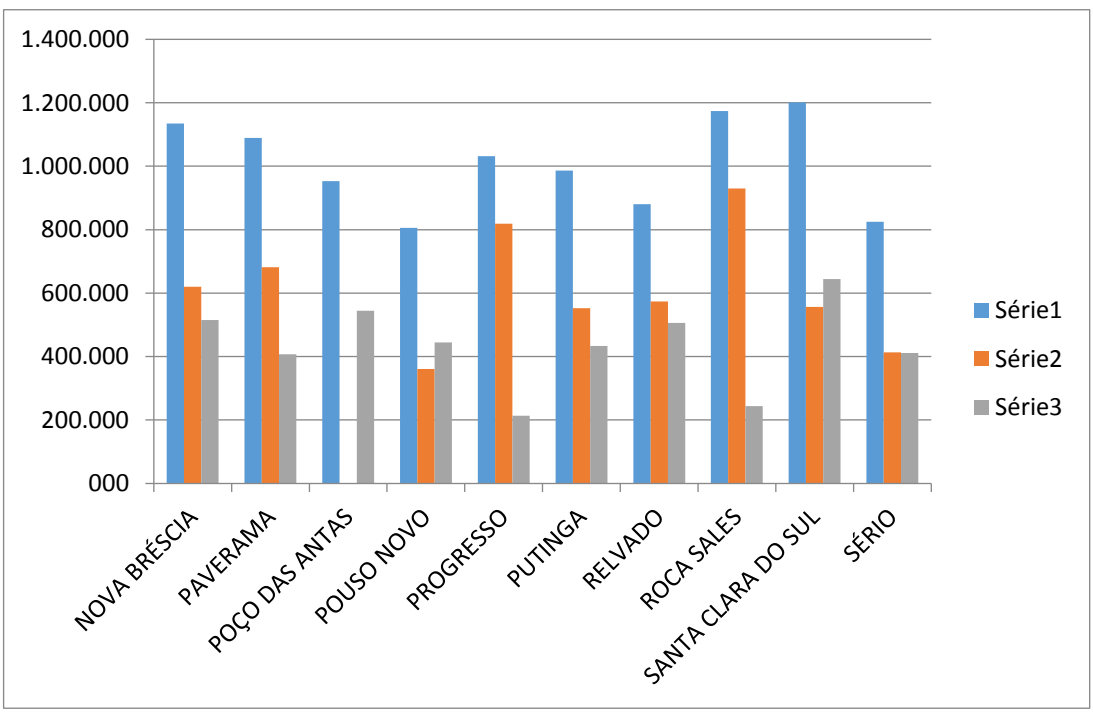
Fonte: TCE/RS - Elaborado pelo autor (2017).

Gráfico 2 – Municipíos do Vale do Taquari/RS (continuação).



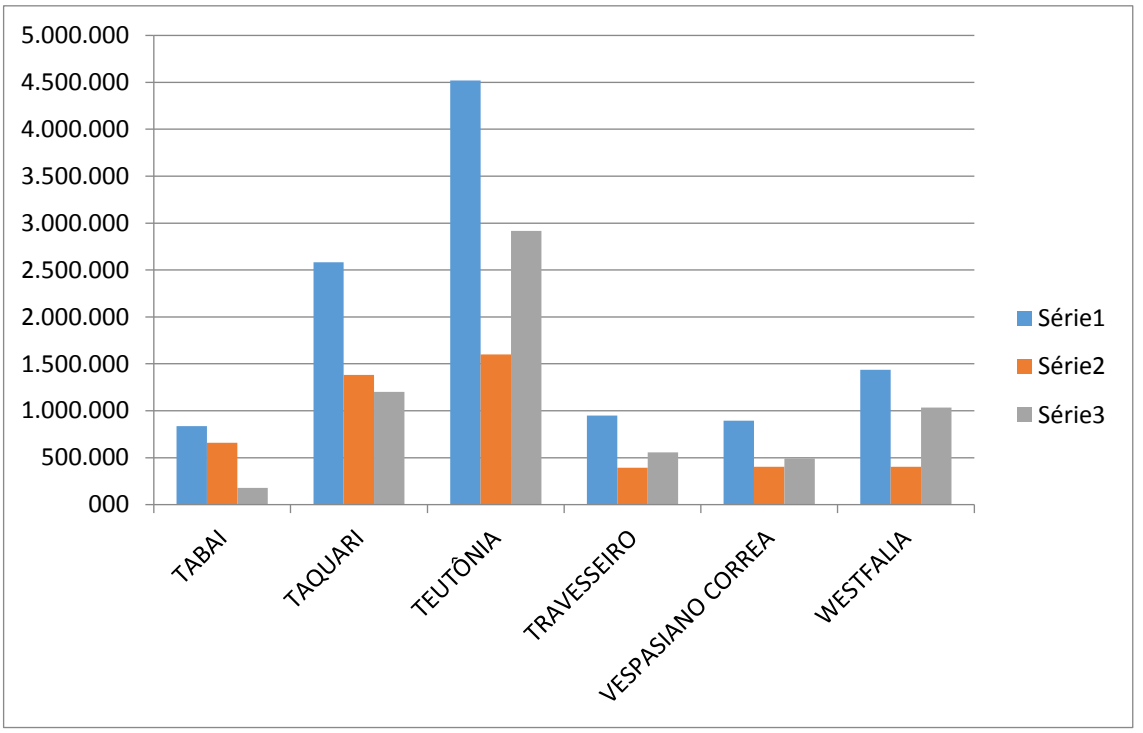
Fonte: TCE/RS - Elaborado pelo autor (2017).

Gráfico 3 – Municípios do Vale do Taquari/RS (continuação).



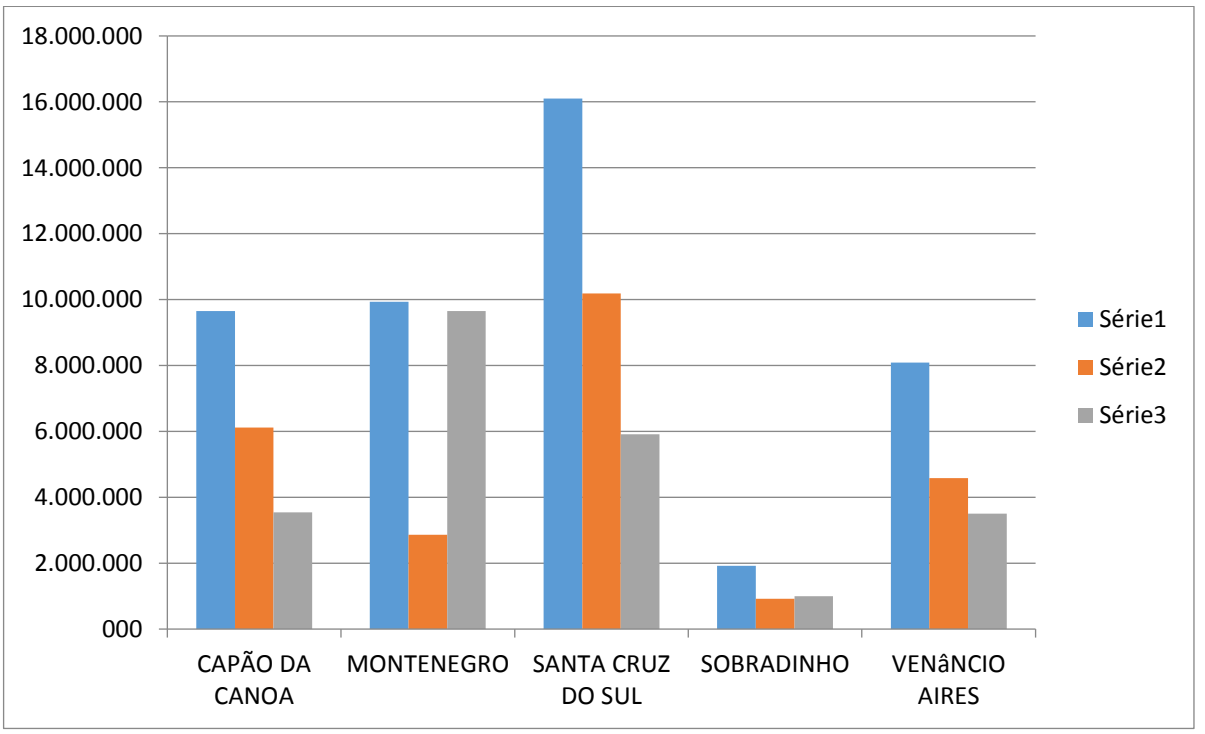
Fonte: TCE/RS - Elaborado pelo autor (2017).

Gráfico 4 – Municípios do Vale do Taquari/RS (continuação).



Fonte: TCE/RS - Elaborado pelo autor (2017).

Gráfico 5 – Municípios onde a UNISC está presente.



Fonte: TCE/RS - Elaborado pelo autor (2017).

No mesmo diapasão (TABELA 2), enumeramos os municípios onde a Universidade de Santa Cruz do Sul tem sua sede e seu campus espalhados pelo Estado.

Tabela 2 – Demonstrativo do repasse do duodécimo das Câmaras Municipais, nos municípios onde a Universidade de Santa Cruz do Sul possui sua sede e de seu *campus* – Exercício/2017 em reais (R$).

MUNICIPIO	LIMITE 7%	GASTOS	% DE GASTOS	ECONOMIA
SANTA CRUZ DO SUL	16.101.221,43	10.185.718,42	3,80%	5.915.503,01
VENÂNCIO AIRES	8.089.411,83	4.585.818,13	3,97%	3.503.593,07
SOBRADINHO	1.920.727,98	9.21.434,90	3,36%	998.793,08
MONTENEGRO	9.936.961,06	2.862.529,68	2,02%	9.650.701,38
CAPÃO DA CANOA	9.655.652,00	6.111.244,97	4,43%	3544407,03

Fonte: TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Elaborado pelo autor (2017).

Cumpre, ainda, referir a Instrução Normativa nº 12/2017 – Modelo 13 -, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que regula a matéria referente ao Comprometimento de Gastos das Câmaras Municipais (Portal TCE).

2.2.2 Mecanismo Político-jurídico para Regulamentar a Aplicação da Sobra do Duodécimo pelas próprias Câmaras Municipais

O problema que ocorre regularmente, e muitas vezes não encontra solução política, é quando o duodécimo repassado ultrapassa as necessidades das despesas da Câmara Municipal (chamado de sobra de duodécimo) e esta precisa devolver ao Poder Executivo o montante não usado, mas poderia vincular essa verba a necessidades de interesse coletivo, aplicando-a em construção de creches, reforma de educandários, abertura de vias públicas, etc.

Como a verba é devolvida ao Poder Executivo, entende-se que, em nome da independência dos poderes, a partir da devolução, o Prefeito possa destiná-la de maneira que lhe aprouver. Atualmente, existe somente a solução política, um acordo de vontades entre os poderes para o destino da verba.

A discussão se estabelece com frequência, quando os representantes dos poderes são de partidos ou ideologias diferentes, principalmente, em municípios pequenos onde desavenças políticas são mais acentuadas e o impasse se

apresenta: um quer aplicar a verba num colégio o outro num ginásio de esportes. Tudo isso pode desembocar no Poder Judiciário, para dirimir a situação.

Diante disso, o presente trabalho visa encontrar mecanismo político-jurídico, constitucionalmente aceito, que respeite a independência dos poderes, mas ao mesmo tempo vise equacionar os interesses entre os poderes legislativo e executivo, na aplicação dessa sobra de duodécimo, o que possa harmonicamente dirimir os entraves políticos existentes.

2.2.3 A Natureza Jurídica do Orçamento Público e do Duodécimo

Para que se possam criar mecanismos político-jurídico para regulamentar o emprego da sobra do duodécimo, precisa-se primeiramente atentar à natureza jurídica do duodécimo. Antes disso, sabendo-se que o duodécimo é espécie do qual o orçamento público é o gênero, cumpre, saber a natureza jurídica do orçamento público, para, num segundo momento, por consequência, entender qual a condição jurídica do duodécimo.

A Natureza Jurídica do Orçamento, segundo a doutrina majoritária e conferido pela própria Constituição/88, é de lei formal, pois emana do poder competente para legislar.

Campos (1963), em interessante análise da natureza jurídica do orçamento público, embora na década de 1960, mas de aplicação atual, traz à baila, ensinamentos de doutrinadores estrangeiros, no mesmo sentido de Canotilho (2003), perquirindo qual a natureza jurídica do orçamento público, fazendo uma análise histórica das constituições alemãs, concluiu que o orçamento público não é propriamente uma lei em sentido material, sequer entende ser uma lei, porque não traz em seu bojo de norma e preceito jurídico, mas simples estimações e previsões, no que concernem as despesas e receitas.

Segundo Silva (1972), na sua função clássica, o orçamento público configura uma estratégia de controle do Executivo por parte do Parlamento. Sua origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, como uma peça de previsão de receitas e autorização de despesas.

Villegas (1975) acredita que o interesse na questão reside apenas no plano abstrato, porquanto sua solução será encontrada no direito positivo de cada país. Cita como exemplo o direito brasileiro, explicando que o orçamento público deve

limitar-se a calcular e autorizar os gastos dentro da previsão de receitas, sem incluir disposições de outra espécie.

Analisando os ensinamentos de Meirelles (1979), o autor refere ser a natureza jurídica do orçamento público anual uma lei em sentido formal, inclusive podendo ser aprovada somente através de decreto legislativo, sem poder de veto do Poder Executivo, haja vista sua natureza eminentemente administrativa.

Entendendo ser o orçamento público uma lei em sentido formal e que este deveria ser implementado através de decreto legislativo, cumpre buscar o conceito de lei em sentido formal e material, para situar a problemática da natureza jurídica do orçamento público, assim como estabelecer um decreto legislativo (MEIRELLES, 1979).

De acordo com Machado (1995), lei em sentido formal são aquelas leis, que, embora seja fruto de um correto processo de elaboração, há falha de conteúdo, por não descrever uma conduta genérica, abstrata, imperativa e coercitiva.

Já a lei em sentido material é referente a conteúdo, é aquela que possui matéria de lei, é aplicável a todos, mas pode ser originada de qualquer órgão que tenha o poder de legislar, por exemplo, Constituição, Decretos, Regulamentos, que não são órgãos do Poder Legislativo. (MACHADO, 1995).

Publicistas germânicos clássicos, Laband e G. Jellinek (*aput* CANOTILHO, 2003), referem que o princípio geral da lei é a criação de direitos, chamando-a Lei Jurídica ou Lei no Sentido Material.

Já àquela lei que é criada para regular o funcionamento da máquina estatal (serviços, agentes), não afetando a esfera jurídica do cidadão, são regras consideradas de direito em sentido formal, as chamadas leis administrativas. Citam como exemplos, leis que regulam a relação dos funcionários com o estado, as finanças públicas e dos serviços públicos, segundo Canotilho (2003).

Analisando cada uma das três leis de planejamento orçamentário, no Brasil, Torres (1981) reconheceu em todas, o aspecto meramente formal. “Plano plurianual é lei formal, dependendo do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização de despesas.” (TORRES, 1981).

A mesma posição é defendida quando à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento anual:

> A lei de diretrizes orçamentárias tem, como o próprio orçamento anual, natureza “formal”. É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento [...] Não cria direito subjetivo para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado. [...] Não sendo lei

> material, não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos. (TORRES, 1981).

Nas palavras de Lafayete (2010): “a lei orçamentária é lei no sentido formal, sem sê-lo no sentido material, pois lei material é ato normativo genérico, abstrato e permanente, enquanto que lei orçamentária é lei de efeitos concretos, particulares, destinada a vigorar por um só exercício”.

A verdade é que a natureza jurídica do orçamento público sempre gerou controvérsias nos debates acadêmicos e na jurisdição brasileira. Torres (2011) reafirma sua tese de reconhecer o orçamento como lei formal, que a seu ver: "[...] é a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro; e tem sido defendida, principalmente sob a influência da obra de Jèze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e sob várias escrituras constitucionais".

Também Oliveira (2011) atribui ao orçamento a lei formal: "basta a afirmação de que se cuida de lei em sentido formal, que estabelece a previsão de receitas e despesas, consolidando posição ideológica governamental, que lhe imprime caráter programático. Ao lado de ser lei, é o orçamento plano de governo, mas que deve possuir previsões efetivas de ingressos públicos e previsões reais de despesa, equilibradas com aqueles". (OLIVEIRA, 2011)

Diante de Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal não alterou a posição que já vinha adotando anteriormente quanto à natureza do orçamento. Para o STF (RE nº 17184/1952), orçamento é “lei de efeitos concretos”, ou seja, é lei apenas formal e, portanto, não passível de controle concentrado de constitucionalidade. A restrição se estende inclusive ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes orçamentárias.

Solução semelhante foi adotada no julgamento da ADIn n.º 2033-2, proposta contra a Lei n.º 11.324, do Rio Grande do Sul (Lei de Diretrizes Orçamentárias) (STF/RELATOR NÉLSON JOBIM/17.12.1999). Neste caso, o requerente defendia a inconstitucionalidade da lei citada, sob o argumento de que teria estabelecido, em seus artigos 25 e 26, hipótese de vinculação de receita de imposto, o que é proibido pelo artigo 167, IV, da Constituição Federal (1988). Como no caso anterior, também aqui o STF não conheceu a ação, baseado, mais uma vez, na tese de que a LDO é lei formal apenas.

No mesmo sentido, Agravo de Instrumento nº 809719 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, Ac. Eletrônico DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013 ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de

Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007, com a seguinte ementa, “in verbis”:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.” A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “b”, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 3685355. Supremo Tribunal Federal 09/04/2013 PRIMEIRA TURMA A G .REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 809.719 MINAS GERAIS RELATOR : MIN. LUIZ FUX AGTE.(S) : MUNICÍPIO DE CAMPINA VERDE ADV.(A / S) : FLÁVIA RESENDE BRANCO VERAS AGDO.(A / S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS PROC.(A / S)(ES) : PROCURADOR -GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS R E L A T Ó R I O O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de agravo regimental contra decisão monocrática que proferi (fls. 346), com esta ementa, verbis: “AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS. 1. A repercussão geral é presumida quando se impugnar decisão contrária a Súmula ou Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (art. 543-A, § 3º, CPC). 2. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 3. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “b”, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal

Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 3685355. Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 12 Relatório AI 809719 A GR / MG.

In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Nota-se, pois, que o STF entende não ser de exclusividade do Poder Executivo, a competência da legislação que disponha sobre o orçamento municipal mesmo que venha a repercutir no orçamento municipal.

Portanto, a melhor doutrina aponta para identificar o orçamento como peça formalmente instrumentalizada por meio de lei, mas que materialmente constitui-se em ato político-administrativo. Nesse ponto, já se posicionou, inclusive, o Supremo Tribunal Federal, adotando expressamente a tese majoritária e pondo fim à discussão na esfera jurisdicional:

Desse modo, o Poder Legislativo não exerce uma atividade juridicamente normativa, mas de natureza executiva ou administrativa, embora revestida de toda forma de lei, o orçamento é, o que indica a sua natureza: um ato da administração.

Também, pode-se dizer, no sentido da lei orçamentária, no sentido formal, quando parte do Legislativo, qualquer que seja seu conteúdo, pode ser ou não geral, atingir ou não a todos. É lei porque formalmente é um ato emanado do Poder Legislativo, não importa o seu conteúdo.

Portanto, entende-se que o orçamento é uma lei no que se refere ao aspecto formal, pois passa por todo o processo legislativo: discussão, votação, aprovação e publicação, mas não o é em sentido material. Esse posicionamento é coerente com a maioria dos autores e com o entendimento do próprio STF, assim resumido: o orçamento é lei formal que apenas prevê receitas e autoriza gasto, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras.

3 DEMOCRACIA: CONCEITOS, EVOLUÇÃO E TIPOS

Nessa seção será examinado o processo que constitui o sistema de governo democrático: a democracia deliberativa, representativa, participativa e noções de poder, cidadania e território.

Ao longo da história a democracia passou por diversos processos de mudança, ao passo que muitos modelos surgiram em tentativas de adequação perante a sociedade, que clamava por seus Direitos Fundamentais, direitos políticos e de participação. Vale destacar que a democracia surgiu na Antiguidade Clássica, porém, teve sua retomada durante o século XVIII com as guerras revolucionárias e apareceu mais efetivamente após as Grandes Guerras. (FRAGA e TEIXEIRA, 2015).

Bobbio (2000, p. 07) conceitua democracia como "[...] uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia".

O contorno da democracia presente no século XX em muito pouco se assemelhava com o conceito inicial. Entretanto, essas alterações se fizeram necessárias para que se pudesse atentar para as questões sociais presentes na atualidade.

De acordo com Fraga e Teixeira (2015), a sociedade se modificou e delineou os conceitos de democracia trazidos da antiguidade, demonstrando, de forma analítica, que a evolução do conceito de democracia une-se aos Direitos Humanos e à percepção de cidadania. A remodelagem do Estado se deu com a alteração do homem enquanto cidadão. Hodiernamente, percebe-se uma sociedade que entende a participação política como seu dever de bem-estar social comum e como um direito de inclusão nos assuntos do Estado. (FRAGA e TEIXEIRA, 2015).

O desenvolvimento teórico da democracia foi resultado de inúmeros e sucessivos tipos de governos que, por diversas vezes, intitulavam-se democráticos, mas apenas mantinham um cunho formalmente democrático – porém, tem-se claro que a democracia é consubstanciada essencialmente nas prerrogativas de proteção dos Direitos Humanos (FERREIRA FILHO, 2011).

Para Bobbio, "a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo".

Nesse processo evolutivo, delineou-se também a noção de povo. Por este motivo, a percepção de democracia e de povo tem variado ao longo da história, pois, obviamente, a consideração grega de “povo” não é a mesma dos dias atuais, tampouco a democracia burguesa capitalista se assemelha com a democracia popular. (FRAGA e TEIXEIRA, 2015).

Nesse sentido, acertada é a citação de Abraham Lincoln, 16º presidente norte-americano em seu Discurso de *Gettysburg* (1863), que referiu a célebre frase que virou sinônimo de igualdade e liberdade, ao afirmar que democracia é um regime político “do povo, pelo povo e para o povo”. Entende-se, com isso, a democracia como um processo histórico de relacionamento interpessoal (SILVA, 2012).

Em seu pronunciamento, Tancredo Neves (1985) também exaltou a participação social no estado democrático ao referir que “quanto mais democrática for uma sociedade, mais frágil será o estado. Seu poder de coação só se entende no cumprimento da lei. Quanto mais fraterna for a sociedade, menor será a presença do estado”.

Ao longo dos anos houve inúmeros tipos de democracia buscando um sistema capaz de coincidir a vontade governamental e de seus tutelados, conforme expõe Ferreira Filho (2011).

Rawls (1971) defendeu uma teoria da democracia e justiça baseada na política, porém sem se desvincular das relações sociais e da análise de valores culturais, estabelecendo, assim, uma mediação entre poder e direito natural.

Podem-se diferenciar essencialmente dois tipos, a democracia direta e indireta, esta última que ainda abarca a categoria semidireta, tendo como exemplo a democracia representativa.

A democracia direta evidenciava a resolução de questões na forma de que as decisões eram tomadas pelos cidadãos em forma de assembleia, como o modelo de Atenas (PATEMAN, 1992).

Destaca-se que esse modelo é considerado como a democracia plena, pois foi defendido por Aristóteles, o filósofo grego, o qual conceituou democracia como poder soberano do povo, porém atrelado aos órgãos de deliberação e julgamento. Também foi defendido por Rousseau (1989) como único modelo eficaz na resolução de conflitos, visto que seria a forma de ouvir todos os cidadãos.

Já a democracia indireta, no conceito de Fraga e Teixeira (2015) é aquela em que o povo governa por meio de representantes escolhidos por ele, como exemplos têm-se a democracia plebiscitária e representativa.

Certamente esses modelos foram insuficientes para abarcar a quantidade de demandas sociais ao longo dos anos, pois o modelo ateniense jamais se sustentaria nos dias atuais, pois todos os cidadãos reuniam-se e debatiam antes de promulgar determinada lei, perfazendo uma democracia direta de participação como um princípio de forma de bem viver, o que seria impossível atualmente.

De outra banda, a democracia indireta encontrou alguns entraves para sua efetiva concretização, visto que seus modelos, em suma, mantinham uma falácia de igualdade entre os cidadãos, permitindo a continuidade do poder entre os mais "sábios e capazes", pois era considerada a participação na vida pública como uma atividade complexa e limitada (HELD, 1987).

Interessante registrar que Schumpeter (1961), ao analisar os sistemas de governo, chama a atenção para o fato de que na democracia moderna (considera-se que suas análises foram escritas há 58 anos e não se pode descartar nos dias atuais) a política é vista como carreira, como profissão, o que se constitui em um dos fatores para entender "por que é que os políticos com frequência deixam de servir aos interesses de sua classe ou grupos com os quais estão pessoalmente ligados" (SCHUMPETER, 1961, p. 340).

De acordo com Schumpeter (1961), para que o método democrático tenha êxito e prospere são necessárias algumas condições, dentre elas:

> O autocontrole democrático, todos admitem, evidentemente, que o método democrático não pode funcionar suavemente a menos que todos os grupos importantes da nação estejam dispostos a aceitar todas as medidas legislativas, enquanto estiverem em vigor, e todas as ordens do governo, desde que emitidas por autoridades competentes.

Gorczevski e Martin (2018) observam que "efetivamente, uma sociedade aberta, livre e democrática será sempre sensível e estará atenta ao surgimento de novas necessidades que fundamentaram novos direitos".

Em seu discurso de posse, Tancredo Neves (1985) convocou a participação da sociedade ao referir que: "a cidadania não é atitude passiva, mas ação permanente, em favor da comunidade".

3.1 A Democracia Deliberativa e o Modelo Habermasiano

Deliberação vem do latim deliberativo, de *deliberare* (resolver, decidir), significando uma resolução tomada, seja individual ou coletiva, após uma discussão sobre determinado assunto.

De acordo com Bobbio (1986), para que exista uma verdadeira democracia direta na acepção da palavra, se exige uma participação efetiva do cidadão sem intermediário, para que as deliberações sejam legítimas.

Leal e Friedrich (2015) trazem à baila, conceitos de democracia deliberativa à luz dos estudos implementados por Habermas. Nesse contexto, há consenso que o conceito de democracia deliberativa está inserido em princípios teóricos e filosóficos no tempo e no espaço. Inicialmente, os modelos vigentes concentravam-se na democracia representativa com divisão dos poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário. Rousseau defendia a participação popular de forma impessoal e com toda a liberdade, tendo como limite a lei.

A questão que Leal (2011) levanta com propriedade é no sentido de que legitimidade se estaria falando da prevalência da maioria ou esta convivendo com os interesses da minoria. Entende o referido autor, que a Modernidade exige uma democracia deliberativa, para que os cidadãos participem ativamente das decisões políticas. Hoje já não se pode aceitar somente uma democracia deliberativa parlamentar como forma de buscarmos o consenso público. Ora, a democracia deliberativa exige uma participação concreta dos cidadãos.

Já Friedrich (2019, p. 120) evidencia que:

> Todo processo deliberativo democrático se afigura e depende de práticas participativas. No entanto, nem toda democracia participativa implicará em uma deliberação. O sufrágio universal é uma forma de participação política, mas não se configura em democracia deliberativa. Já o orçamento participativo é um exemplo de prática do modelo deliberativo.

É a partir do delineamento do que seria política, direito, democracia, e outros conceitos para as concepções liberal e republicana, que Habermas delineia o modelo deliberativo, que através da comunicação que o processo político alcançará resultados racionais (HABERMAS, 2007 *aput* FRIEDRICH, 2019).

A contribuição habermasiana é decisiva para definir a democracia deliberativa: a democracia deliberativa funda-se na chamada Teoria da Ação Comunicativa – TAC, ou seja, as deliberações não podem ser autoritárias, de cima pra baixo, mas a sociedade precisa ter uma participação concreta nas decisões políticas (LEAL, 2011).

Leal afirma que “de forma coerente, para Habermas, a maturidade da democracia mede-se pelo nível da comunicação pública comunitária, tomando-a

aqui como a constituição política na qual a sociedade obtém a consciência mais pura de si mesma” (LEAL, 2011, p. 35).

Conforme Friedrich (2015), Habermas desenvolveu, então, a teoria do discurso, que seria o procedimento para o aconselhamento e a tomada de decisões.

Para Leal (2011), Habermas afirma que somente o Estado Democrático de Direito proporciona a possibilidade de uma comunicação efetiva da sociedade (falante/ouvinte) e entende que a razão pode ser o meio civilizatório para superar conflitos sociais movidos pela emoção.

A discussão democrática deve sempre levar em conta a concretização de direitos, principalmente ao levar em conta a prevalência dos Direitos Humanos e Fundamentais (HABERMAS *aput* FRIEDRICH, 2015).

Ainda segundo Habermas (2003), pode haver uma democracia deliberativa através de uma representatividade parlamentar desde que as deliberações sejam discutidas e comunicativas na sociedade. O filósofo esclarece que quanto mais seja a sociedade comunicativa, mas tem condições de resolver seus problemas conjunturais, mesmo havendo o respeito à Constituição, a participação popular irá avalizar o conteúdo democrático, por isso não abre mão o Estado Democrático de Direito.

Pelo que se denota Habermas e outros pensadores entendem que para existir uma verdadeira democracia deliberativa é necessário que haja uma participação popular consciente, o que se consegue através de pessoas que têm as mesmas oportunidades e as mesmas condições de entendimento, que lhe são proporcionadas pela educação efetiva de seus pares.

De acordo com Habermas (2003) a participação popular dentro da democracia deliberativa deve ser institucionalizada, sempre buscando harmonizar as decisões populares dentro e com respeito às instituições políticas e sociais. O filósofo também adverte que a participação popular nas decisões políticas pode ter revés inverso no sentido que aquele que participa, participa para defender seu próprio interesse ou interesse de um grupo (corporativismo), deixando dele o interesse da coletividade. Por isso ele preleciona que a participação comunicativa ocorre concretamente em sociedade mais evoluídas cultural e politicamente.

Além disso, Leal (2011) lembra que a modernidade foi criando uma sociedade apática, sem interesse participativo, o que ocasiona o privilégio de poucos.

Devido à frustração da sociedade civil com relação à democracia representativa, que tem como consequência a falta de motivação e descrédito do

cidadão na participação das decisões, nesse vácuo aparecem as associações corporativas, que assumem esse lugar e decidem pra si, com interesses localizados e direcionados, deixando de defender os interesses de toda coletividade.

Habermas (2003) refere, igualmente, que a inércia da sociedade na participação da democracia deliberativa, pode gerar o interesse que ele chama das elites, ou seja, pequenos grupos decidindo coisas que afetam toda a sociedade civil.

De acordo com Leal (2013), a Democracia Contemporânea deve alicerçar-se dentro dos princípios constitucionais e que possa contribuir para que as pessoas possam satisfazer suas necessidades precípuas: vida, segurança, habitação, liberdade, entre outros direitos fundamentais.

Nesse sentido, o Estado Moderno e Contemporâneo é uma administração burocrática com moldes racionais, ou seja, um Estado formado de profissionalismo de funcionário, devidamente estruturado, para ajudar na solução dos problemas da sociedade, principalmente a relação do povo com o poder público. Sempre deve ser levado em conta o princípio da legalidade (lei), desde que esta não seja manipulada pelo Poder Político e sem visar nos interesses comuns. A representação política não pode ficar dissociada da sociedade. (HABERMAS, 2003)

Conforme Torres (1998):

> O trabalho da legislação, da administração e, sobretudo, da jurisprudência contribui para a efetividade das condições mínimas da vida humana digna. Esse processo democrático, todavia, é complementar e atualizador, posto que o mínimo existencial radica na Constituição, tendo, como os direitos fundamentais, status constitucional.

A administração politicamente e legalmente constituída, dentro do princípio da ética, visa atender de forma satisfatória os direitos fundamentais. A Ética Pública deve obedecer aos reclamos do cidadão, haja vista que a sociedade é detentora da soberania popular. É necessário que a Administração Pública atue baseada em vetores de princípios democráticos e éticos, sob pena de esvaziar-se como um fim em si mesmo.

Friedrich (2019) ressalta que tanto a democracia participativa quanto a democracia deliberativa encontram-se no mesmo campo teórico, isto é, se ocupam da problemática de como instituir e conferir maior efetividade à participação pública e à abertura dos processos de decisão pública.

Diante disso, Friedrich (2019) observa que o poder público deve aceitar a participação dos cidadãos e incentivar uma maior participação, disponibilizando canais para a deliberação dos assuntos públicos no espaço local, pois isso também contribuirá para a reconstrução e fortalecimento da cidadania. A autora afirma que

“no espaço local há maior possibilidade de representação dos cidadãos, pois neste espaço se instaura um sentimento de pertencimento, visto às peculiaridades e identidades culturais” (FRIEDRICH, 2019, p. 125).

Em relação ao ambiente para a realização dos debates deliberativos, Friedrich e Juruena (2019, p.127) ressaltam que:

> A gestão democrática e o destaque dos municípios como importantes *lócus* para fomentar a ampliação de participação e deliberação dos cidadãos está inclusive explicitado no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tida como referência legal em termos de democracia local.

3.2 Democracia Representativa e o Conflito de Interesses

Como referia Montesquieu (2007), filósofo francês iluminista, a soberania do povo numa república se caracteriza pelo poder soberano de poder eleger seus representantes através do sufrágio universal, resultando daí numa democracia representativa.

Porém, Montesquieu (2000), ponderou que a maioria dos cidadãos não tem conhecimento e capacidade para reger a vida política e determinar o melhor para a coletividade, ficando a cargo da sabedoria do povo reconhecer os cidadãos mais capazes para elegê-los como seus representantes.

Montesquieu (1748) considerava que os cidadãos de sua época não eram capazes de determinar o melhor para a coletividade. Conceituou a democracia e a aristocracia um mesmo tipo de governo (agrupados na república) e ao falar de despotismo como um tipo em si e não a corrupção de outro (neste caso, da monarquia), mostra-se mais preocupado com a forma com que será exercido o poder: se é exercido seguindo leis ou não.

Por óbvio este tipo de governo acabou possuindo um caráter aristocrático, quando da existência do sufrágio censitário, o qual excluía os pobres da votação, e, ainda, pelo conhecimento, visto que apenas os mais ricos possuíam capacidade política. Tinha-se, então, o conceito de políticos profissionais e um verdadeiro abismo entre representantes e representados, ao passo que a atuação do povo se dava estritamente no ato do voto.

Para Ferreira Filho (2011) a democracia representativa insurge-se como resposta às revoluções liberais a partir do século XVIII com o objetivo de institucionalizar a aristocracia de governo. Visava dar poder à minoria dos capazes eleitos pelo povo. Isso significa dizer que em grande parte do século XX, acreditou-

se que a forma representativa pudesse ser um modelo ideal para os cidadãos, ao passo que teoricamente visava assegurar a liberdade e igualdade de todos.

De acordo com Fraga e Teixeira (2015), tem-se que a democracia liberal - que também possui nomes mais tradicionais, como democracia constitucional, república constitucional, república democrática, democracia representativa, e república representativa - caracteriza-se como a forma de governo na qual se espera que o Estado abstenha-se de interferir na esfera de direitos dos cidadãos e na economia, mantendo uma autorregulação. Este perfil de Estado andou em conjunto com a democracia.

Conforme expõe Touraine (1996), o Estado de Direito concedeu foco principalmente à limitação do poder do Estado e no reconhecimento de Direitos Fundamentais através da lei. Foi um marco histórico importantíssimo, pois se adaptou a uma representatividade limitada dos governantes.

Entretanto, hoje se evidencia que os representantes já não conseguem mais identificar as reais demandas da sociedade, tampouco podem atendê-las. As exigências dos cidadãos vêm se tornando mais complexas e pontuais, deixando evidente a necessidade da participação em conjunto entre representantes e representados.

O sistema de democracia representativa vem recebendo diversas críticas, devido às denúncias a respeito da má administração do poder público. De acordo com Manfredini (2008 p. 25):

> [...] o que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo. Os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. O número de partidos cresce, mas as ideologias continuam as mesmas, e, o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continua a operar com preponderância do executivo.

Certamente o modelo de democracia representativa foi importante para a fomentação da participação política, logo que os cidadãos passaram a preocupar-se com sua própria atuação mais efetiva nos assuntos da coletividade. Assim, este modelo não se sustentou com as severas críticas recebidas, e, deu início ao desenvolvimento de questões ligadas aos direitos políticos e fundamentais. (FRAGA e TEIXEIRA, 2015).

A principal crítica acerca das ideias da democracia representativa é que suas percepções são utópicas e, por diversas vezes, incoerentes, pois de fato não há representação, visto que não é um governo que exprime a vontade popular e sim a vontade autônoma do governante, sendo que o parlamento deixa de concretizar a participação popular efetiva sem preocupar-se em atender os anseios do povo.

Zvirblis (2006) aput Teixeira (2008) analisa que o sistema representativo, da forma que se encontra edificado no Brasil, contribui ativamente para a atuação parlamentar motivada por interesses pessoais.

“Tendo em vista que grande parte dos cidadãos vota influenciada pela propaganda política, não há criação de qualquer vínculo entre eleitor e parlamentar, ficando desse modo, comprometida as relações de representação e cobrança por resultados”. (ZVIRBLIS aput TEIXEIRA, 2008).

Assim, a democracia liberal (ou representativa) acaba fundando-se em uma falácia de ideal igualitário em abstrato perante a lei, assentada no princípio individualista que considera participação apenas o momento de votação (DAHL, 2001).

3.3 Democracia Participativa Perante a Administração Pública

Uma das alternativas apontadas para se mitigar as crises do sistema representativo é a implementação de instrumentos da democracia direta, na tentativa de aperfeiçoar o vínculo entre Estado e sociedade e coibir modelos de sistemas representativos que tenderiam a aristocratizar a classe de políticos eleitos. (AMANAJÁS, 2017)

Fraga e Teixeira (2015) observam que é neste contexto que começa a se delinear uma democracia diferente dos modelos que a antecederam, a qual está diretamente conectada com suas questões de Direitos Fundamentais, cidadania e integração da sociedade, assim como mantem a premissa do voto universal e da representatividade, já assegurados anteriormente, trazendo consigo a materialidade de direitos políticos que qualificam de fato a participação cidadã.

Cabrera (2008, p. 16) expõe que *“[...] hay democracia participativa cuando el gobierno lo ejerce el pueblo; a diferencia de la democracia representativa que se da cuando el pueblo delega el gobierno em unos representantes, renunciando a ejercer el gobierno diretamente”.*

Para Cabrera (2008) a democracia participativa se perfaz através de um rigoroso mandato imperativo do desempenho do cargo que pode ser revogado a qualquer momento pelos eleitores.

A democracia participativa demonstra-se, então, como uma evolução do processo político e traz consigo a inserção de elementos que promovem maior ligação entre representantes e representados, assim como introduz novos papéis ao

povo, com os partidos políticos, associações, comunidades e sindicatos (CABRERA, 2008).

Nesse tocante, insurge-se o sistema de representatividade proporcional, favorecendo a maior equitatividade eleitoral e representativa do povo. Bellamy (2009, p. 13) destaca que a antiga noção de participação política foi alterada com a chegada do reconhecimento das liberdades, *"[…] with the ancient liberty of political participation modified by the modern liberties of freedom of choice, the exercise of autonomous judgement about how to lead one's life, and the separation of public and private, their practices are shaped by cultural bonds […]".*

Sendo assim, a democracia participativa objetivou responder às críticas das formas democráticas que a antecederam, visto que buscou ser mais aberta às participações populares.

Tal feito configura-se, fundamentalmente, pela participação direta e pessoal da cidadania nos atos do governo, admitindo a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei quando apresentados por um número considerável de eleitores, pelo referendo popular, que se caracteriza pela submissão de projetos aprovados pelo legislativo à vontade popular, pelo plebiscito que também é uma consulta popular para decidir previamente uma questão política e através da ação popular (PATEMAN, 1992).

Miranda (2014, p. 33) ressalta que "[...] o nome democracia participativa antolha-se *prima facie* pleonástico, porquanto, por definição, democracia implica exercício tanto de direitos fundamentais de liberdade quanto de direitos de participação política dos cidadãos".

Na teoria, Rousseau (1989) destacou o exercício de soberania de todos os indivíduos na capacidade de inserção nos assuntos da coletividade, ou seja, da participação política, referindo que o poder advém do povo, pelo qual através de contrato social abdicaria de sua parcela de poder em prol do Estado para que este realizasse tarefas mínimas de segurança e paz social.

Assim, Bellamy (2007, p. 163) assenta sua concepção de democracia na premissa que a participação política é uma característica vital para a sociedade, conforme colaciona:

> *[…] so the argument that democracy is an expression of individual autonomy only proves coherent on a somewhat implausible view of positive liberty, in which political participation serves as a vital component to individual self-realization and leads to a consensus on the common good.*

Basicamente, a democracia participativa está consubstanciada na ideia de bem comum e igualdade de sufrágio, ao passo que todos votam em um representante que deverá executar políticas públicas que atendam ao bem-estar da coletividade e de seus tutelados. Assim, o grande diferencial da democracia participativa perante suas antecessoras, consiste na possibilidade de intervenção cívica dos cidadãos para a realização individual e coletiva, não só pela via estreita do sufrágio, mas pela participação ativa em outros espaços públicos.

Entende-se, então, que a democracia participativa nada mais é que um regime pelo qual se pretende garantir mecanismos efetivos de controle e participação, que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, sem que o papel democrático seja reduzido apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social, assim, enquadrando-se perfeitamente no conceito trazido por Bobbio (2000) acerca da forma do verdadeiro exercício da democracia.

Gorczevski e Martin (2018, p.156) entendem a democracia participativa “como um contrapeso para que os partidos políticos deixem de possuir o monopólio da política”. Segundo esses autores, a vantagem da democracia participativa é que, através dela, pode-se melhorar a gestão pública, pois onde existem instituições participativas, os recursos do Estado são utilizados de forma mais eficiente, já que o funcionamento obrigatoriamente possui mais transparência de forma a possibilitar a deliberação cidadã (GORCZEVSKI; MARTIN, 2018).

A participação busca intensificar a democracia, reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou, ainda, buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa.

Gonzalo e Requejo (1998) mencionam que a participação, essencialmente, difere-se da representação, quando possibilita aos cidadãos que efetivamente decidam por meio de algum mecanismo de inserção popular, seja por referendo ou pela consulta popular, por exemplo, manifestando sua vontade, sem depender de um corpo restrito de indivíduos eleitos para falarem pelos demais cidadãos.

Nesse sentido, Sell (2006, p. 93) afirma que a democracia participativa é compreendida como:

> [...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o

> velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública.

Tem-se que os valores democráticos são basicamente a igualdade e a liberdade. A democracia participativa, então, constituiu um dos grandes campos sociais e políticos, nos quais a emancipação social está sendo reinventada (FERREIRA FILHO, 2011).

Assim, muito embora a participação política e a democracia participativa tenham se inserido no ordenamento jurídico como forma essencial de bem viver em uma sociedade democrática que preze a igualdade e liberdade entre seus tutelados, tem-se que a cidadania anda de mãos dadas com a política, e a participação em algumas formas de democracia se traduz apenas com o direito ao voto. (FRAGA e TEIXEIRA, 2015).

Para Fraga e Teixeira (2015) inevitavelmente as alterações sociais e políticas traduzem-se nos mecanismos de inserção cidadã, pois na medida em que um cidadão deseja evoluir e buscar adentrar as esferas sociais de sua comunidade é preciso que o Estado esteja receptivo para tal feito, delineando formas próprias para essas ações.

Em grande parte, a preocupação contemporânea com a cidadania pode ser vista como reflexo da opinião de que atualmente estamos testemunhando uma continuação da transformação da política das comunidades, e assim da cidadania, produzidos pelos impactos da globalização e multiculturalismo. De maneiras diferentes, esses dois processos sociais estão testando a capacidade dos Estados-nações para coordenar e definir as vidas coletivas de seus cidadãos, alterando o próprio caráter de cidadania ao longo do caminho (BELLAMY e PALUMBO, 2010).

Destacam-se as palavras de Bellamy e Palumbo (2010) que demonstram os anseios da população, evidenciando uma frequente desilusão perante seus governantes. Embora se tenha mais acesso a fontes de informação acerca das decisões públicas, ainda assim falta maior mobilização para que sejam abordadas as preocupações específicas do bem comum:

> […] on the one hand, the wider population is better informed than ever before of the activities of those that govern them and the consequences of their decisions. As societies have become more wealthy, so the expectations of citizens have grown and with it their tendency to criticise those who work on their behalf. On the other hand, though committed to the ideal of democracy, these same citizens have become ever ore disillusioned with its actual working as a means for holding politicians and bureaucrats to account. In part, that disillusionment reflects the shift from government to governance both within and beyond the state, which has weakened or dispersed in complex ways the responsibility of politicians for many key areas of public policy. In part, it also reflects the desire for citizens for more

> individually tailored and particularistic forms of accountability that address their specific concerns rather than those of the collective welfare. As a result, a whole new machinery for standard setting and monitoring political behaviour has developed. (BELLAMY, PALUMBO, 2010, p. 9)

Com efeito, evidencia-se que os processos de democracia representativa não conseguiram manter a ideia de democratização, pois aos olhos do povo era seletiva demais e pouco participativa, ou seja, não abrangeu a pluralidade cultural, o que exigiu redefinições democráticas (DAHL, 2001).

De acordo com Gorczevski e Martin (2018, p.156) foi através de algumas experiências nos orçamentos participativos municipais que se pretendeu conciliar as instituições representativas com as participativas, fundadas principalmente na informação, na deliberação e, sobretudo na prestação de contas dos poderes públicos para os cidadãos, estreitando as relações entre os representantes e os representados.

Atualmente a democracia participativa encontra-se em evolução, já sendo considerada como democracia deliberativa, a qual está consubstanciada na alteração das formas de participação da sociedade civil. Isso significa dizer que a democracia deliberativa é uma forma de exercício da democracia participativa, na qual se entende que a participação cidadã vai além do processo eleitoral, com maior interlocução dos indivíduos com a esfera pública (FRAGA e JURUENA, 2016).

Em outras palavras, as questões sociais e coletivas devem ser objeto de apreciação de todos, ou seja, todas as questões devem ser pautadas pelo discurso e argumentação. Esse modelo volta-se à premissa inicial de democracia sustentada por Aristóteles, ao passo que as decisões devem ser tomadas por todos os cidadãos, e os representantes eleitos são meramente instrumentos da vontade popular, estando constantemente atrelados às necessidades do povo.

Tanto a democracia participativa quanto a deliberativa estão inseridas no mesmo campo teórico, visto que se ocupam de igual problema, ou seja, como instituir e dar efetividade à participação social e participação dos processos de decisões públicas (FOLLESDAL, 2006).

Conforme Leal (2011), o conceito deliberativo refere-se a complexos conjuntos teóricos, enquanto a participação implica aspectos aplicativos.

Leal (2011) menciona que a doutrina especializada entende a possibilidade de convívio entre a democracia participativa e a representativa, com a transmutação dos polos de legitimidade democrática de cada uma, a partir dos alicerces e ensejos compostos pela democracia deliberativa, “os quais vão fazer migrar a lógica da

negociação (qualquer que seja) e do voto como consequência desta, para a interlocução e o convencimento justificado enquanto base de sustentação do sufrágio" (LEAL, 2011, p. 48).

Dessa forma, a democracia participativa incorporou ao debate político propostas de reconhecimento cultural e inclusão social, porém, atualmente, confrontam-se tais preceitos, ao passo que é preciso se desvincular dos modelos ortodoxos de democracia contemporânea e reavaliar os modelos já existentes, de forma que estes possam dialogar, sempre objetivando nova evolução da cidadania, capaz de abarcar as complexidades dos modelos democráticos, rediscutindo estes com maior transversalidade.

Na atualidade, o tema participação social ganha relevância na discussão da realidade da sociedade brasileira e mundial. Nota-se uma significativa insatisfação quanto à atuação dos Estados e à democracia representativa. Grande parcela da população não se sente atendida pelas ações governamentais e nem representada pelos políticos eleitos pelo voto.

Observa-se um afastamento dos políticos em relação à população numa lógica mercantilista da atuação política. A partir destas observações, muitos estudiosos têm proposto o resgate das ideias e ideais da participação popular frente às ações das políticas públicas.

No entanto, de acordo com Ciconello (2008, p. 1), "os brasileiros, para além do voto, têm ao seu alcance uma pluralidade de instâncias e de mecanismos de alargamento da esfera pública, normatizados e inseridos dentro da burocracia estatal, por pressão de organizações da sociedade civil".

A democracia participativa ou deliberativa seria um mecanismo para contrabalançar a distância entre o poder público e a população, bem como tornar mais realistas as ações públicas no atendimento à população, por meio das políticas públicas. Um avanço no processo democrático que indicaria que a população ao invés de deixar as decisões das ações públicas a cargo dos representantes políticos, por meio da democracia representativa, chama para si o processo decisório ou pelo menos parte dele.

Luchmann (2002) e Schetinni (2012) corroboram com esta afirmativa ao dizerem que uma política pública é realmente efetiva quando permite que aqueles que serão usuários dela, possam discuti-la e debatê-la entre cidadãos iguais e em um espaço onde sua expressão tenha valor nas definições e ajustes das políticas

públicas. Como exemplos destes espaços podem ser citados os conselhos de políticas públicas e as reuniões dos orçamentos participativos.

As Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

Para Luchmann (2002) a democracia deliberativa ou participativa articula participação social em condições de igualdade e liberdade; processos de decisões advindos de uma discussão coletiva e pública; condições de pluralismo e a busca ou promoção de justiça social, trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, tendo em vista o caráter de reconfiguração do próprio Estado como agente central deste processo.

Mais, ou para além da ideia de esferas públicas, esse modelo de democracia parece referir-se à instituição de "esferas públicas formatadas" que garantam, não apenas a abertura da participação social, como também, atuem no sentido da redução e/ou eliminação de barreiras a uma participação ampla, efetiva e legitima da população nos processos decisórios (LUCHMANN, 2002, p.45).

Participação social segundo Bordenave (1994) seria o envolvimento do cidadão frente às questões da coletividade na busca de soluções que propiciem o bem comum.

Apesar desses indiscutíveis avanços, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, podendo se destacar: a) a resistência de diversos setores do poder público em efetivamente compartilhar o poder com organizações da sociedade; b) a grande distância que subsiste entre os resultados formais e reais da participação. Até o momento as conquistas se deram no plano da legalidade; agora é preciso efetivar os direitos, garantido a todos o seu acesso; c) a fragilidade das organizações da sociedade civil tanto do ponto de vista financeiro como político; e, d) a dificuldade de estender a participação social para o campo da política econômica (CICONELLO, 2008).

Faria (2010) relaciona a democracia deliberativa aos discursos formais e informais dos grupos que se fazem representados na "arena" de discussão das políticas públicas e que, através deste processo, estes atores poderão compreender melhor o que buscam. Não se trata e não pode ser apenas um processo consultivo. É, na realidade, participativo-deliberativo.

A população pode e deve ser propositiva, ou seja, além de discutir o que os representantes do poder público trazem para discussão, os representantes

populares podem propor e definir pauta e temáticas. Desta forma, se estabelece dois campos fundamentais para a construção da democracia participativa: a sociedade civil organizada e a esfera pública, onde:

> Os conceitos de sociedade civil e de esfera pública constituem o eixo central da democracia deliberativa. O caráter associativista, autônomo e crítico das organizações da sociedade civil impõem a esta esfera uma legitimidade da apresentação, problematização e representação de demandas e interesses sociais. O caráter dialógico, reflexivo, participativo e tensionador da esfera pública confere uma mudança na natureza dos processos decisórios, deslocando-os dos espaços fechados e restritos do poder tradicional para os espaços abertos e iluminados da participação social (LUCHMANN, 2002, p.67).

A sociedade civil organizada se faz atuante nos espaços públicos buscando ser atendida em seus pleitos. Os grupos organizados criam mecanismos para pressionar o poder público de forma que suas demandas possam ser atendidas. Desta interatuação, entre sociedade organizada e poder público, institui-se os espaços de debates sobre as ações do poder público. Há uma postura diferenciada da população, esta postura denomina-se cidadania ativa.

No entanto, esta interatuação da sociedade civil organizada em busca de tornar sua pauta de reivindicações a pauta de atuação do poder público não acontece de forma harmoniosa. Há uma disputa de interesses, pois em toda sociedade complexa há vários grupos com objetivos distintos, com interesses diferenciados que disputam o controle sobre a atuação do poder público.

Destaca-se também que esta disputa acontece em relação a um dado espaço físico que é habitado por estes grupos, ou seja, relaciona-se à ideia de território. Estes grupos, nesta disputa que é considerada uma disputa de poder, buscarão ser agentes determinantes das ações do poder público em relação a este espaço físico.

Souza (2001) indica que territórios são antes relações sociais projetadas num espaço físico do que propriamente os espaços físicos. Considera-se necessário o aprofundamento da discussão teórica sobre estes conceitos: poder, cidadania ativa, território e territorialidade.

3.4 Poder, Cidadania, Território e Territorialidade

Arendt (1985) afirma que o poder nunca é pertencente ao indivíduo e sim a um grupo o qual ele representa. Desta forma este indivíduo empossado deste poder age em nome e em benefício deste grupo.

Martin (2005) *aput* Hermany (2008. Texto digital) escreve que “o que nos faz cidadãos é sem dúvida alguma “pertencer a uma cidade”, o que significa dizer que a cidade é uma “coletividade de indivíduos” organizados sob determinados aspectos, procedimentos e normas que irão condicionar as ações comuns e individuais”.

No pensamento de Fischer e Carvalho (1993), é inegável na noção de local o fundamento territorial, caracterizado pelo âmbito espacial delimitado, o qual poderá ser uma base, território, região etc. Porém, não está resumida ao espaço geográfico, podendo também ser caracterizada como "espaço abstrato de relações sociais", indicando interação entre movimentos ou grupos sociais articulados em torno de interesses comuns. Por certo, é preciso ter em mente a noção de "poder enquanto relações de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas” (GOUVÊA, 2005, p. 21).

Gomes (2010) conceitua cidadania ativa como a ação de uma determinada população onde se estabelecem pactos que permitem sua coabitação num determinado território. A cidadania ativa está diretamente relacionada a organização e mobilização social. Trata dos grupos organizados que, pela tomada de consciência de sua realidade, buscam modificá-la através da conquista de direitos sociais.

“Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, as suas culturas” assim descreveram Gorczevsk e Martin (2018, p.71).

Os autores discorrem sobre a evolução da cidadania até os dias atuais e afirmam que não são somente os governos ditadores que reprimem o exercício da cidadania, afirmando que as políticas assistencialistas, paternalistas e a tutela do Estado tão comum nos governos democráticos e aceita pelos acomodados, consequentemente prejudicam o desenvolvimento da cidadania plena, que se alcança pela participação, pela luta e empenho dos próprios indivíduos interessados (GORCZEVSK; MARTIN, 2018).

A cidadania contemporânea evoluiu e conforme Gorczevsk e Martin (2018, p. 71) “não se centra mais na ideia de que o Estado é o grande e único responsável pela felicidade dos seus cidadãos. Cada um deve fazer sua parte e todos devem participar”.

A cidadania tem agora um sentido mais amplo que o titular de direitos políticos, pois “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal” (SILVA, 2002 *aput* GORCZEVSK e MARTIN, 2018,

p. 72). Portanto, os direitos de cidadania passam a serem todos aqueles relativos à dignidade do cidadão, seja ele eleitor ou não.

Para Resende (1992, p. 67)., “um estado de espírito e uma postura permanente que leva os indivíduos a atuar, isoladamente ou em grupos, na ampliação e defesa de seus direitos”

Território seria um espaço físico onde grupos realizam sua ocupação física, bem como estabelecem relações de utilização deste espaço. Destas relações devem surgir as normas que permitirão a coabitação.

“Se percebe o território construído como um espaço de relações sociais, onde há o sentimento de pertencimento dos atores locais à identidade construída, e associada ao espaço de ação coletiva e de apropriação, onde são criados laços de solidariedade entre esses atores” (FLORES, 2006, p.5).

O conceito de territorialidade refere-se, então, às relações entre um indivíduo ou grupo social e seu meio de referência, manifestando- se nas várias escalas geográficas – uma localidade, uma região ou um país – e expressando um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico (ALBAGLI, 2004, p.28).

Considera-se que a cidadania ativa será exercida em busca de objetivos que poderiam conduzir à qualificação do espaço físico, ao qual, estes agentes se referenciam.

Dessa forma Hermany (2008. Texto digital)) assegura que:

> Ao se falar em cidadania, pode-se afirmar que é algo que está sempre em permanente construção, pois ser um cidadão compreende, entre outras importantes disposições, a consciência de ser um sujeito de direito, sujeito esse que ocupa determinado espaço e deve cumprir o seu papel de cidadão na esfera pública.

A mobilização social pode representar, por exemplo, melhorias na rua, o asfaltamento desta rua no bairro, asfaltamento de todas as ruas deste bairro, chegada das linhas de ônibus a este local, água e esgoto, etc. A mobilização pode acontecer pelas melhorias em relação à política de saúde, de educação, pelo desenvolvimento da localidade, do bairro, da cidade. É uma busca pela qualidade de vida.

A presença física de uma população em um espaço físico e a tomada de consciência frente a sua situação social gera movimentação pela mudança desta determinada situação. Este grupo buscará pressionar o poder público de forma a obter as melhorias que almeja, mudando assim sua realidade vivencial, ou pelo menos parte dela.

Não está inscrito na estrutura social brasileira que apenas sejam asfaltadas as ruas dos bairros habitados pelas classes superiores e médias, nem que a água chegue apenas a alguns cantos da cidade. Tampouco está inscrito na estrutura social brasileira que os recursos captados pelo governo local sejam sistematicamente alocados de modo a reproduzir a desigualdade urbana ou alimentar a acumulação privada de segmentos especulativos do capital de promoção imobiliária, ou outros segmentos da elite local.

“Em outros termos, isto significa que a cidade, além de herdar desigualdades da estrutura social, as aprofunda. Há, pois toda uma ampla luta contra a desigualdade que é estritamente urbana e que deve ser travada na esfera local”. (VAINER, 2002, p.27).

Para Hermany (2008. Texto digital), a esfera local é o espaço legítimo para o debate público e igualitário sobre os rumos almejados pela sociedade e complementa que “é sem dúvida, também o *locus* privilegiado de impulsão à constituição de uma sociedade democrática de direito que está em busca de uma cidadania ativa”.

Reafirma-se a concepção de poder e a disputa frente ao controle das ações do poder público. O controle sobre a capacidade de intervenção, bem como de seus recursos é o motivo desta disputa. Historicamente o Estado brasileiro tem pautado sua postura em um entendimento patrimonialista, onde as elites locais, regionais e nacionais entendem que o Estado deve estar a seu serviço de forma a ampliar sua acumulação de recursos, em detrimento da grande massa de cidadãos que ficam a margem das políticas públicas e das benesses do poder público.

À medida que a escala de referência desta instância de poder se amplia, maiores são os conflitos e maior é a dificuldade da população para fazer frente a esta forma de atuação do poder público.

As pessoas com o senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar de política do que aquelas que carecem desse sentimento e, se descobriu também, que subjacente ao senso de eficácia política, está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo. As pessoas que se sentem mais eficientes em suas tarefas e desafios cotidianos têm mais probabilidade de participar em política (PATEMAN, 1992, p. 66).

Este exercício das ações para a cidadania mostra às pessoas que elas são capazes de interferir nos destinos das administrações públicas de forma a contribuir para o desenvolvimento de sua cidade, de seu bairro. Esta capacidade, este

empoderamento, emancipa as pessoas e muda sua postura de agentes passivos postulantes a benefícios "dados" pelas gestões públicas para cidadãos reivindicativos e colaboradores para o benefício comum da localidade.

De acordo com Hermany (2008. Texto digital):

> Participar da esfera pública é sem dúvida exprimir posições e, para tanto, o meio é a participação direta na esfera local que, sem dúvida, é o local privilegiado. É na comunidade que se podem vislumbrar as melhores posturas na construção de uma relação dialógica e emancipatória na busca da concretização dos direitos fundamentais

Putnam (2006) chama esta capacidade de capital social e identifica que estruturas sociais que facilitam o contato e a troca entre cidadãos favorecem sua capacidade de debate sobre as questões da cidadania, bem como a capacidade de intervir sobre estas. Ele afirma “[...] que as regiões de maior crescimento social e econômico do mundo são aquelas que apresentaram maior coesão e confiança social”. Tal capacidade seria um forte mecanismo para gerar o desenvolvimento econômico e social de uma dada região.

O capital social vem como resposta ao pensamento econômico convencional, de que a sociedade é formada por indivíduos independentes, cada um agindo de acordo com seus objetivos. O capital social passa a ser um dos componentes-chaves do desenvolvimento, destacando a cooperação, a confiança, a identidade, a comunidade e a amizade entre os indivíduos como um instrumento de solução para a ação coletiva (ARENDHART; BOULEGART; CASTILHO, 2009).

Em outras palavras, Putnam (2006) sugere que qualquer reforma do Estado deve estar baseada na consolidação de fóruns de gestão pública, ou seja, fóruns regionais de desenvolvimento onde a própria população estuda, elabora propostas e coordena sua execução (TENÓRIO; DUTRA; MAGALHÃES, 2004, p.3).

Desta forma, para se alcançar o desenvolvimento local considera-se que a ação gerencial deve se basear no referencial da gestão social, bem como consolidar os espaços de exercício de cidadania.

Carrion (2012) afirma que a gestão social vem mudar o quadro da relação da burocracia estatal com a comunidade foco de atuação das políticas públicas. A gestão social deve capacitar os atores locais de forma que eles possam atuar sobre a definição destas políticas.

A ligação ao território e o desejo de qualificação da realidade deste espaço físico motivam estes agentes à participação qualificada e potencializada. Estes resultados ocorrem a partir de um conjunto de ações:

> [...] fortalecer a capacidade das instituições e organizações locais por meio de programas de formação de líderes; criar condições apropriadas para a articulação entre atores em níveis local e regional; apoiar os atores sociais coletivos no nível local, através de recursos técnicos e tecnológicos a fim de que possam interagir no meio garantindo a sustentabilidade; e incentivar alianças locais sob um leque de oportunidades de iniciativas de desenvolvimento em que os recursos sejam disponibilizados e orientados para o melhoramento dos serviços básicos, infraestrutura, geração de novas alternativas de produção e renda, e educação voltada para o desenvolvimento da cidadania (TENÓRIO; DUTRA; MAGALHÃES, 2004, p.4).

Segundo Carrion (2012) a gestão social revoluciona o campo da gestão, pois rompe com o raciocínio meramente mercantilista financeiro introduzindo valores como justiça, igualdade e respeito às diferenças e à natureza.

Hermany (2008. Texto digital) ressalta que “se deve romper com essa ideia de cidadão somente como um mero destinatário das políticas públicas; é preciso trazê-lo para uma cidadania efetiva, ativa e emancipatória, a qual será construída através de uma plena interação entre a sociedade e o espaço”.

Nesse contexto, o Poder Local desenvolve-se a partir de uma coalizão de forças estatais e da sociedade civil, em âmbito local, possibilitando – mas nem sempre realizando – uma gestão compartilhada na decisão dos problemas locais, articulando-se elementos do governo local com os da sociedade civil (MARQUES, 2012).

Assim, as condições requeridas para dar sustento ao Poder Local e à participação popular incluem aprimoramento das instituições de educação com a função de desenvolver práticas encorajadoras das pessoas a deliberarem sobre política, pois participação sem uma educação que desenvolva a capacidade de autonomia, discernimento e visão crítica da população poderá facilmente tornar o povo presa fácil das militâncias organizadas, patrimonialistas e ideológicas, legitimando oportunistas carismáticos. (GENRO E SOUZA, 1997 *aput* MARQUES, 2012).

4 MECANISMOS POLÍTICOS-JURÍDICOS DE DEVOLUÇÃO DO DUODÉCIMO AO EXECUTIVO

As seções desse capítulo dedicam-se a estudar os instrumentos de democracia participativa, do orçamento participativo ao referendo, plebiscito, com aprofundamento na lei de iniciativa popular e decreto legislativo, visando desenvolver o embasamento jurídico para vincular a devolução do duodécimo.

Como já descrito anteriormente, nesse trabalho, quando há sobras do duodécimo, a Câmara Municipal, geralmente, devolve ao Poder Executivo.

O art. 167, IV da CF/88 veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada à repartição do produto da arrecadação dos impostos, a que se referem os arts. 158 e 159 (CF/88), a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII (CF/88), e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º (CF/88), bem como o disposto no § 4º deste artigo; ou seja: é permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 (CF/88), e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II (CF/88), para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

A Câmara poderia, através de Projeto de Lei de iniciativa popular ou de iniciativa da própria Câmara, vincular essa sobra a determinadas rubricas previstas no orçamento público, tendo em vista os termos do art. 167, IV, da Constituição Federal?

Em princípio, entende-se que sim, haja vista a natureza jurídica do orçamento público (lei formal), sendo o duodécimo um montante enviado à Câmara decorrente do orçamento público e que, a partir de então, faz parte de valores que pertencem à Câmara. De outro lado, tendo em vista que o duodécimo não é revestido somente de receitas tributárias, data vênia, não haveria infringência ao art. 167, IV, da Constituição Federal/88, que proíbe a vinculação na arrecadação de impostos.

Nesse cenário, importantíssimo referir aqui Decisão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no PROCESSO TC Nº 1002806-7 - DECISÃO TC Nº 2600/2010 - DOE-TCE 11 jan. 2011, sobre a matéria, que entende que o duodécimo é dinheiro de propriedade da Câmara Municipal, que poderá usá-lo da maneira que lhe aprouver, caso haja economia orçamentária, durante o presente exercício financeiro ou exercício futuro, sem qualquer tipo de devolução ou compensação ao Poder Executivo, principalmente porque os impostos são tributos autorizados pelas

leis orçamentárias não possuem caráter vinculativo, não se revestindo de alocação a um objeto específico.

Também alude o referido Tribunal, que, em caso de devolução, caso haja previsão legal, nada impede que essa verba seja destinada ao custeio de determinada despesa do Poder Executivo.

Diante disso, observa-se que enquanto não houver previsão legalmente viável, que regulamente o redirecionamento da sobra do duodécimo, oriundas de economia das Câmaras, a prática será inconstitucional, mesmo que gerada e movida pelas boas práticas de gestão consciente e sustentável.

Nesse contexto, várias prefeituras tem questionado a possibilidade de devolução do duodécimo direcionado espontaneamente para setores que se encontram em situações críticas.

No entanto, ao contrário do Tribunal de Contas de Pernambuco, citado acima, no entendimento do Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná[9]: “é vedada a devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa da câmara municipal à prefeitura, assim como não é possível à vinculação da devolução dos recursos a atendimento de projeto ou objetivo específico” (TCE-PR, Processo nº 111218/17 – Acórdão 1486/18) ao responder questionamento semelhante.

Também em Porto Alegre[10] (2018) ocorreu um impasse entre a Prefeitura e o Legislativo: a proposta da Câmara é de que a devolução antecipada do valor deve ser atrelada a projetos de recuperação de asfalto e apoio aos moradores de rua. A prefeitura, por sua vez, diz que, conforme a previsão legal, o recurso que retorna não pode ter destinação vinculada. Por isso, a devolução deve ir para o caixa geral da administração municipal.

Uma das alternativas em estudo é a apresentação de uma emenda ao orçamento, o que iria obrigar a prefeitura a destinar os recursos para estes fins específicos. "Certamente nós acompanharemos. Se houver o compromisso político de investir nisso, nós acompanharemos essa execução orçamentária. Além de nós, o Tribunal de Contas", ressalta o presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre/RS (2018).

---

[9] Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/vedado-repasse-mensal-de-recursos-do-legislativo-para-o-executivo-municipal/6150/N Acesso em: Jan. de 2019.

[10] Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/impasse-entre-prefeitura-e-camara-de-porto-alegre-ameaca-antecipacao-de-devolucao-de-recursos.ghtml Acesso em Jan. de 2019.

Já no Portal da Câmara Municipal de Campinas/SP, verificou-se a seguinte questão: Se a Câmara “gastar menos”, esse dinheiro pode ser usado para construir postos de saúde ou aplicados na educação, por exemplo?[11]

> Não exatamente. Os recursos da Câmara são exclusivamente dela e determinados pela Constituição. Se a Câmara gasta menos –e o Legislativo procura sempre atuar com parcimônia e seriedade com as verbas públicas – o dinheiro que ele economiza permanece no seu orçamento. O que ocorre é que, nos finais de ano - ao constatar economia - a Câmara costuma doar o valor para a prefeitura e comumente a mídia noticia isso como uma "devolução" de dinheiro, o que às vezes gera confusão na cabeça das pessoas (na verdade, como centraliza os valores coletados por imposto e o orçamento da Câmara vem daí, a prefeitura repassa o dinheiro que é da Câmara e não dela, talvez por isso seja utilizado o termo “devolve” em vez de “doa”). Além disso, comumente os vereadores expressam o desejo de que o dinheiro doado seja utilizado em áreas como Saúde e Educação, porém, uma vez integrado ao orçamento da Prefeitura, cabe a ela e não aos vereadores definir a destinação da verba, por mais que a expectativa dos parlamentares seja que o valor investido vá para tais áreas. (CAMPINAS/ SP, 2018).

Em Novembro/2018 a Câmara de Campinas/RS apresentou um projeto para permitir que o Legislativo fique com 30% do for economizado ao longo ao ano. De acordo com o projeto, o dinheiro da sobra deverá compor o Fundo Especial de Despesas da Câmara, para que seja utilizado em questões estruturais – como a criação de espaços para atendimento à população ou para funcionários ou terceirizados.

Propostas em sentido contrário também são registradas: PEC 260/2016 ou PEC do Duodécimo - Proposta de alteração de repasse ao Legislativo, ao Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, no Rio Grande do Sul foi rejeitada em votação na Assembleia Legislativa[12].

Em uma tentativa do governador gaúcho para conter a crise, a proposta do Executivo previa que o repasse fosse feito com base na arrecadação real de cada mês, tendo como teto a Lei Orçamentária. Por respeito às normas constitucionais, a medida não alterava a autonomia financeira dos demais Poderes e Órgãos. Os percentuais a serem repassados seriam mantidos para cada Poder ou Órgão, porém, de acordo com a efetiva arrecadação. A medida projetava uma redução de 12,5% nos repasses, R$ 575,5 milhões/ano, conforme nota do governo gaúcho.

Porém 29 deputados votaram a favor e 19 contra, por se tratar de mudança na Constituição seriam necessários 33 votos favoráveis.

---

[11] Disponível em: http://www.campinas.sp.leg.br/institucional/perguntas-frequentes/se-a-camara-201cgastar-menos201d-esse-dinheiro-pode-ser-usado-para-construir-postos-de-saude-ou-aplicados-na-educacao-por-exemplo Acesso em: Jan. de 2018.

[12] Disponível em: http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/12/proposta-de-alteracao-de-repasse-poderes-no-rs-e-rejeitada-em-votacao.html Acesso em: Jan. de 2019.

No Rio de Janeiro/RJ, por unanimidade, a Segunda Turma do STF aprovou uma proposta semelhante que permitiu reduzir repasses ao Legislativo e ao Judiciário, anteriormente rejeitada pelos deputados e, na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, uma PEC similar também foi rejeitada.

Até o presente momento, as casas legislativas que promovem a redução de gastos e geram economia, seguem efetuando a devolução ou antecipada ou não, para o Executivo, sem amparo legal para vincular a uma necessidade específica.

De outra forma, portanto, nada impede, à luz da interpretação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, que a Câmara Municipal, através de Projeto de Lei de iniciativa popular ou projeto de lei oriundo da própria Câmara, possa vincular à sobra do duodécimo a determinada rubrica prevista no orçamento público.

4.1 Mecanismos Políticos-Jurídico de Não Devolução do Duodécimo ao Executivo

Nessa linha de pensamento, poderiam ocorrer três hipóteses:

1) em à Câmara pretender devolver ao Executivo a sobra do duodécimo, poderia vincular, através de projeto de lei, essa sobra à determinada rubrica prevista no orçamento público;

2) numa atitude mais radical, mas legal, poderia a Câmara, através de Decreto Legislativo, respeitado os trâmites legais, destinar essa sobra a quem lhe aprouvesse, desde que respeitado o contido no orçamento municipal, e,

3) através de projeto de lei de iniciativa popular, o que seria extremamente democrático, respeitado a competência privativa dos poderes previstas do art. 61, § 1º, da Constituição Federa e, dentro, também, o que preceitua o mesmo artigo em seu § segundo, a população apresentar à Câmara Municipal dito projeto de lei subscrito por, no mínimo, no caso dos municípios (art. 29, XIII, da Constituição Federal), cinco por cento do eleitorado.

Tendo em vista a intensa tradição do poder político municipalista, a Constituição de 1988, com sua nuance dirigente, houve por bem premiar o município

no texto constitucional, na condição ente federativo, com suas devidas competências, no sentido administrativo e político.

Existe uma crise institucional em nosso país. A democracia representativa já não mais reflete a vontade popular. Eleitos os representantes do povo, não conseguem atender os anseios da sociedade, pois buscam interesses associativos e particulares.

O descrédito da democracia dita representativa vem sendo evidenciado pelo alto índice de abstenções, que já no primeiro turno das eleições presidenciais vem evoluindo desde 2006 (16,8 abstenções), segundo dados do TSE. Em 2010, 24,6 milhões (18,1%) de eleitores não compareceram para votar, em 2014 foram 27,7 milhões (19,4%) e em 2018, 29,9 milhões (20,3%) de eleitores aptos a votar desprezaram as urnas, sem contar nulos e brancos (TSE, 2018).

Para muitos estudiosos, a melhor saída é a participação direta do povo nas decisões governamentais: a chamada democracia participativa, prevista no art. 14 da Constituição Federal/88, assim redigido:

“A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

Bonavides (2003) defende o Princípio da Legitimidade no exercício da democracia direta. Tece considerações sobre a participação legítima do povo na resolução de seu destino como nação. Critica ferozmente as elites governantes, salientando que o parlamento já não representa os anseios populares, pois estão a serviço do capital internacional. Embora as leis no aspecto formal obedeçam ao processo legislativo (legalidade), o parlamento não representa a vontade popular (legitimidade), porque se desviou de sua finalidade.

Entende o autor que é imprescindível a participação direta do povo na elaboração das leis. Quanto mais houver participação popular, mas legítima será a lei, preservando os princípios constitucionais da democracia contemporânea participativa. (BONAVIDES, 2003).

Dentro desse contexto e nessa perspectiva, uma possibilidade real seria uma participação direta da população através de Orçamento Participativo.

4.2 O Processo Democrático do Orçamento Participativo - OP

O orçamento participativo tem amparo legal na Constituição Federal de 1988, no inciso XII do artigo 29 que obriga os municípios a adotarem como princípio na elaboração das leis orgânicas a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII).

Orçamento Participativo - OP é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos da participação da comunidade. Esses processos costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. No Orçamento Participativo retira-se poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade. Com isso a sociedade civil passa a ocupar espaços que antes lhe eram "furtados". (WIKIPÉDIA, 2018)

A criação e a implementação do orçamento participativo visa estabelecer a garantia da participação da sociedade na elaboração dos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Público das administrações direta e indireta dos estados ou municípios (ÁVILA, 2012).

No processo de OP, o governo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que incluir na Lei Orçamentária Anual. Sob esse aspecto, a definição do orçamento tem sido um exercício de participação de toda a comunidade.

Após as reuniões, as propostas chegam ao poder legislativo, Câmara dos Vereadores, onde são debatidas e na sequencia, o Comitê do Orçamento Participativo entrega oficialmente ao Poder Executivo, a lista de projetos prioritários definidos através da participação dos cidadãos.

Essa forma de implementação do orçamento foi adotada por alguns governos municipais a partir de meados da década de 80. Geralmente, não há dispositivos legais que obriguem esse tipo de elaboração do orçamento. As reuniões, conduzidas pela própria Administração Municipal, são feitas em várias regiões do município. A comunidade elege uma pauta de demandas e seleciona, de acordo com critérios, as prioridades que serão acolhidas pela Administração Municipal.

A implementação do OP surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social.

A ideia do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul teve origem em Pelotas em 1983 com o prefeito Bernardo de Souza (PMDB), com a criação do programa “Todo Poder Emana do Povo” - um antecessor do Orçamento Participativo, que dava o direito ao cidadão de discutir e decidir sobre ações e obras a serem realizadas no município, principalmente no campo da educação.

Nesse aspecto, buscou-se a "horizontalização das estruturas e das relações de poder, tanto na Secretaria de Educação como nas escolas, e a constituição de Conselhos Escolares, pelos quais se possibilitaria a participação da comunidade na gestão do processo educativo" (WIKIPÉDIA. Texto digital).

A iniciativa foi um sucesso e acabou sendo adotada posteriormente por diversas cidades do país. Nas capitais surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra (1989/1993), do Partido dos Trabalhadores (PT) seis anos depois, como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais.

Desde 1986, a UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre havia participado de discussões para o planejamento do orçamento municipal, ainda sob a liderança do prefeito Alceu Collares, do PDT.

Entretanto, a diferença destes processos em relação ao Orçamento Participativo, que se implantou com a gestão do Partido dos Trabalhadores, é que foi criada uma metodologia por meio da qual cada cidadão que se fizesse presente às "Plenárias Regionais" podia votar sobre quais os tipos de necessidades o governo municipal deveria atender.

Esta metodologia, na sua totalização dos votos, considerava a localização do voto, atribuindo pesos maiores às regiões da cidade, em função da carência da prestação dos serviços públicos, dentre outros critérios.

Depois de considerados os votos por áreas de investimento e aplicadas as fórmulas de ponderação dos votos, em função dos critérios aprovados anteriormente, então, elegiam-se delegados, por plenárias, para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP), onde se especificavam as obras que poderiam tornar viáveis o atendimento das destinações percentuais dos recursos por áreas da política pública (educação, saúde, transporte público, saneamento, moradia, etc.) e por regiões da cidade.

As gestões porto alegrenses "pós-petistas" mantêm o funcionamento do OP, com alterações em seu formato.

Muitas prefeituras adotaram a participação popular baseando-se no modelo de Porto Alegre (RS) como é o caso de Paris e Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidéu (Uruguai), Barcelona, A Coruña (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Recife (PE), Olinda (PE), Belo Horizonte (MG) Atibaia (SP), Guarulhos (SP) e Mundo Novo (MS).

Com diferentes metodologias em cada município em que o OP é executado, suas assembleias costumam ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais, elegendo também delegados (representante) que representarão um tema ou território nas negociações com o governo.

Esses delegados formam um Conselho anual que além de dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de executar as obras aprovadas nas assembleias, também irão propor reformas nas regras de funcionamento do programa e definirão as prioridades para os investimentos, de acordo com critérios técnicos de carência de serviço público em cada área do município.

O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários. (ENAP, 2014).

De acordo com Ávila (2012), o OP também contribui para a formação de uma educação política para a cidadania ativa, balizada pela justiça no processo de distribuição dos recursos públicos para investimentos, estimulando a partilha de responsabilidade entre a sociedade e o governo.

O orçamento participativo pode ser incentivado tanto pelo poder executivo quanto pelo poder legislativo. No entanto, a maioria das experiências em curso tem se viabilizado graças à vontade política de autoridades do poder executivo que, afinal de contas, é quem executa efetivamente o orçamento.

4.3 Projeto de Lei de Iniciativa Popular

Outra ideia que surge, e, talvez, principalmente, em relação aos municípios de porte médio e pequenos, como é caso dos municípios que estão localizados no Vale

do Taquari-RS, seria mais exequível, e, também, os municípios que não possuem instituído o Orçamento Participativo, é o projeto de lei de iniciativa popular, pois, em primeiro lugar, estar-se-ia exercitando a democracia em seu sentido mais pleno, a democracia participativa; em segundo, sendo orçamento público previsto para aplicar os tributos para atendimento das necessidades da comunidade, nada mais justo que a própria comunidade apontasse, no caso da sobra do duodécimo, onde esses valores seriam aplicados.

A iniciativa popular se configura quando, um determinado grupo da sociedade produz um projeto de lei, cumprindo certos pressupostos legais, e o submete à apreciação do Poder Legislativo (FLEURY, 2006).

Para Carvalho (2013, texto digital):

> O exercício da soberania popular é de extrema importância para o exercício também da democracia, visto que o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular são formas de democracia direta tão importantes nesse período histórico em que vivemos uma crise de representatividade no que diz respeito às pessoas que ocupam cargos políticos, diante da descrença resultante de velhas práticas políticas ligadas à corrupção eleitoral e administrativa, à herança coronelista e à política de troca de favores.

Na realidade, ainda que a Constituição Federal/88 tenha estabelecido três formas de participação direta (o plebiscito, o referendo e os projetos de iniciativa popular) a soberania popular tem tido uma participação insatisfatória para se considerar efetiva, pondera Leal (2011).

Leal (2011) observa que em 30 anos da CF/88 os brasileiros tiveram uma única experiência relacionada ao plebiscito e referendo: quanto ao primeiro, em 1993, todos foram convocados a escolher a forma de organização do Estado, tendo que optar entre parlamentarismo, presidencialismo e monarquia. “Ocorre que a maioria da população, naquele momento, nem mesmo sabia a diferença entre as propostas apresentadas”. E em relação ao referendo: em 2005 foi realizado um referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, onde os brasileiros optariam por votar a favor (sim) ou contra (não) a aprovação ou não do Estatuto do Desarmamento (da Lei nº 10.826/2003 – art. 35). A maioria do eleitorado optou pelo “não”, e não houve a proibição (Leal, 2011).

Cumpre, pois, perquirir qual a tramitação de Projeto de Lei de Iniciativa Popular, iniciando-se por sua definição: o Projeto de Lei de Iniciativa Popular é um instrumento pelo qual a população pode atuar publicamente na criação de normas legais (leis complementares e ordinárias).

Para Marques (2016. Texto digital), “a iniciativa popular representa uma das formas de deflagração do processo legislativo via reunião das assinaturas pelo eleitorado brasileiro para que seja possível apresentar, na Câmara, um Projeto de Lei”.

É um mecanismo que permite a qualquer pessoa propor mudanças no funcionamento da estrutura sócio-política do país. A sua Base Legal se dá: no âmbito Federal através do art. 61 , no âmbito estadual e distrital pelo art. 27 e no âmbito municipal, segundo o art. 29 XIII .

O Prefeito Municipal seria contra esse procedimento? Iria o Prefeito questionar judicialmente essa participação popular?

Para Carneiro (2001, p. 169), “ao não privilegiar a soberania popular, o legislador ordinário cometeria uma afronta à cidadania e à dignidade da pessoa humana, princípios consagrados pela Constituição brasileira”.

Cabe, pois referir que a Constituição Federal de 1988 além de garantir a soberania popular, também incentiva a população a envolver-se e agir em prol dos interesses e solução de problemas coletivos, através de mecanismos de participação direta, como o projeto de lei de iniciativa popular, requisito importante para uma democracia participativa.

Além da Constituição brasileira já em 1988 indicar a iniciativa popular como um instrumento da soberania popular, defendendo sua existência e aplicação nas três esferas, como também traçou um roteiro para sua aplicabilidade imediata, dez anos depois foi publicada a Lei n. 9.709/98 regulamentadora da matéria.

É verdade que trouxe contributos mais robustos para os outros dois instrumentos de soberania popular: plebiscito e referendo, tendo inovado pouco diante da iniciativa popular, o que parece se justificar por força da auto-aplicabilidade do comando constitucional, mas vale conferir a redação da Lei nº. 9.709/98 art. 13[13] e art. 14[14] que dispõe sobre a iniciativa popular.

---

[13] Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.
§ 1o O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.
§ 2o O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

[14] Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante às normas do Regimento Interno.

Em relação ao Art.14, que relega os demais trâmites a disposição do Regimento interno da Câmara dos Deputados, que passou a dispor sobre a matéria no Art. 252[15].

Os projetos de iniciativa popular permitem que a população seja ouvida e possa decidir sobre temas significativos de caráter social, político, econômico, entre outros, no que tange à Constituição, à esfera legislativa ou administrativa.

Para Reis e Viola (2017), “o aumento da qualidade da participação política será o grande desafio deste século, por isso há uma significativa importância em se pensar em novos mecanismos que fortaleçam canais de participação ao mesmo tempo em que aumentem a confiança política da população”.

4.3.1 Procedimentos Para o Projeto de Iniciativa Popular

Na prática, o primeiro passo é a redação do texto que será submetido à apreciação do Congresso, em seguida é fundamental encontrar um político que encampe o projeto – dependendo da instância englobada pela ideia, recorre-se a um vereador (municipal), um deputado estadual ou federal, um senador.

---

[15] A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:
I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;
II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;
III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;
IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;
V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;
VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;
VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;
VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em proposições autônomas, para tramitação em separado;
IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;
X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de inciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

Para Benevides (1991, p. 183-192), os riscos ligados às campanhas de divulgação das iniciativas populares podem ser minimizados, desde que haja informação prévia de qualidade aos eleitores, objetividade, imparcialidade, transparência e igualdade de condições, inclusive financeiras, entre promotores e adversários da proposição em exame.

No terceiro estágio o grupo busca o formulário-padrão indispensável para o abaixo-assinado, o qual será encontrado na Câmara ou na Assembleia. Leis nacionais ou estaduais demandam 1% de assinaturas dos eleitores; as referentes ao município exigem 5%.

Melo (2001, p. 194) pede especial atenção para a necessidade de uma coordenação eficiente das campanhas, capaz de administrar os recursos financeiros, organizar a divulgação de informações, a distribuição de material e a coleta de firmas, além de orientar a formação de pessoal para prestar esclarecimentos quanto ao conteúdo do projeto.

Para melhor compreensão, a Tabela 3 mostra a população eleitoral estimada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2017/2018) e o percentual que seriam necessários para apresentar um projeto de lei de iniciativa popular, no país, no estado e nos municípios de Santa Cruz do Sul (sede da UNISC) ou Taquari, naturalidade desse mestrando.

Tabela 3 – População e número de eleitores de Sta. Cruz do Sul/RS e Taquari/RS

Local	População Eleitoral	Nº de Eleitores Mínimo	Percentual
Brasil	147.302.354	1,473 milhões	1%
Rio Grande do Sul	8.354.732	83.547 mil	1%
Santa Cruz do Sul	99.928	4.996 mil	5%
Taquari	21.328	1.066 mil	5%

Fonte: TST - Elaborado pelo autor (2017/2018).

Desse modo, Santa Cruz do Sul/RS necessitaria coletar a assinatura de aproximadamente 4.996 eleitores e Taquari precisaria de 1.066 assinaturas para que um projeto de lei de iniciativa popular fosse acolhido pela Câmara de Vereadores.

Lembrando que, a nível federal, além de 1% do eleitorado nacional, também é necessária a adesão de 0,3% dos eleitores de, pelo menos, cinco (5) estados.

Apesar das dificuldades oriundas do critério imposto pela CF, Duarte Neto (2005, p. 150) aput Teixeira (2008, p. 40) mantiveram o otimismo:

> Ainda que não se vislumbre generosidade das normas constitucionais com o número de assinaturas, imprimindo patamar em muito superior àquele que é proporcionalmente conferido à legislação federal, a prerrogativa

> constitucional não perde em importância. Não perde em importância porque aproxima o cidadão do Estado, e o faz entender que o direito abstratamente concedido somente se torna direito quando concretamente exercido.

A exigência de adesão de 1% do eleitorado nacional é por óbvio um fator de dificuldade para a apresentação de proposta da iniciativa popular, entretanto, esse número faz com que a mobilização seja proporcionalmente maior do que seria em qualquer outra situação, provocando, portanto, uma onda de pressão pela aprovação e análise das propostas. (RAIS, 2013).

Após a etapa de coleta de assinaturas, o abaixo-assinado é entregue ao órgão competente, sempre dependendo da alçada desejada, o Congresso, a Assembleia ou a Câmara de Vereadores. Um protocolo será atribuído a esta demanda, o qual possibilitará aos cidadãos seguirem, à distância, o trâmite de sua proposta.

A passagem das Leis de Iniciativa Popular nos organismos oficiais segue a mesma trajetória dos projetos apresentados por um político, não há distinções entre eles, uma vez que serão encaminhados, da mesma forma, à votação de deputados, senadores e do próprio Presidente da República.

A Constituição Federal brasileira de 1988 foi elaborada antes da Internet comercial e do mundo digital em que vivemos. Por esse motivo, as assinaturas e informações para a iniciativa popular foram sempre coletadas da forma possível naquela época, ou seja, com papel e caneta.

O Brasil é um país com população numerosa e território extenso, o que resulta em dificuldade para se angariar assinaturas. Além disso, pelo fato das assinaturas serem coletadas em papel, há uma grande dificuldade logística, tanto para coletar as assinaturas, quanto para validar os números dos títulos de eleitores, endereços e a autenticidade das assinaturas. (REIS e VIOLA, 2017).

Seguindo na mesma direção, Melo (2001) *aput* Teixeira (2008) concluíram que “exigir quórum de tão difícil alcance é minar a possibilidade de se exercer o direito político constitucional, vedando por vias transversas a possibilidade de participação”.

No cenário atual, com o avanço da tecnologia da informação (TI), muitas formas de prestação de serviço aos cidadãos foram alteradas. Por exemplo, o Poder Judiciário, adotou o processo eletrônico e informatizou o sistema de acompanhamento de processos e o poder legislativo informatizou o sistema de prestação de contas.

Atualmente existem serviços para petições on-line, entre outros. A Câmara e o Senado mesmo oferecem serviços para acolhimento de ideias ou sugestões, mas estas não possuem as prerrogativas previstas em projetos de iniciativa popular.

Conforme Torres (2018), profissional que atua na Coordenação de Soluções de TI para a Área Legislativa da Diretoria de Inovação e Tecnologia da informação – DITEC, na Câmara dos Deputados, “aqui na Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação da Câmara dos Deputados, desenvolvemos uma série de ferramentas digitais para o cidadão enviar seus projetos e também receber os apoiamentos (assinaturas)”.

Há um projeto de lei que regulamenta a modalidade digital para esse tipo de iniciativa popular (PL 7574/2017), mas ainda não foi aprovado. A expectativa era pela sua aprovação ainda no primeiro semestre de 2018, o que acabou sendo inviabilizado pela agenda de ano eleitoral. Ou seja, a DITEC está esperando a aprovação da regulamentação para o lançamento dos produtos.

As assinaturas digitais já possuem sua importância reconhecida nos atos civis da vida cotidiana, por meio da medida provisória 2.200-2/01, e nos atos processuais na Justiça Brasileira, conforme institui a Lei 11.419/064.

“Com a introdução da tecnologia na política, abre-se um infinito de oportunidades para construção de novas formas de participação da população. A Internet é uma poderosa ferramenta para informar os cidadãos e cidadãs sobre como estes podem participar mais ativamente da vida política do seu bairro, cidade, estado e país”, afirmam Reis e Viola (2017).

Algumas capitais e municípios já se mobilizam para informatizar o sistema de assinaturas: o Art. 98 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre/RS já previa que: “a iniciativa popular, no processo legislativo, será tomada por cinco por cento do eleitorado do Município, mediante apresentação de: § 5º - Os projetos de iniciativa popular poderão ser subscritos eletronicamente, por meio da Internet”.

O PROC. Nº 2776/13 - PR Nº 038/13, sob o argumento de que “as novas tecnologias de comunicação e ferramentas digitais têm sido incorporadas no cotidiano da sociedade [...]. As redes sociais têm provocado, em todo o mundo, grandes ondas de mobilização da juventude, que reivindica mais espaço no processo democrático e protagonismo nas decisões públicas”.

Na Câmara Municipal de Curitiba a proposta nº 002.00010.2018, de autoria do vereador Marcos Vieira (PDT, 2018) coloca, no parágrafo único do artigo 6º, que “a Câmara Municipal de Curitiba deverá criar um sistema de certificação digital na rede

mundial de computadores ou plataforma similar de forma direta ou implementá-lo de forma indireta mediante convênio".

Ele também prevê que essa coleta possa ser mista, pela combinação de abaixo-assinado físico e digital, para a obtenção dos 5% do eleitorado. A favor da proposta, o vereador diz que o modelo já foi implantado, por exemplo, na cidade de João Pessoa, capital da Paraíba.

Além disso, a PEC 286/13[16], que aguarda Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de autoria do Senado, diminui o número de assinaturas necessárias para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. Atualmente, para começar a ser analisado no Congresso, um projeto de iniciativa popular precisa das assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado nacional, o que significa algo em torno de 1,4 milhão de pessoas.

Com a PEC 286/13, essa exigência cai para 0,5%, ou seja, cerca de 700 mil assinaturas, distribuídas por, pelo menos, cinco estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles. No caso das propostas de emenda à Constituição de iniciativa popular, a exigência vai ser a adesão de 1% do eleitorado, também distribuído por cinco estados, com pelo menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Reis e Viola (2017) argumentam que "para que o instituto da iniciativa popular se ajuste à nova realidade brasileira é importante construir caminhos que facilitem a participação de cidadãos, utilizando a tecnologia como forma de diminuir os custos de participação".

4.3.2 Projetos de Origem Popular que Viraram Leis Federais

A Constituição de 1988 reserva ao povo a capacidade de propor novas leis para o país. Mas, como já vimos, na trilha sobre o processo legislativo, um projeto de iniciativa popular nem sequer pode ser apreciado pelo Congresso se não tiver adesão de no mínimo 1% do eleitorado, além da adesão de 0,3% do eleitorado de pelo menos cinco estados da federação.

As porcentagens podem parecer pequenas, mas 1% do eleitorado nacional equivale atualmente a cerca de 1,4 milhão de pessoas. Ou seja, é preciso muito esforço e persistência para fazer um projeto ser reconhecido pelo Poder Legislativo.

---

[16] Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585094> Acesso em: Jan. de2019.

Atendida a exigência constitucional, o projeto deve ser protocolizado junto à Secretaria-Geral da Mesa, obedecendo ao disposto no art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou no caso dos municípios, junto à Secretaria das Câmaras Municipais.

Considerando as dificuldades para conseguir juntar mais de um milhão de assinaturas manuais, não é sem motivo, portanto, que apenas quatro projetos de iniciativa popular tenham se tornado efetivamente novas leis, nesses 30 anos após a redemocratização, ou seja, desde a Constituição Federal de 1988.

E tem um detalhe importante: nenhum desses quatro projetos, de fato, foram considerados de iniciativa popular. Isso porque a Câmara dos Deputados afirma não ter condições de verificar se as milhões de assinaturas desses projetos são autênticas. Assim, mesmo coletando as assinaturas necessárias, alguns deputados tiveram que adotar os projetos como se fossem de autoria sua, para dar os trâmites no plenário.

Whitaker (2003, p. 189-192) criticou esse vácuo na legislação ao considerar que “a experiência de apresentação desses projetos ensejou, no entanto, a descoberta de uma verdadeira armadilha para os projetos de lei de iniciativa popular: eles não podem tramitar como tais, mas somente como projetos de iniciativa parlamentar”. Ou seja, na prática estamos condenados a fazer um vasto esforço para colher o enorme número de assinaturas necessárias e a entregar em seguida o projeto a um de nossos representantes no Congresso, para que o apresente como seu autor.

“Isso significa que de fato não existe a iniciativa popular de lei no Brasil, apesar das aparências e de todo o nosso entusiasmo quando conquistamos a aprovação, na Constituinte desse “poderoso” instrumento de participação popular”. (WHITAKER, 2003. P. 189-192).

Segundo Duarte Neto (2005) aput Teixeira (2008), “muitas das lacunas e aspectos negativos do sistema brasileiro de participação popular seriam resultado de omissão proposital do legislador constituinte”.

No entendimento de Reis[17] (2015):

> O fato de a Câmara não dispor de mais recursos para verificar a autenticidade das assinaturas coletadas deve implicar na presunção da validade da coleta, não na conclusão oposta. O fato de parlamentares haverem assinado conjuntamente para evitar questionamentos quanto à validade do projeto em nada desnatura o caráter popular do projeto de lei.

[17] Advogado e um dos líderes da campanha para coleta de assinatura para Lei da Ficha Limpa.

> Pensar de forma diversa é negar aplicação à Constituição Federal em ponto essencial, alusivo ao próprio exercício da democracia no Brasil.

Entretanto, Bonavides (2011) considera que, de todos os institutos da democracia semidireta, o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez, a iniciativa popular.

Os quatro projetos de iniciativa popular que se tornaram leis federais e os fatores que contribuíram para que eles conseguissem vencer os obstáculos são descritos a seguir:

1) Lei 8.930/ 1994: caso Daniella Perez

Originalmente, a Lei de Crimes Hediondos (8.072, de 1990), que trata de crimes de maior gravidade, não tinha em seu rol o crime de homicídio qualificado, aquele em que, além de haver intenção de matar, houve algum fator que tornou o crime ainda mais grave (motivo fútil ou torpe, meios cruéis, acobertamento de outro crime e dificultação de defesa).

Acontece que, em dezembro de 1992, a atriz Daniella Perez, de 22 anos, filha da autora de telenovelas Glória Perez, foi brutalmente assassinada pelo seu colega de novela, Guilherme de Pádua, e sua esposa, Paula Nogueira Thomaz.

O episódio causou profunda comoção popular, visto que Daniella era protagonista de uma novela da Rede Globo naquele ano.

Além disso, a mãe da atriz se indignou com as relativas facilidades que tiveram os autores do crime: mesmo sendo acusados de homicídio qualificado, tiveram direito a fiança e, quando condenados, puderam cumprir parte da pena em regime semiaberto.

A Lei n° 8.930/94, que alterou a lei de crimes hediondos, ficou conhecida pelo nome “Projeto de Iniciativa Popular Glória Perez”, que foi a principal patrocinadora do projeto, a redação final do projeto acabou por incluir os seguintes crimes no referido rol: homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; epidemia com resultado morte; e genocídio. (AMANAJÁS, 2018)

Porém, durante a conferência acerca do cumprimento dos procedimentos legais, verificou-se que o projeto possuía vícios formais relacionados à coleta das assinaturas, o que impediu que este fosse apresentado como projeto de lei de iniciativa popular. Com esta impossibilidade, o projeto foi “adotado” pelo Presidente

da República e encaminhado para Câmara dos Deputados. (PERES, 2014 aput AMANAJÁS, 2018).

O caso ganhou tamanha notoriedade que Glória Perez conseguiu emplacar uma campanha para a coleta de 1,3 milhão de assinaturas. Em 1994, o projeto foi sancionado.

2) Lei 9.840/1999: combate à compra de votos[18]

A ideia nasceu em 1996, durante a campanha "Fraternidade e Política", da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), quando os membros da Comissão Brasileira Justiça e Paz (parte da CNBB) concluíram que era preciso mudar a lei para dar mais eficácia à ação da Justiça Eleitoral e o melhor caminho era um projeto de iniciativa popular.

Lançou, então, o Projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”. O objetivo da comissão era coibir o crime de compra de votos, crime que ainda era muito praticado no país inteiro, através da cassação do mandato do condenado e pagamento de multa.

Assim, elaboraram um projeto que modificava duas leis: a Lei 9.504/97, que dispõe sobre as eleições para todos os mandatos, de vereador a presidente da República e o Código Eleitoral. Após mais de um ano de pesquisas, preparação técnica e divulgação, o projeto foi trazido ao público.

Publicado no Diário Oficial em 29 de setembro de 1999, na véspera da data-limite para que pudesse vigorar nas eleições de 2000, a Lei 9.840/99, que tipificou a compra de voto, é considerado o grande marco da mobilização popular contra a corrupção eleitoral no país.

Entre fevereiro de 1997 e 10 de agosto de 1999, quando carrinhos carregados com folhas de assinaturas de 952.314 eleitores (elevadas depois para 1.039.175) abarrotaram o Salão Verde da Câmara para entregar o texto do segundo projeto de lei de iniciativa popular desde a Constituição de 1988.

Trinta e duas entidades apoiaram e ajudaram a CBJP a alcançar 1,06 milhão de assinaturas, que era a quantidade necessária na época para poder apresentar o projeto à Câmara Federal. A tramitação foi rápida e, em 1999, o projeto foi promulgado.

No entanto, a validação das assinaturas inviabilizaria que o projeto valesse para o pleito de 2000. Com o apoio de todos os partidos, ele foi assumido como de

---

[18] Disponível em: < https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/noticias/lei-contra-compra-de-votos-foi-aprovada-em-tempo-recorde.aspx> Acesso em: Out. de 2018.

iniciativa parlamentar e tramitou na Câmara de Agosto a Outubro de 1999. No dia 23 de Setembro/1999 foi submetido ao Plenário e uma hora depois de ser aprovado pelos deputados, às 14h, o projeto era lido no Senado e encaminhado à CCJ. Cinco dias depois, obteve a sanção presidencial.

3) Lei 11.124/2005: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

O projeto que originou essa lei foi apresentado à Câmara Federal pelo Movimento Popular por Moradia, com mais de um (1) milhão de assinaturas, no ano de 1992. Entre 1997 e 2001, foi aprovada de maneira unânime em todas as comissões da Câmara. Entretanto, ainda esperou até 2005 para ser sancionada.

Com essa lei, foi criado um sistema de acesso da população de menor renda à terra urbanizada, procurando trazer uma resposta ao déficit habitacional do país (faltam hoje cerca de 7 milhões de moradias). Para isso, foi instituído um fundo, que pode ser acessado pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Mesmo ratificado por inúmeras nações por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso à moradia adequada não é uma realidade para todos. Bilhões de pessoas vivem em condições precárias no mundo, inclusive nos países ricos. No Brasil, esse direito está assegurado também pela Constituição.

De acordo com reportagem divulgada pelo canal de notícias “O Estado de São Paulo” (2019), “um levantamento feito pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV) aponta que o déficit de moradias cresceu 7% em apenas dez anos, de 2007 a 2017, tendo atingido 7,78 milhões de unidades habitacionais em 2017”.

4) Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa

A mais recente lei criada por iniciativa popular, a Lei da Ficha Limpa também foi uma iniciativa do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)[19]:

> A coleta de assinaturas teve início em maio de 2008, logo após a aprovação da proposta pela unanimidade dos presentes à Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, uma das entidades integrantes do Movimento. Eu mesmo estive em Itaici-SP, onde os líderes católicos estavam reunidos, para defender o projeto que se iniciava. (REIS, 2017).

Essa lei torna inelegíveis para cargos eletivos pessoas que no passado tenham cometido algum crime de natureza eleitoral ou alguma outra infração relacionada ao seu mandato. Assim, cria-se um sistema simples: quem não tem qualquer condenação passada ou é suspeito de ter cometido algum crime ou

[19] Rede de organizações da sociedade civil e movimentos, fundada em 2002 por proposição de Marlon Reis e Francisco Whitaker.

infração, é “ficha limpa”. Do contrário, a pessoa é considerada “ficha suja” e fica impedida de participar das eleições nos próximos oito anos.

Embora essa lei buscasse cumprir o que estava disposto no parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição, estabelecendo, através de uma lei complementar, os casos em que uma pessoa se torna inelegível para um mandato político, os idealizadores encontraram ‘vozes contrárias” no meio jurídico.

Conforme Reis (2017),

> Alguns afirmavam que a iniciativa contrariava o princípio da presunção de inocência. Além de mim, diversos juristas percorreram eventos jurídicos e escreveram livros e artigos para sustentar ideia diversa: a inelegibilidade não é uma pena, mas uma condição para o alcance de um direito. Nossa concepção prevaleceu. O episódio mostra que temos que aliar o nosso ânimo de mobilização com alto grau de qualificação técnica.

O projeto passou a tramitar efetivamente em março de 2010, quando foi constituído, no âmbito da Câmara dos Deputados, grupo de trabalho composto por integrantes de todos os partidos com a tarefa de debater a matéria e buscar a formação do consenso necessário à sua aprovação.

Reis (2017) afirma que “nas eleições de 2012, 2014 e 2016, mais de 1.300 pessoas foram impedidas de obter registro de candidatura, sem contar com aqueles que nem tentaram se candidatar por saberem que não seriam admitidos”. A Procuradoria Geral da República considera que mais de 300 mil brasileiros foram afetados pela Lei da Ficha Limpa, estando impedidos de se candidatarem.

“A história do Brasil guardará o registro desse importante capítulo onde mais uma vez a mobilização da sociedade civil foi decisiva para o aprofundamento da experiência democrática e para o aprimoramento das nossas instituições”. (REIS, 2017).

Dos quatro projetos que se originaram da iniciativa popular, três deles tocam em pontos de forte apelo popular: corrupção e penas para crimes hediondos. Dois projetos versaram sobre temas relacionados à corrupção, tema que vem à mente de grande parte dos brasileiros quando o assunto é política. Isso demonstra que há uma preocupação especial da população com a lisura dos agentes públicos, grande a ponto de mobilizar o Poder Legislativo.

O projeto mais recente é o PL nº 4.850/2016 estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Conhecido como as “10 medidas contra a corrupção” foi criado em 2015 pelo Ministério Público Federal e tem por objetivo a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular ao Congresso Nacional, destinado ao

aperfeiçoamento do sistema jurídico, de modo a reprimir a corrupção e a impunidade no Brasil.

Após ser aprovado pela Câmara dos Deputados com alterações no texto original e algumas polêmicas, chegou ao Senado no início de 2017, mas foi suspenso pelo ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal (STF), que atendendo a um mandado de segurança, decidiu que a proposta deveria voltar à Câmara para correção de irregularidades.

Depois que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara contou e validou 1,74 milhão das assinaturas que estavam no projeto, a proposta voltou ao Senado, onde esta parada desde Abril/2018.

Além do pacote anticorrupção, outras duas propostas de iniciativa popular tramitam na Câmara: uma delas altera dispositivos do Código Penal para retirar o benefício relativo à fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura e genocídio. A proposta também proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas, além do indulto para o crime de tortura.

A segunda proposta, o PLP 321/13 destina 10% da receita corrente bruta da União ao Sistema Único de Saúde (SUS). O projeto nasceu de iniciativa do Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública, Saúde+10, com participação de mais de 100 entidades e foi entregue em 2013 ao presidente da Câmara dos Deputados, com mais de 2,2 milhões de assinaturas. Ambos os projetos, porém, foram “adotados” por parlamentares, que se tornaram os seus autores.

4.3.3 Projetos de Iniciativa Popular que Viraram Leis Municipais

A participação da iniciativa popular em nível municipal pode ter forte influência sobre as comunidades locais, uma vez que traz conhecimentos capazes de ampliar o interesse dos cidadãos pela participação em escala federal e abre uma gama enorme de possibilidades para a superação de problemas típicos do seu cotidiano (DUARTE NETO, 2005).

Em Curitiba/PR, dois (2) projetos de iniciativa popular já foram aprovados pelo plenário da Câmara de Vereadores: o projeto nº 005.00190.2011, sugerido pelo Centro Acadêmico Sobral Pinto (099.00002.2011) e que deu origem à lei municipal 14.182/2012, que dispõe sobre a transparência das ações dos conselhos de políticas públicas municipais. De acordo com as informações do Portal da Prefeitura

(2018), “o texto determina que esses conselhos publiquem na internet suas metas, objetivos, atividades e realizações, além do balanço de receitas e despesas. O projeto é de iniciativa do Centro Acadêmico Sobral Pinto (Casp), formado por alunos do curso de Direito da PUC-PR”.

A outra proposta de nº 005.00443.2013 foi apresentada pela Associação Paranaense de Encaminhamento Legislativo Autônomo (099.00001.2013) e resultou na Lei da Bicicleta (lei municipal 14.594/2015). Conforme o Porta da Prefeitura, “a nova legislação institui a bicicleta como modal de transporte regular de interesse social em Curitiba e determina que 5% das vias urbanas serão destinadas a construção de ciclofaixas e ciclovias, de maneira integrada ao transporte coletivo”.

4.3.4 Comissões de Legislação Participativa

Outra opção de que a sociedade dispõe para propor projetos de lei dá-se por intermédio da Comissão de Legislação Participativa (CLP), que permite a participação popular no processo legislativo, por intermédio da apresentação de sugestões à CLP que, uma vez acatadas, tornam-se de iniciativa parlamentar. (REIS, 2017)

Fundada em 2001, pela Câmara dos Deputados para garantir a participação dos cidadãos no processo legislativo, a apresentação dessas sugestões é restrita as associações e órgãos de classe, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (exceto partidos políticos). A CLP não está autorizada a receber sugestões individuais.

Não é exigido relacionar assinaturas, mas a entidade deverá encaminhar à CLP a seguinte documentação comprobatória de sua existência formal:

a) o registro em cartório ou em órgão do Ministério do Trabalho;
b) o documento legal que comprove a composição de sua diretoria e seus responsáveis, judicial e extrajudicialmente, à época do envio da sugestão legislativa;
c) ata da reunião que decidiu pelo envio da sugestão à CLP;
d) eventuais anexos à sugestão.

Atualmente existem duas (2) sugestões legislativas que foram transformadas em norma jurídica:

PL 5828/01, apresentada pela Associação dos Juízes Federais do Brasil, originou a Lei nº 11.419/2006 que trata da Informatização do Processo Judicial[20].

E a PL 2057/2007, também originário de sugestão apresentada pela Associação dos Juízes Federais do Brasil, foi transformado na Lei Ordinária nº 12694/2012 (Lei do Juiz sem Rosto) [21].

Silva (2009) aput Lin (2010) avalia que as sugestões são de fato um recurso para substituir a iniciativa popular de lei, por exigir menos, mas cabendo as entidades da sociedade civil acompanhar suas propostas e pressionar os parlamentares para que não sejam esquecidas.

Já na opinião de Whitaker (2003) e Braga (2008) aput Lin (2010), a sugestão de projetos de lei é um avanço, mas avaliam que há ainda espaço para melhorar a iniciativa popular de lei, devido ao seu efeito multiplicador e educativo no processo de coleta de assinaturas.

Outra comparação pertinente é que, enquanto a iniciativa popular coloca o projeto direto na Câmara, a CLP é uma instância a mais na iniciativa legislativa popular: as sugestões passam pelo crivo de um relator e depois da própria comissão, para depois irem ao plenário.

Enquanto que a Iniciativa popular teve em 30 anos: 5 projetos de lei apresentados com 4 aprovados, a CLP em 17 anos teve somente 1 aprovado, ou seja, de 567 sugestões de lei apresentadas na comissão, 145 foram transformadas em projetos de lei, 1 aprovado, 6 prejudicados, 2 rejeitados e 1 pedido de retirada pelo autor (2010).

“Seriam necessário estudos empíricos mais detalhados para determinar se a causa é a restrição dos parlamentares a propostas da CLP ou se é o conteúdo das propostas que impede um andamento mais célere” concluiu Lin (2010) em seu estudo.

De qualquer forma, vale lembrar a afirmação de Teixeira (2008): “quanto maior o número de canais abertos entre a sociedade e os poderes instituídos, maiores as chances de prosperidade da democracia participativa e de concretização do ideal da soberania popular”.

---

[20] Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

[21] Art. 1º Em processos ou procedimentos que tenham por objeto crimes praticados por organizações criminosas, o juiz poderá decidir pela formação de colegiado para a prática de qualquer ato processual.

4.4. Do Decreto-Legislativo Municipal

4.4.1 O Processo Legal e o Conjunto Legislativo

Antes de adentrarmos no em que consiste o Decreto-Legislativo, cumpre, pois, fazermos uma pequena digressão no que diz respeito ao Processo Legislativo propriamente dito.

Processo Legislativo é o conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos legislativos, componentes do Poder Legislativo, responsáveis pela produção de leis e atos normativos que derivam da Constituição Federal. Ressalta-se também a existência de função legislativa nos poderes Executivo e Judiciário, porém como funções atípicas.

De acordo com o art. 59 da Constituição Federal/88, as espécies legislativas são as emendas constitucionais, as leis complementares e ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções.

O desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previsto acarretará a inconstitucionalidade formal da lei ou do ato normativo produzido, possibilitando o controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso, quanto pelo concentrado. Mesmo durante o processo legislativo, os parlamentares têm o direito público subjetivo à fiel observância das regras constitucionais para a elaboração de cada espécie normativa, podendo socorrer-se ao Poder Judiciário, através de mandado de segurança.

Salienta-se ainda que as normas sobre o processo legislativo dispostas na Constituição Federal são consideradas, pelo Supremo Tribunal Federal, normas centrais, isto é, de reprodução obrigatória nas constituições estaduais. Conforme decisão STF:

> É improcedente a ação. Em primeiro lugar, não encontro ofensa ao princípio federativo, a qual, no entender da autora, estaria na feição assimétrica que a norma estadual impugnada deu a um dos aspectos do correspondente processo legislativo em relação ao modelo federal. Ora, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição fluminense consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. É assente a jurisprudência da Corte no sentido de que as regras do processo legislativo federal que devem ser reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo, coisa que se não

> reconhece ao dispositivo atacado. É que este não se destina a promover alterações no perfil do processo legislativo, considerado em si mesmo; volta-se, antes, a estabelecer restrições quanto a um produto específico do processo e que são eventuais leis sobre gratuidades. É, por isso, equivocado ver qualquer relação de contrariedade entre as limitações constitucionais vinculadas ao princípio federativo e a norma sob análise, que delas não desbordou. [...] Além disso, conforme sobrelevou a AGU, 'os princípios constitucionais apontados como violados são bastante abrangentes [...]. Realizando-se o cotejo entre o artigo impugnado nestes autos e os preceitos constitucionais adotados como parâmetro de sua constitucionalidade, não se vislumbra qualquer incompatibilidade, até porque se trata de disposições desprovidas de correlação específica'. Daí chegar-se, sem dificuldade, à conclusão de que a norma estadual não vulnera o princípio federativo, consagrado nos arts. 1º, caput, 18 e 25 da CF. (ADI 3.225, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-9-2007, Plenário, DJ de 26-10-2007).

4.4.2 Espécies de Processo Legislativo

Há três espécies de processos ou procedimentos legislativos: comum ou ordinário, sumário e especial.

O processo legislativo ordinário é aquele que se destina à elaboração das leis ordinárias, caracterizando-se pela sua maior extensão.

O processo legislativo sumário diferencia-se do ordinário, uma vez que o Congresso Nacional tem prazo determinado para deliberação sobre aquele assunto.

Os processos legislativos especiais são estabelecidos para a elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e leis financeiras (lei de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, leis do orçamento anual e de abertura de créditos adicionais). Observa-se que para cada instrumento legislativo citado há um procedimento legislativo específico.

No que se refere ao tema proposto, parte-se diretamente à análise do instrumento legislativo denominado decreto legislativo.

Projeto de decreto-legislativo é a proposição que disciplina matéria de exclusiva competência da Câmara, como por exemplo, entre outros, fixação, por iniciativa da Mesa da Câmara, dos subsídios e da representação do Prefeito e da remuneração dos Vereadores, e, se for o caso, da representação do Presidente e da remuneração e representação do Vice-Prefeito; decisão sobre as contas anuais do Prefeito; autorização para o Prefeito ausentar-se do Município, ou licenciar-se; cassação de mandato.

O Decreto-Legislativo é deliberação do plenário da Câmara, promulgado por seu Presidente, para fazer valer seus efeitos internos e externos, não necessitando

da sanção do Prefeito, mas obedecendo, no restante, o processo legislativo regular (MEIRELLES, 1993). Tem natureza político-administrativa.

Decretos Legislativos, na dicção de Miranda (1973, p. 142) “são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto)”.

Seu escopo principal, destarte, é tratar das matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo que produzam, em regra, efeitos externos.

No âmbito Estadual, referidas matérias são as previstas no art. 40 da Constituição/88, cabendo citar, a título exemplificativo, a de autorizar referendo e convocar plebiscito, mediante solicitação subscrita por no mínimo dois terços de seus membros; a de aprovar ou suspender a intervenção nos Municípios; a de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa; e a de julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Ressalte-se que o decreto legislativo passa por processo legislativo semelhante ao das leis ordinárias, mas, por dispensar a participação do Chefe do Poder Executivo, deve ser promulgado pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou, no caso do Município, da Câmara Municipal.

O decreto legislativo não é lei nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários. Não é lei porque lhe faltam a normatividade e generalidade da deliberação do Legislativo sancionada pelo Executivo; não é ato simplesmente administrativo porque provém de uma apreciação política e soberana do plenário na aprovação da respectiva proposição.

Daí por que só deve ser utilizado para consubstanciar as deliberações do plenário sobre assuntos de interesse geral do Município, mas dependentes do pronunciamento político do Legislativo, ainda que sobre matéria de administração do Executivo, ou concernentes a seus dirigentes.

Nessa conformidade, o decreto legislativo é próprio para a aprovação de convênios e consórcios; fixação da remuneração do prefeito; cassação de mandatos; aprovação de contas; concessão de títulos honoríficos; e demais deliberações do plenário sobre atos provindos do Executivo ou proposições de repercussão externa e de interesse geral do Município.

Por fim, não se pode esquecer que o decreto legislativo também é relevante no processo de confecção das medidas provisórias, pois, sempre que ela for rejeitada pelo Poder Legislativo, perde a eficácia desde a origem, cabendo ao Congresso Nacional, à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, por meio do decreto legislativo, regulamentar as relações jurídicas construídas sob a égide da medida provisória rejeitada. (MEIRELLES, 1993).

Assim, caso o Município adote a possibilidade de edição de medidas provisórias, deve também reservar ao decreto legislativo a mesma função que ele possui no processo legislativo federal e estadual.

Ressalte-se que o decreto legislativo passa por processo legislativo semelhante ao das leis ordinárias, mas, por dispensar a participação do Chefe do Poder Executivo, deve ser promulgado pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou, no caso do Município, da Câmara Municipal.

Como é cediço, na administração pública não há liberdade pessoal. Na esfera particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto que na esfera pública, é lícito ao administrador fazer o que a lei determina (BANDEIRA DE MELLO, 1994).

Salienta-se ainda que as normas sobre o processo legislativo dispostas na Constituição Federal são consideradas, pelo Supremo Tribunal Federal, normas centrais, isto é, de reprodução obrigatória nas constituições estaduais.

4.4.3 Decretos Legislativos – O Poder do Congresso

Os decretos legislativos são atos normativos primários veiculadores da competência exclusiva do Congresso Nacional previsto no art. 49 da Constituição Federal e, ainda, a regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias rejeitadas.

Em regra, os decretos legislativos produzem efeitos externos ao Congresso Nacional, contrariamente às resoluções, que, em regra, produzem efeitos internos de acordo com a Casa Legislativa em que foram emanadas.

O procedimento dos decretos legislativos não é tratado na Carta Magna. Assim, cabe ao Congresso Nacional discipliná-lo, que o faz através de seu regimento interno, assim como as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Os decretos legislativos serão instruídos, discutidos e votados em todas as casas legislativas, pelo sistema bicameral. Aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional,

que determinará sua publicação, conforme estabelece o Art. 48, nº 28, do Regimento Interno do Senado Federal[22] e são discutidos por maioria simples[23].

Não há participação do Poder Executivo no processo legislativo dos decretos legislativos, inexistindo, por conseguinte, veto ou sanção, uma vez que se trata de matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Quanto à possibilidade da adoção pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais de decretos legislativos, não há vedação e nem crítica doutrinária ou jurisprudencial, podendo ser utilizada para veiculação de matérias de competência exclusiva das Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores, respectivamente.

Os decretos legislativos, que são atos normativos primários, estão sujeitos ao controle de constitucionalidade como os demais. Conforme já explicitado, os decretos legislativos são atos normativos veiculadores das matérias previstas no art. 49 da Constituição Federal/88, de competência exclusiva do Congresso Nacional, e, ainda, a regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias rejeitadas.

É importante salientar que, algumas das vezes o ato aparenta simplicidade. Porém, a necessidade de ser aplicado por meio de decreto legislativo o torna mais confiável pelo trâmite necessário à sua edição.

São explícitas as seguintes matérias previstas no artigo 49 da Constituição Federal/88

I. Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Em regra, o Congresso Nacional aprovará os tratados internacionais mediante edição de decreto legislativo, ato que dispensa sanção ou promulgação por parte do Presidente da República. O decreto legislativo, portanto, consiste na aprovação do tratado pelo Congresso Nacional e simultaneamente na autorização do Presidente da República para ratificá-lo em nome da República Federativa do Brasil, por meio da edição de um decreto presidencial. Contempla-se, assim, o princípio do dualismo moderado.

---

[22] Art. 48. Compete ao Presidente do Senado Federal promulgar as resoluções do Senado e os Decretos Legislativos.

[23] Art. 47 da Constituição Federal: Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

A edição do decreto legislativo, com a aprovação do tratado, não apresenta uma ordem de execução do tratado no território nacional, pois cabe somente ao Presidente da República decidir sua ratificação. Com a promulgação do tratado através de decreto do Chefe do Poder Executivo, esse ato normativo recebe a ordem de execução, passando, assim, a ser aplicado de forma geral e obrigatória. Ocorre a nítida colaboração entre os Poderes Legislativo e Executivo, visando à formação de um ato complexo, mediante delineamento do pacto de vontades entre o Presidente do Senado Federal, que os aprova, via decreto legislativo, e o Presidente da República, que os ratifica.

> O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto Chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional (...). (ADI 1.480-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-9-1997, Plenário, DJ de 18-5-2001).

Em resumo, a simples aprovação do ato ou tratado internacional por meio de decreto legislativo, devidamente promulgado pelo presidente do Senado Federal e publicado, não assegura a incorporação da norma ao direito interno:

> A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais. (CR 8.279-AgR, Rel. Min. Presidente Celso de Mello, julgamento em 17-6-1998, Plenário, DJ de 10-8-2000).

A necessidade de ratificação dos atos e tratados internacionais pelo Parlamento, consagrada no inciso em comento, segue a tendência do direito comparado.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 concedeu ao Congresso Nacional, somente na hipótese de tratados e convenções internacionais que versem sobre Direitos Humanos, a possibilidade de incorporação com status constitucional.

Estes serão equivalentes às emendas constitucionais. Segundo a Constituição Federal, § 3º, art. 5º[24]:

Ressalta-se que a opção de incorporação de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos com status constitucional será discricionária do Congresso Nacional.

Igualmente, a consagração da supremacia das normas constitucionais no que se refere aos atos e tratados internacionais devidamente incorporados no ordenamento jurídico nacional permanece como regra no direito comparado, mesmo em constituições que adotaram novas regras objetivando a maior efetividade dos direitos fundamentais.

Nos casos citados, o Presidente da República somente poderá exercer sua competência mediante autorização ou referendo do Congresso Nacional, que se dá por decreto legislativo.

II. Autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar.

De acordo com os incisos XIX, XX e XXII do art. 84 da Constituição Federal, é competência privativa do Presidente da República declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, ocorrida no intervalo das sessões legislativas; celebrar a paz, autorizado ou referendado pelo Congresso Nacional e permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente. São atribuições presidenciais enquanto chefe de Estado.

Nos casos supracitados, o Presidente da República somente poderá exercer sua competência mediante autorização ou referendo do Congresso Nacional, através de decreto legislativo.

III. Autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias.

Ausências com prazos inferiores a quinze dias não necessitam de autorização. As Assembleias Legislativas estaduais e as Câmaras dos Vereadores

---

[24] Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

municipais deverão estabelecer prazo máximo e razoável de ausência do país sem autorização, respectivamente, dos Governadores estaduais e Prefeitos municipais correspondentes, sob pena de ferir o princípio da liberdade de locomoção das respectivas autoridades:

> Este Supremo Tribunal já julgou procedentes ações diretas que contestaram a ausência de previsão, nas Constituições Estaduais, de um prazo razoável no qual o Governador pudesse se ausentar do território nacional sem a necessidade de autorização do Poder Legislativo local (ADI 678-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, ADI 738-MC, Rel. Min. Paulo Brossard, vencido, ADI 2.453-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa e, em julgamento definitivo, as ADI 703 e 743, ambas de minha relatoria). No presente caso, observa-se que ao contrário do alegado, o disposto no caput do art. 96 da Lei Orgânica do Distrito Federal harmoniza-se perfeitamente com o modelo federal, concedendo ao Governador um prazo para as ausências ocasionais dos limites do DF, sem que careça da prévia autorização da Câmara Legislativa. Existência de conformação entre o princípio da liberdade de locomoção do cidadão com a prerrogativa institucional do Poder Legislativo em fiscalizar os atos e os comportamentos dos governantes. Precedente: ADI 678-MC, Rel. Min. Marco Aurélio. (ADI 1.172, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003).

No mesmo sentido, foi julgado o caso abaixo:

> Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria. (ADI 738, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13-11-2002, Plenário, DJ de 7-2-2003.) No mesmo sentido: RE 317.574, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 1º-12-2010, Plenário, DJE de 1º-2-2011; ADI 307, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 1º-7-2009; ADI 775-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-10-1992, Plenário, DJ de 1º-12-2006.

IV. Aprovar:

- o estado de defesa e a intervenção federal;
- autorizar o estado de sítio;
- ou suspender qualquer uma dessas medidas.

De acordo com os incisos IX e X do artigo 84 da Constituição da República/88, é de competência privativa do Presidente da República decretar o estado de defesa e o estado de sítio e decretar e executar a intervenção federal. São atribuições do Presidente da República como chefe de governo.

V. Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Em relação ao poder regulamentar do Presidente da República, a Constituição Federal, em seu art. 84, inc. IV prevê que lhe compete, privativamente, expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei.

Os regulamentos, portanto, são normas expedidas privativamente pelo Presidente da República, cuja finalidade precípua é facilitar a execução das leis, removendo eventuais obstáculos práticos.

O exercício do poder regulamentar do Executivo situa-se na principiologia constitucional da separação de poderes, pois, salvo em situações de relevância e urgência (medidas provisórias), o Presidente da República não pode estabelecer normas gerais criadoras de direitos ou obrigações, função exercida pelo Poder Legislativo. Assim, o regulamento não poderá alterar disposição legal, tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa.

Essa vedação não significa que o regulamento deva produzir literalmente o texto da lei, pois seria de flagrante inutilidade. O poder regulamentar somente será exercido quando alguns aspectos da aplicabilidade da lei são conferidos ao Poder Executivo, que deverá evidenciar e explicitar as previsões legais, decidindo a melhor forma de executá-la e, eventualmente, inclusive, suprindo suas lacunas de ordem prática ou técnica.

A partir da EC nº 32/2001, o texto constitucional brasileiro passou a admitir os decretos autônomos do Chefe do Poder Executivo, com a finalidade de organização da Administração Pública, pois o art. 84, inc. VI, da Constituição Federal permite ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização da administração federal sem implicar no aumento de despesa, tampouco na criação ou extinção de órgãos públicos, ou a extinção de funções ou cargos públicos quando vagos por equipará-lo aos demais atos normativos primários, inclusive lei, e, consequentemente, afirmar seu absoluto respeito ao princípio da reserva legal:

> O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar [...]'. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005. (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006).

Caso o Presidente da República neste poder regulamentar, dispondo além do que a lei já dispôs, ou, ainda, expeça decreto autônomo em matéria estranha ao inc.

VI do art. 84 da Constituição Federal, haverá controle político pelo Congresso Nacional, que poderá sustar tais atos, através de decreto legislativo:

> Possibilidade de fiscalização normativa abstrata [...]. O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derrogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo. (ADI 748-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-7-1992, Plenário, DJ de 6-11-1992).

Essa nova previsão é de aplicabilidade automática aos Estados e Municípios, independentemente de expressa previsão (princípios federais extensíveis) e pode, apesar de juridicamente desnecessário, ser repetida nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas distritais e municipais. Neste caso também haverá controle pelo Poder Legislativo, no caso Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras de Vereadores, respectivamente, através da edição de decreto legislativo.

Quanto às leis delegadas, o Presidente da República solicita a edição de lei ao Congresso Nacional, respeitando as vedações do § 1º do art. 68 da Constituição Federal[25].

O Congresso Nacional, caso conceda a delegação, emite resolução estabelecendo limites à delegação.

Na hipótese de edição de lei pelo Presidente da República, com base nesta delegação, porém que extrapole a delegação estabelecida na resolução congressual, o Congresso Nacional deverá sustar o ato normativo emitido pelo Presidente da República, o que fará através de decreto legislativo.

VI. Mudar temporariamente sua sede.

Sem estender o tópico, ocorre que, se necessário, por qualquer motivo, a mudança temporária da sede do Congresso Nacional deverá ser feita mediante a edição de decreto legislativo.

---

[25] Art. 68 As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.
§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:
I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

VII. Fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º.

A remuneração dos servidores públicos, inclusive os agentes políticos, deve observar a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para investidura e as peculiaridades dos cargos.

A fixação da remuneração dos Deputados Federais e Senadores se darão por meio de decreto legislativo, sendo que será feito em cada legislatura, para a legislatura subsequente:

> O Tribunal, por maioria, não conheceu da ação, averbando, todavia, o exaurimento da norma contida no Decreto-Lei 444/2002, questionada nesta ação, ou seja, em entendimento da Corte de que fixação dos subsídios para os Congressistas, Senadores e Deputados deverá se fazer mediante decreto legislativo específico a ser aprovado por ambas as Casas do Congresso, vencidos os Ministros Carlos Britto (Relator), Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Eros grau, que conheciam da ação e deferiram a cautelar. Redigirá o acórdão o Ministro Marco Aurélio. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falou pelo Ministério Público Federal o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República. (ADI 3.833-MC, Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, extrato de ata, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJE de 14-11-2008).

Em âmbito estadual/distrital e municipal, caberá, na mesma matéria, a edição de decreto legislativo pelo Poder Legislativo respectivo.

Salienta-se que, conforme a Emenda Constitucional nº 41/2003, a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidas cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Importante observação colocada ao fim deste inciso foi que deve ser observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º da Constituição Federal, ou seja, os membros do Poder Legislativo não poderão tentar se escusar do recolhimento de nenhum tributo incidente em sua remuneração.

VIII. Fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

A fixação destes subsídios se dará por decreto legislativo editado pelo Congresso Nacional.

Neste caso foi anotado, ainda, que não haverá escusa ao recolhimento de nenhum tributo incidente sobre a remuneração de tais autoridades e, ainda, frisou a necessidade de respeito ao teto remuneratório, já citado, para evitar tentativa de burla ao teto:

> [...] cuidando-se de servidores ativos ou de inativos do Poder Executivo, o limite constitucional dos seus vencimentos e proventos é a remuneração em espécie dos Ministros de Estado, não, a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; e a eventual diferença entre a dos primeiros e a dos últimos – contrariando a regra da equivalência dos tetos (STF, ADIn 14, Borja, RTJ 130/475) –, configuraria inconstitucionalidade por omissão relativa, que não admite suprimento judicial (CF ADI 529-MC, 16-9-1991, Pertence, Lex 175/1990). Teto de vencimentos e proventos (CF, art. 37, XI): para tal efeito, a remuneração dos Ministros de Estado é aquela atribuída ao cargo por decreto-legislativo (CF, art. 49, VIII), não que, mediante opção, perceba efetivamente algum dos seus titulares, em razão de ser parlamentar ou servidor público efetivo. (RMS 21.946, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-5-1994, Primeira Turma, DJ de 1º-7-1994).

IX. Julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

De acordo com o inciso I do art. 71 da Constituição Federal, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que tem a competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Em âmbito estadual/distrital e municipal, o julgamento das contas dos governadores e prefeitos se dará com auxílio dos tribunais de contas estaduais e, no caso de municípios em que houver tribunal de contas municipal, com auxílio deste.

> [...] inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais – compreendidas na previsão do art. 71, II, da CF, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, § 2º): precedente (ADIn 849, 11-2-1999, Pertence).” (ADI 1.964-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-3-1999, Plenário, DJ de 7-5-1999).

A função do Tribunal de Contas é opinativa, pois atua como órgão auxiliar do Parlamento.

Assim, apesar da competência do Tribunal de Contas na apreciação das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, caberá o julgamento das mesmas somente ao Poder Legislativo, por meio de decreto legislativo.

X. Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar. Sendo assim, ambas têm o mesmo grau de importância e são merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição Federal prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, por outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, nos termos do artigo 70 da Constituição Federal: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro-orçamentário.

Por intermédio do primeiro controle, o Poder Legislativo questionará os atos do Poder Executivo, acessando o funcionamento da máquina burocrática, com a finalidade de analisar a gestão da coisa pública e, consequentemente, tomar as medidas que entenda necessárias.

Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, que detêm os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além dos previstos nos regimentos internos das respectivas Casas e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinada e com prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal:

- As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Já o segundo controle compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, além dos sistemas internos de cada Poder, estas serão exercidas pelo Congresso Nacional, mediante controle externo.

> A Controladoria-Geral da União pode fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas. A fiscalização exercida pela CGU é interna, pois feita exclusivamente sobre verbas provenientes do orçamento do Executivo. (RMS 25.943, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 24-11-2010, Plenário, DJE de 2-3-2011).

O exercício dessa função constitucional típica do Congresso Nacional abrange não somente as contas de entidades públicas no âmbito dos Poderes de Estado e do Ministério Público, mas também as contas das pessoas físicas ou entidades públicas ou privadas que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária; e caracteriza-se pela sua natureza política, apesar de estar sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas.

Há simetria no âmbito estadual/distrital e municipal:

> O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada Câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou presentação) de sua Casa ou comissão. (ADI 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-4-2004, Plenário, DJ de 28-5-2004).

Todo ato de fiscalização e controle deve ser feito através de decreto legislativo.

XI. Zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

A Constituição Federal consagrou em seu art. 2º a tradicional tripartição de poderes ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O funcionamento parlamentar de acordo com a lei é preceito assegurado pela Constituição Federal em seu art. 17, inciso IV: É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Desta forma, qualquer ato de outro Poder que atente contra a competência legislativa do Poder Legislativo, deverá ser repudiado, por este, de imediato, medida que deve ser tomada através de decreto legislativo.

Salienta-se, ainda, que qualquer ato de atentado ao processo legislativo é passível de ser questionado junto ao Poder Judiciário.

> É a Constituição mesma que resguarda o 'funcionamento parlamentar' dos partidos, 'de acordo com a lei' (inciso IV do art. 17), e assim mais intensamente participando das experiências do Parlamento – sobretudo no altaneiro plano da produção das leis e na vigília dos atos normativos dos demais poderes (inciso XI do art. 49 da CF – é que essas pessoas jurídico-eleitorais que são os partidos políticos desfrutam de habilitação processual para o ajuizamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade). (ADI 3.059-MC, Voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 15-4-2004, Plenário, DJ de 20-8-2004).

Durante o processo legislativo, os parlamentares têm o direito público subjetivo à fiel observância de todas as regras constitucionais para a elaboração de cada espécie normativa, podendo socorrer-se ao Poder Judiciário, através de mandado de segurança.

XII. Apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão.

Entendem-se, neste contexto, que meio de comunicação é toda e qualquer forma de desenvolvimento de uma informação, sejam através de sons, imagens, impressos, gestos. A Constituição Federal, porém, regulamenta o sentido mais estrito da noção de comunicação: jornal, revistas, rádio e televisão.

O texto constitucional consagra a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, de maneira privativa, aos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou às pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras com sede no país, cujas alterações de controle societário serão comunicadas ao Congresso nacional, por determinação da Emenda Constitucional

nº 36/2002. Esta abriu a possibilidade de participação do capital estrangeiro nessas empresas, até o montante de trinta por cento, na forma disciplinada em lei. Contudo, a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

Conforme a CF/88 em seu Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.

Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, conforme art. 223 da CF.

O Congresso Nacional apreciará o ato. Caso o mesmo prove a não renovação, é necessário o voto nominal de pelo menos 2/5 do Congresso Nacional. Todavia, para a aprovação da concessão, dado o silêncio do art. 223, § 2º, da Carta Magna, basta maioria simples.

O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional.

Antes do vencimento do prazo, o cancelamento da concessão ou permissão depende de decisão judicial, que é uma garantia em benefício dos concessionários ou permissionários dos serviços de comunicação, inclusive aqueles ligados à área de informática.

O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão são emitidos por meio de decreto legislativo.

XIII. Escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e de orientação do Congresso Nacional, embora a este não subordinado, que pratica atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização.

O TCU terá sede no Distrito Federal, sendo integrado por nove ministros que exercerão suas atribuições em todo o território nacional, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, sendo, portanto, vitalícios, inamovíveis, tendo seus subsídios à garantia da irredutibilidade, aplicando-se lhes quanto à aposentadoria e pensão, nos termos da EC nº 41/2003, as normas constantes no art. 40 da Constituição Federal.

Os ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados entre brasileiros que preencham determinados requisitos: mais de 35 e menos de 65 anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos já mencionados.

O Presidente da República escolherá um terço dos membros do Tribunal (três), enquanto ao Congresso Nacional caberá a escolha dos outros dois terços (seis), na forma que dispuser o seu regimento interno.

> Tribunal de Contas da União. Composição. Vinculação de vagas. Inteligência e aplicação do art. 73, § 2°, I e II, da CF. Deferimento cautelar. O Tribunal de Contas da União é composto por 9 Ministros, sendo dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República (CF, art. 73, § 2°, I e II). O preenchimento de suas vagas obedece ao critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada uma delas à respectiva categoria a que pertencem. A CF ao estabelecer indicação mista para a composição do Tribunal de Contas da União não autoriza adoção de regra distinta da que instituiu. Inteligência e aplicação do art. 73, § 2°, I e II, da Carta Federal. Composição e escolha: inexistência de diferença conceitual entre os vocábulos, que traduzem, no contexto, o mesmo significado jurídico. Suspensão da vigência do inciso III

> do art. 105 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e do inciso III do art. 280 do RITCU. (ADI 2.117-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 3-5-2000, Plenário, DJ de 7-11-2003.)

O ato de escolha do Congresso Nacional é feito via decreto legislativo.

XIV. Aprovar iniciativas do Poder Executivo referente a atividades nucleares.

De acordo com o art. 21, inc. XXIII da Constituição Federal compete à União explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o processamento e o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, sendo que toda atividade nuclear será admitida em território nacional somente para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.

É importante salientar, que, nos termos da alínea d do inc. XXIII citado, a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa. É caso típico de responsabilidade civil objetiva do Estado, com risco integral, ou seja, mesmo que o Estado comprove a culpa concorrente ou exclusiva da vítima, será responsável pelo dano.

Esta aprovação dar-se-á mediante decreto legislativo.

XV. Autorizar referendo e convocar plebiscito.

A Constituição Federal prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular é por meio da realização direta de consultas populares, mediante plebiscitos e referendos em seu Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II – referendo.

Neste caso, caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscitos, salvo, quando a própria Constituição expressamente determinar, como, a exemplo do art. 18, § 4º, que trata da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, que dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos.

> No tocante ao art. 35, sustentou-se não apenas a inconstitucionalidade material do dispositivo como também a formal. Esta por ofensa ao art. 49, XV, da Constituição, porque o Congresso Nacional não teria competência para deflagrar a realização de referendo, mas apenas para autorizá-lo; aquela por violar o art. 5º, caput, do mesmo diploma, nos tópicos em que garante o direito individual à segurança e à propriedade. Tenho que tais ponderações encontram-se prejudicadas, assim como o argumento de que teria havido violação ao art. 170, caput, e parágrafo único, da Carta Magna, porquanto o referendo em causa, como é sabido, já se realizou, tendo o povo votado no sentido de permitir o comércio de armas, o qual, no entanto, convém sublinhar, como toda e qualquer atividade econômica, se sujeita ao

> poder regulamentar do Estado. (ADI 3.112, voto do Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 2-5-2007, Plenário, DJ de 26-10-2007).

Em nosso ordenamento jurídico-constitucional, essas duas formas de participação popular nos negócios do Estado divergem, basicamente, em virtude do momento de suas realizações.

Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva).

O ato de convocação do plebiscito ou autorização do referendo se dá através de decreto legislativo.

XVI. Autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais.

A Constituição Federal reconhece o direito de organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos índios; e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Além disso, prevê que os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, com a intervenção do Ministério Público em todos os atos do processo, demonstrando, assim, a intenção constitucional de proteção aos interesses indígenas.

A garantia constitucional dos direitos originários prevista para os índios sobre suas terras, tradição em nosso direito constitucional, se dará pelos seguintes preceitos constitucionais:

- Definição: são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios aquelas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem estar dos mesmos e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições;

- Propriedade: são bens da União:

> Todas as ‘terras indígenas’ são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhe qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles ‘tradicionalmente ocupadas’. Segundo, porque a

> titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sociocultural, e não de natureza político-territorial. (...) A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. Modelo de ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não índios. A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF. (Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário, DJE de 1º-7-2010).

- Posse permanente: propriedade exclusiva dos índios – nesse caso, ressalta-se que:

> Terras indígenas não demarcadas pela União. Desnecessidade de prévia demarcação administrativa. Prosseguimento do julgamento pelo Tribunal para emissão de juízo conclusivo sobre a situação jurídico-constitucional das áreas abrangidas pelos títulos. Questão de Ordem que assim se resolve: (1) a demarcação prévia da área abrangida pelos títulos, não é, em si, indispensável ao ajuizamento da própria ação; (2) o Tribunal pode examinar se a área é indígena ou não para decidir pela procedência ou improcedência da ação. (ACO 312-QO, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-2-2002, Plenário, DJ de 27-10-2006).

- Destinação: as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, compreendendo, pois, o uso e a fruição, quer se trate de minerais, de vegetais ou de animais. Além disso, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis;

- Remoção dos índios: é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no caso de interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco (princípio da irremovibilidade dos índios de suas terras);

- Aproveitamento dos recursos hídricos: incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, assegurando a participação nos resultados da lavra, na forma da lei. Não é permitida qualquer atividade garimpeira em cooperativa, e tampouco autorização ou concessão para

pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas indígenas.

> É do Congresso Nacional a competência exclusiva para autorizar a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas (CF, art. 49, XVI, e 231, § 3º), mediante decreto-legislativo, que não é dado substituir por medida provisória. Não a usurpa, contudo, a medida provisória que – visando resolver o problema criado com a existência, em poder de dada comunidade indígena, do produto de lavra de diamantes já realizada, disciplina-lhe a arrecadação, a venda e a entrega aos indígenas da renda líquida resultante de sua alienação. (ADI 3.352-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-12-2004, Plenário, DJ de 15-4-2005).

A autorização, caso venha a ser concedida, será através de decreto legislativo.

XVII. Aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

A Constituição Federal/88 determina que a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, bem como com a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, exceto se as alienações ou as concessões forem para fins de reforma agrária. Caso haja aprovação, deverá ser feita através de decreto legislativo:

Abaixo, pronunciamento sobre caso em que o Executivo não apresentou a proposta ao Legislativo:

> Mandado de segurança impetrado por parlamentares federais contra ato do Presidente da República que editou o Decreto de 6-3-1997, que autorizou a concessão de direito de uso resolúvel, de uma gleba de terras do domínio da União, a uma entidade de direito privado. Alegação de que teriam direito subjetivo à apreciação do ato administrativo na medida em que sua validade estaria condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional, na forma do disposto no art. 188, § 1º, da CF. Inocorrência de direito subjetivo individual a ser amparado, certo que a segurança individual visa a garantir direito subjetivo e não mero interesse legítimo. Ilegitimidade ativa para a causa. (MS 22.800, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 28-8-2002, Plenário, DJ de 11-10-2002).

Quanto à regulamentação das relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias rejeitadas, estas perderão expressamente seus efeitos retroativamente, por meio do Poder Legislativo, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, no prazo de 60 dias, através de decreto legislativo.

Dessa forma, a rejeição das medidas provisórias opera efeitos retroativos, *ex tunc*, competindo ao Congresso Nacional disciplinar às relações jurídicas delas

decorrentes através de decreto legislativo. Caso o Congresso Nacional não edite o decreto no prazo de 60 dias após a rejeição ou perda de sua eficácia, a medida provisória continuará regendo somente as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados em período de vigência.

A eficácia cessa as relações jurídicas reguladas por ela, caso as mesmas extingam. A inércia do Congresso Nacional no exercício de sua competência acarretará a conversão dos tradicionais efeitos *ex tunc* para efeitos *ex nunc* (não retroativos). Trata-se de eternização das medidas que deveriam ser provisórias, sob o pretexto do atendimento à segurança jurídica.

4.4.3.1 Do Estado de Defesa e Estado de Sítio

A Constituição Federal/88 prevê a aplicação de duas medidas excepcionais para restauração da ordem em momentos de anormalidade – Estado de defesa e Estado de sítio, possibilitando inclusive a suspensão de determinadas garantias constitucionais, em lugar específico e por certo tempo, possibilitando ampliação do poder repressivo do Estado, justificado pela gravidade da perturbação da ordem pública, sistema conhecido como constitucional das crises, ou seja, um conjunto de normas constitucionais, que informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, têm por objeto as situações de crises e por finalidade a mantença ou o restabelecimento da normalidade constitucional.

Adotá-las, ao arrepio da Constituição, ou em tempos de normalidade e paz institucionais, constitui verdadeiro golpe de Estado.

O Estado de Defesa é uma modalidade mais branda de Estado de sítio e corresponde às antigas medidas de emergência do Direito Constitucional anterior e não exige para sua decretação, por parte do Presidente da República, autorização do Congresso Nacional. O decreto presidencial deverá determinar o prazo de sua duração; especificar as áreas abrangidas e indicar as medidas coercitivas, nos termos e limites constitucionais e legais. O Congresso Nacional poderá revogar o Estado de defesa decretado.

O Estado de sítio corresponde à suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais, apresentando maior gravidade do que o Estado de defesa. Obrigatoriamente o Presidente da República deverá solicitar autorização da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para decretá-lo.

Em ambas as hipóteses serão ouvidos, sem caráter vinculativo, os Conselhos da República e da Defesa Nacional, para que aconselhem e opinem a respeito dos assuntos relativos ao Presidente da República.

A possibilidade de controle jurisdicional do Estado de defesa e do Estado de sítio envolve diversos problemas, mas a doutrina e a jurisprudência direcionam-se para a possibilidade do controle da legalidade. Assim, será possível ao Poder Judiciário reprimir eventuais abusos e ilegalidades cometidas durante a execução das medidas do Estado de defesa ou de sítio, inclusive por meio de mandado de segurança e habeas corpus, pois a excepcionalidade da medida não possibilita a total supressão dos direitos e garantias individuais, e tampouco configura um salvo-conduto aos agentes políticos para total desrespeito à Constituição e às leis. Em relação a isto, porém, à análise do mérito discricionário do Poder Executivo (no caso do Estado de defesa) e desse juntamente com o Poder Legislativo (no caso do Estado de sítio), a doutrina dominante entende impossível, por parte do Poder Judiciário, a análise da conveniência e oportunidade política para decretação.

A duração de ambas as medidas é de 60 dias, sendo que, o Estado de sítio na hipótese de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira, enquanto persistirem os conflitos. Caso as medidas adotadas no Estado de defesa forem insuficientes, ao término dos sessenta dias, poderá – a depender da circunstância – ser decretado o Estado de sítio.

O Congresso Nacional funcionará até o fim das medidas coercitivas. Cometerá crime de responsabilidade quem impuser constrangimentos a senadores ou a deputados federais (CF, art. 85, II). Ressalta-se que a liberdade de informação não poderá ser restringida, nem mesmo em Estado de sítio, não podendo ser cerceada a difusão de pronunciamentos parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa (CF, art. 139, parágrafo único).

No que diz respeito ao tema do presente trabalho, procedimento do decreto legislativo, as medidas em comento, Estado de sítio e Estado de defesa, diferenciam-se em relação à aplicação, uma vez que o decreto legislativo no Estado de sítio é medida autorizativa da referida medida, anterior à decretação. Já no Estado de defesa, o decreto legislativo é posterior, confirmativa da referida medida, ou seja, após decretado o Estado de defesa, o Presidente da República, após 24 horas, submeterá o ato ao Congresso Nacional com a respectiva justificativa, que aprovará a decretação por maioria absoluta de ambas as Casas Legislativas.

4.4.3.2 Da Intervenção Federal

De acordo com o artigo 34 da Constituição Federal/88, a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito Federal, exceto para as razões motivadas da intervenção[26].

O procedimento de intervenção da União na autonomia política do Estado-membro ou do Distrito Federal pode ser explicado em quatro fases, com a finalidade de evitar hipertrofia do Poder Executivo, observando-se, porém, que nenhuma das hipóteses constitucionais permissivas da intervenção federal apresentará mais do que três fases conjuntamente: iniciativa; fase judicial (presente nas hipóteses de intervenção dos incisos VI e VII do artigo 34 da Constituição Federal/88); decreto interventivo e controle político, sendo que esta não ocorrerá nas hipóteses em que houver a fase judicial, ou seja, dos incisos VI e VII do artigo 34 da Constituição Federal/88.

Mesmo tratando-se de decreto legislativo, o trabalho enfatizará todas as fases para melhor explicação da necessidade do decreto legislativo, ou seja, quais as hipóteses de controle político:

I Iniciativa

A Constituição Federal, dependendo da hipótese prevista para a intervenção federal, indica quem poderá deflagrar o procedimento interventivo

a) Presidente da República: nas hipóteses previstas nos incisos I, II, III, V poderá tomar a iniciativa de decretar a intervenção federal;

b) Solicitação dos Poderes locais: na hipótese do inciso IV, os Poderes Legislativo (Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa) e Executivo (Governador

---

[26] I - manter a integridade nacional;
II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
III - por termo a grave comprometimento da ordem pública;
IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
c) autonomia municipal;
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta e
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

do Estado) ou Distrito Federal solicitarão ao Presidente da República a decretação da intervenção no caso de estarem sofrendo coação no exercício de suas funções. O Poder Judiciário local, diferentemente, solicitará ao Supremo Tribunal Federal que, se entender ser o caso, requisitará a intervenção ao Presidente da República;

c) Requisição do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, na hipótese prevista no inciso VI, segunda parte, ou seja, desobediência a ordem ou decisão judiciária. Assim, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral poderão requisitar diretamente ao Presidente da República, a decretação da intervenção, quando a ordem ou decisão judiciária descumprida for sua mesma. Ao Supremo Tribunal Federal, porém, além da hipótese de descumprimento de suas próprias decisões ou ordens judiciais, cabe-lhe, exclusivamente, a requisição de intervenção para assegurar a execução de decisões da Justiça Federal, Estadual, do Trabalho ou da Justiça Militar, ainda quando fundadas em direito infraconstitucional. A iniciativa deverá ser endereçada ao próprio Presidente da República. Observa-se que somente o Tribunal de Justiça local tem legitimidade para encaminhar ao Supremo Tribunal Federal o pedido de intervenção baseado em descumprimento de suas próprias decisões. Assim, a parte interessada na causa somente pode se dirigir ao Supremo Tribunal Federal, com pedido de intervenção federal, para prover a execução de decisão da própria Corte Maior. Quando se tratar de decisão de Tribunal de Justiça, o requerimento de intervenção deve ser dirigido ao respectivo Presidente do Tribunal Local, a quem incumbe, se for o caso, encaminhá-lo ao Supremo Tribunal Federal, sempre de maneira fundamentada.

d) Ações propostas pelo Procurador-Geral da República nas hipóteses previstas no artigo 34, inciso VI, início (ação de executoriedade de lei federal), e VII (ação direta de inconstitucionalidade interventiva), ambas endereçadas ao Supremo Tribunal Federal. A Emenda Constitucional nº 45/2004 alterou a competência para o processo e julgamento de ação de executoriedade de lei federal, transferindo-a do Superior Tribunal de Justiça para o Supremo Tribunal Federal.

II Fase Judicial

Essa fase apresenta-se somente nos casos previstos, ou seja, aqueles de iniciativa do Procurador-Geral da República, já citados, uma vez que se trata de ações endereçadas ao Supremo Tribunal Federal.

Em ambos os casos, o Supremo Tribunal Federal, para o prosseguimento da medida de exceção, deverá julgar procedentes as ações, encaminhando-se ao

Presidente da República, para os fins de decreto interventivo. Nessas hipóteses, a decretação da intervenção é vinculada, cabendo ao Presidente da República a mera formalização de uma decisão tomada pelo órgão judiciário.

III Decreto Interventivo

A intervenção será formalizada através de decreto presidencial, que, uma vez publicado, tornar-se-á imediatamente eficaz, legitimando a prática dos demais atos consequentes à intervenção. O art. 36, § 1º, da Constituição Federal, determina que o decreto de intervenção especifique a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se necessário for, afaste as autoridades locais e nomeie temporariamente um interventor, submetendo essa decisão à apreciação do Congresso Nacional no prazo de 24 horas. A intervenção, portanto, há de se efetivar por decreto presidencial, embora o Presidente da República esteja vinculado à sua edição, quando ocorrem as hipóteses de requisição, sempre temporariamente, pois é exceção ao princípio federativo.

Nas hipóteses de intervenções espontâneas, em que o Presidente da República verifica a ocorrência de determinadas hipóteses constitucionais permissivas da intervenção federal, ouvirá os Conselhos da República e o de Defesa Nacional, que opinarão a respeito. Após isso, poderá discricionariamente decretar a intervenção no Estado-membro.

IV Controle Político

A Constituição Federal prevê a existência de um controle político sobre o ato interventivo, que deve ser realizado pela Câmara dos Deputados (representantes do povo) e pelo Senado Federal (representantes dos próprios Estados-membros), a fim de garantir a excepcionalidade da medida; submetendo-se, pois, o decreto à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas, que deverá rejeitá-la ou, mediante decreto legislativo, aprovar a intervenção federal. Caso o Congresso nacional não aprove a decretação da intervenção, o Presidente da República deverá cessá-la imediatamente, sob pena de crime de responsabilidade.

Nas hipóteses previstas nos incisos VI e VII do art. 34 da Constituição Federal, que são as citadas hipóteses de iniciativa do Procurador-Geral da República, o controle político é dispensado, conforme expressa previsão constitucional, e o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade. Tratando-se de requisição judicial, o Poder Legislativo não poderia obstá-la, sob pena de vulnerar o princípio da separação dos poderes. No entanto, havendo qualquer vício de forma

ou eventual desvio de finalidade na decretação da intervenção, o Congresso Nacional poderá suspendê-la, a qualquer tempo, com fundamento no inc. IV do art. 49 da Constituição Federal, que também se daria através de decreto legislativo.

4.4.3.3 Da Intervenção Estadual nos Municípios

Somente os Estados-membros poderão intervir nos municípios, salvo nos casos de municípios existentes nos territórios federais, quando então será a própria União a concretizar a hipótese interventiva:

> Impossibilidade de decretação de intervenção federal em Município localizado em Estado-membro. Os Municípios situados no âmbito dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, relativamente a esses entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro. Magistério da doutrina. Por isso mesmo, no sistema constitucional brasileiro, falece legitimidade ativa à União Federal para intervir em quaisquer Municípios, ressalvados, unicamente, os Municípios 'localizados em Território Federal... ' (CF, art. 35, caput). (IF 590-QO, Rel. Min. Presidente Celso de Mello, julgamento em 17-9-1998, Plenário, DJ de 9-10-1998).

A intervenção estadual nos municípios tem a mesma característica de excepcionalidade da intervenção federal, pois a regra é a autonomia do município e a exceção à intervenção em sua autonomia política, somente nos casos taxativamente previstos na Constituição Federal/88, art.35[27], sem qualquer possibilidade de ampliação pelo legislador constituinte estadual.

Por se tratar de um ato político, somente o governador do Estado poderá decretá-la, dependendo, na hipótese do inc. IV do art. 35 da CF/88, de ação julgada procedente pelo Tribunal de Justiça. Igualmente à intervenção federal, existirá um controle político exercido pela Assembleia Legislativa, que no prazo de vinte e quatro horas apreciará o decreto interventivo, manifestando-se através de decreto legislativo, salvo na hipótese do inc. IV do art. 35 da Constituição Federal/88.

4.4.3.4 Considerações Finais sobre a Aplicação do Decreto Legislativo

---

[27] Art. 35 O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Muitos são os degraus a serem galgados para que a iniciativa popular legislativa amadureça de forma definitiva em território brasileiro.

Para Teixeira (2008), os entraves dizem respeito não apenas às etapas e requisitos previstos ou ausentes da legislação que cerca o instituto, mas, sobretudo, ao comportamento dos atores envolvidos na intrincada teia que compõe a luta pela aprovação de uma proposição proveniente de demandas dos cidadãos. O conhecimento detalhado desses problemas é condição indispensável para que se proponham meios e alternativas capazes de consolidar a participação popular no processo legislativo.

Todo momento de instabilidade política traz consigo a discussão sobre reformas no modo de como operacionalizar a democracia. O debate sobre reforma política no Brasil é um tema constante e já perdura há bastante tempo no cenário político nacional, basta se ter em mente que a primeira das 97 emendas à Carta Magna de 1988 implementadas até o momento foi promulgada apenas quatro anos depois da promulgação da Constituição.

Portanto, considerando que o decreto legislativo passa por processo legislativo semelhante ao das leis ordinárias, porém não precisa ser sancionado pelo chefe do Poder Executivo para vigorar e, deve ser promulgado pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou, no caso do Município, da Câmara Municipal, que nesse caso, em se tratando de valores que lhe pertencem, nada mais justo que decida vincular a devolução do duodécimo a um fim específico.

Considerando também que, o decreto legislativo não é lei nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários; nada mais democrático que a Câmara atender a um projeto de lei de iniciativa popular, previstas em orçamento público através de um decreto legislativo, atributo de sua competência.

Considerando enfim, a autonomia entre poderes, garantida pela Constituição e potencializada pelo orçamento público, o decreto legislativo é uma solução possível e viável juridicamente, onde uma participação estruturada entre a sociedade e os vereadores, resultaria na sua concretização.

Yuji (2017) ao escrever sobre o decreto legislativo chama a atenção para “que os operadores do direito legislativo explorem cada vez mais as funções deste importante instrumento”. [28]

E Bobbio ressalta que “os direitos do homem (...) são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de vez por todas. (...) Nascem quando devem ou podem nascer.”

5 CONCLUSÃO

Sabe-se que o orçamento é uma peça fundamental para o setor público e é obrigatório conforme determina a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Constituição Federal de 1988 que estabelece os objetos de planejamento.

O orçamento público apesar de apresentar uma ideia de unidade, se espalha por três documentos distintos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). As leis orçamentárias se integram finalisticamente e de forma harmônica, de forma que não pode a LDO discordar da PPA, que é a “raiz”, nem a LOA da LDO.

Dessa forma, mostra-se evidente que a elaboração orçamentária consiste em mecanismo fundamental para que seja possível alcançar os objetivos de políticas públicas pretendidas pelos governantes, motivo pelo qual as pessoas deveriam ter maior atenção na fiscalização da proposta orçamentária.

Dentro das peculiaridades da Câmara Municipal, no contexto das finanças públicas municipais, procurou-se contribuir com uma alternativa para a sobra do duodécimo, haja vista o histórico de uma caminhada política, do autor dessa dissertação, como Presidente de Câmara e Vice-Prefeito do Município de Taquari/RS, que por inúmeras vezes assumiu o poder executivo municipal,

[28] João Yuji Moraes e Silva é vereador de Alto Paraíso (GO). Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2017-dez-13/joao-yuji-importancia-decreto-legislativo-parlamentos> Acesso em Jan de 2019.

enfrentando diariamente os anseios da comunidade, bem como as atribuições do cargo a ele concedidas através do voto de confiança que é dado aos políticos, pelos seus eleitores. Eleitores esses, que elegem seus representantes para que, atendam, no mínimo, as necessidades básicas garantidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Considera-se, pois, que a experiência desse mestrando na vida política e jurídica pode contribuir para a melhoria de uma realidade, onde os conflitos de interesses pendem para o lado dos que detém o poder e daqueles os levaram a chegar a esse estado de supremacia, não raro, através de meios ilícitos, levando-se em conta que dois, dos quatro decretos de iniciativa popular aprovados na forma da lei foram no sentido de se combater os atos ilícitos: Lei 9.840/1999 de combate à compra de votos, através da cassação do mandato do condenado e pagamento de multa e a Lei Complementar 135/2010 ou Lei da Ficha Limpa, que aplica a cassação e multa para o crime de compra de votos.

Nesse sentido, foi realizado um levantamento de todas as leis, decretos e, enfim de toda legislação federal, estadual e municipal, a partir da Constituição Federal/1988 que possam viabilizar a participação popular ou a própria Câmara Municipal a alcançar o objetivo proposto nessa dissertação.

Diante da hipótese de quê é necessário perquirir a possibilidade da aplicação dessa verba (sobra do duodécimo) sem a interferência de interesses particulares e eleitoreiros e sim, o ponto de vista coletivo, caberia à Câmara Municipal, através de projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei municipal, consubstanciados por decreto-legislativo municipal, para indicar onde a verba seria aplicada, dentre outros instrumentos possíveis.

Haveria no ordenamento jurídico, amparo constitucional para fundamentar e viabilizar um projeto de lei de iniciativa popular ou projeto de lei de iniciativa da Câmara, promulgados através de decreto-legislativo municipal, que possibilite ao Poder Legislativo Municipal vincular a aplicação das sobras de duodécimo ao Executivo a partir de uma perspectiva de Democracia Participativa?

Para responder a essa questão, analisou-se a natureza jurídica do orçamento público, e, por consequência, o duodécimo previsto na Constituição Federal/1988 e que deve ser repassado à Câmara Municipal pelo Prefeito, sob pena de ser processado por crime de responsabilidade, caso não o faça.

Norteando-se pelo objetivo geral de investigar o decreto-legislativo municipal como mecanismo jurídico-político constitucional adequado para estabelecer uma

vinculação da aplicação da sobra de duodécimo a uma política pública do Poder Executivo ou do próprio Poder Legislativo, a partir da Democracia Participativa, baseou-se, no ordenamento jurídico brasileiro, para encontrar a fundamentação legalmente aplicável.

Sem medo de cometer heresias jurídicas, colocaram-se nessa dissertação, as alternativas que poderão ou não servir de base para a orientação dos legisladores municipais que, praticamente, todo ano, se depararam com a sobra do duodécimo: o que fazer? Simplesmente devolver ao Executivo que pode não usar para os fins corretos? Devolver mas procurando dar destinação específica da sobra devolvida? Ou assumir riscos políticos, e, talvez legais, no sentido de decisão da própria câmara em destinar a sobra para fins legais que entender de direito? Ou, ainda, dar voz à comunidade para que esta exerça a verdadeira democracia participativa, através de um projeto de lei de iniciativa popular? Eis o desafio.

Apesar de a iniciativa popular estar amplamente regulamentada em todos os níveis da federação, não há informação de um projeto de lei que de fato tenha tido todas as assinaturas conferidas e tramitado como um projeto de lei de iniciativa popular, devido às dificuldades enfrentadas para aferir e validar as assinaturas.

Constatou-se que a iniciativa popular vem se expressando lentamente, uma vez que, após 30 anos desde a redemocratização, foram apresentados somente cinco projetos, sendo que, quatro deles foram aprovados e se efetivaram como importantes leis. Duas dessas leis envolvem o processo eleitoral e a candidatura dos representantes, fortalecendo o poder da sociedade de interferir quando o sistema de governo já não atende suas necessidades básicas e o projeto de combate à corrupção segue em discussão no Congresso.

Nesse sentido, os avanços tecnológicos para viabilizar a entrada de projetos de iniciativa popular por um caminho menos árduo estão se concretizado: uma plataforma digital para assinatura eletrônica aguarda a aprovação da regulamentação da lei para ser lançada, havendo, inclusive, alguns estados em que já é possível apresentar assinaturas de forma digital e pela Internet.

No decorrer da pesquisa, apurou-se também, que diversos municípios brasileiros tem se manifestado em favor da vinculação da devolução da sobra do duodécimo a uma determinada despesa, conforme as demandas do município, buscando auxílio na jurisprudência para viabilizar um projeto de lei.

Por fim, concluiu-se que, haja vista a natureza jurídica do orçamento público (lei formal), sendo o duodécimo um montante enviado à Câmara decorrente do

orçamento público e que, a partir de então, faz parte de valores que pertencem à Câmara. De outro lado, tendo em vista que o duodécimo não é revestido somente de receitas tributárias, data vênia, não haveria infringência ao art. 167, IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação na arrecadação de impostos.

Nesse cenário, decisões importantes como do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, sobre o assunto em questão, vem a reforçar o entendimento de que o duodécimo é dinheiro de propriedade da Câmara Municipal, que poderá usá-lo da maneira que lhe aprouver, caso haja economia orçamentária, durante o presente exercício financeiro ou exercício futuro, sem qualquer tipo de devolução ou compensação ao Poder Executivo, principalmente porque os impostos são tributos autorizados pelas leis orçamentárias, não possuem caráter vinculativo, não se revestindo de alocação a um objeto específico.

Também alude o referido Tribunal, que, em caso de devolução, caso haja previsão legal, nada impede que essa verba seja destinada ao custeio de determinada despesa do Poder Executivo.

Partindo-se do princípio que o orçamento público é uma lei formal a Câmara Municipal não precisa devolver a sobra do duodécimo ao Poder Executivo, ou, em devolvendo, pode vincular a determinadas rubricas do orçamento público.

Portanto, não há impedimento para que um projeto de iniciativa popular ou da própria Câmara, bem estruturado e organizado, possa ser vinculado à sobra do duodécimo, em determinada rubrica prevista no orçamento público, ainda que o caminho para a concretização seja árduo, um projeto de iniciativa popular ou da própria Câmara seria o mecanismo legalmente constitucional.

Considerando que o duodécimo uma vez remetido pelo Poder Executivo à Câmara, passa a integrar o orçamento do Poder Legislativo, entende-se que a própria Câmara Municipal poderia, através de Decreto Legislativo, de iniciativa popular ou dos vereadores, direcionar essa sobra a quem lhe aprouvesse, desde que respeitado as rubricas previstas no orçamento público municipal, haja vista que o Decreto Legislativo é um ato normativo de competência exclusiva do poder legislativo com eficácia análoga a de uma lei previsto nos artigos 49 e 62, § 3º, da Constituição Federal e também, nas leis orgânicas dos municípios.

Como o Decreto Legislativo é de competência exclusiva do Poder Legislativo, se aprovado, é promulgado pelo presidente da Câmara Municipal, não havendo participação do Prefeito, não há, pois, possibilidade de veto.

Por mais que se consulte a jurisprudência do Tribunal de Justiça do RS e na mídia virtual, na busca de luz para este assunto, não se encontrou nenhuma outra manifestação discordante do que se sustenta.

No entanto, esse estudo não esgota, no presente ou futuro, as devidas interpretações da lei e até mesmo poderá incentivar, a quem interessar possa, a buscar argumentos que corroborem ou discordem do embasamento por ora apresentado nessa dissertação.

Sem apelar para a inconveniência, o desenvolvimento desse trabalho também poderá estimular a prática da participação popular, que se valendo do regime democrático, podem e devem interferir no destino da aplicação dos recursos públicos, de acordo com a carência social e na forma da lei.

Considerando que, diante de tantos escândalos de corrupção e desvios de verbas públicas, a apatia política se faz cada vez mais presente na sociedade brasileira e consequentemente, potencializa o risco de se ter políticos ou uma administração focada no interesse de grupos privilegiados em detrimento das necessidades da população. Toma-se, por exemplo, o índice de rejeição ao voto e aos candidatos a representantes do povo, que vem crescendo desde as eleições de 2006.

É importante que o eleitor, antes de votar, analise quais candidatos possuem afinidades com relação às expectativas de ações em políticas públicas e, depois que o político for eleito, ele deve observar o que será implementado nas leis orçamentárias, pois este é o melhor meio de fiscalizar se o governante está verdadeiramente pretendendo realizar suas promessas de campanha e/ou priorizando os direitos básicos do cidadão.

A participação política por meio de mecanismos institucionais criados para tal fim pode oferecer uma nova perspectiva da população em relação ao poder público. A crise de confiança que a política brasileira vive deve ser resolvida com mais transparência e participação. Nesse sentido, a classe política não pode ver a participação da população na proposição de leis como ameaça, mas sim como oportunidade de transformar a nossa própria visão sobre a política.

Destaca-se então, a importância de se ter um povo politicamente ativo e participativo, que acompanha, fiscaliza, se posiciona e colabora com as decisões dos governantes, em uma clara demonstração de que, perde-se uma eleição, perde-se a credibilidade nos representantes escolhidos, perde-se (nos desvios de verbas

públicas ou má administração) o direito à educação, saúde, moradia ou segurança pública, mas não se perde a essência da democracia, ou seja, o direito de intervir.

A Internet é uma poderosa ferramenta para informar os cidadãos e cidadãs sobre como estes podem participar mais ativamente da vida política do seu bairro, cidade, estado e país. Um passo importante que pode ser dado pelas casas legislativas é a regulamentação da apresentação de projetos de lei de iniciativa popular assinados digitalmente.

Com a introdução da tecnologia na política, abre-se um infinito de oportunidades para construção de novas formas de participação da população.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita. **Território e Territorialidades.** In LAGES Vinícios; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org.). Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Sebrae, 2004.

AMANAJÁS, Arley F S B. **A Produção de Leis de Iniciativa Popular no Brasil: Um Estudo do PL** 4.850/2016. Artigo. UFP. Disponível em: < http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjIyNjkiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiMTlkZDc2ZWMxNzdhNGQzYWY5MjIwNTdhZDY4NWUyNDAiO30%3D> Acesso em: Jan. 2018.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 7ª ed.. São Paulo. Ed. Atlas, 1992

ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

ÁVILA, Carlos A. de. **Orçamento Público**. Curitiba: IBPEX, 2012. e-Tec Brasil 126 p.

BELLAMY, Richard. **Republicanism, democracy, and constitutionalism**. London: University College London, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças.** 16ª ed., rev. e atual. Por Djalma de Campos. Rio de Janeiro. Forense, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia; uma defesa das regras do jogo**; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. Teoria **Constitucional da Democracia Participativa** por um Direito Constitucional de Luta e Resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 3 ed.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out 1988.

_____, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é Orçamento Público?** Disponível em: <http;//www.planejamento.gov.br> Acesso em Out. de 2017.

_____, TCE. **Consultas. Legislação. Atos Normativos**. TCE/RS. Disponível em; <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO::P4_CD_LEGISLACAO:837093> Acesso em: Out. de 2017.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 17184**, Relator Ministro Ribeiro da Costa, julgado em 3 jul 1952.

_____, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n.º 2033**, Relator: Min. Néri da Silveira, Redator para o Acórdão: Min. Nelson Jobim, julgada em 17 dez. 1999.

_____, Supremo Tribunal Federal. ***AI 809719 AgR*,** Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Julgado em 09/04/2013. DJe-078, divulado em 25 abril 2013, publicado em 26 abril 2013.

_____ PORTAL DIREITOS. **O que é Orçamento Público?** Disponível em:< https://direitosbrasil.com/o-que-e-orcamento-publico/> Acesso em: Jan. de 2019.

CABRERA, Juan Manuel. **Democracia y participación ciudadana**. Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, 2008.

CAMPOS, Carlos A de A. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Disponível em: <https://www.academia.edu/11727180/Or%C3%A7amento_P%C3%BAblico> Acesso em Jan. de 2019.

CAMPOS, Francisco. **Orçamento – Natureza Jurídica** – Anualidade – Discriminação de Rendas – Impôsto de Indústrias e Profissões – Movimento Econômico – Imposto sobre Vendas e Consignações. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 71, jan./mar., 1963. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/.

CANOTILHO, J.J.Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7. ed. 2003.

CARDOSO, Maria do Rosário de H. C. *et al.* (org.). **Relatório do Fórum Interconselhos – Participação Social no PPA.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ed. SEPLAN/MP. Brasília - DF. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/revista-relatorio-forum-interconselhos-copia2-6.pdf> Acesso em: Jan. de 2019.

CARNEIRO, Renato César. **A Iniciativa Popular no Processo Legislativo Brasileiro**. 2001. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.

CARVALHO, Maria Tereza Queiroz. **Instrumentos para uma democracia direta constitucional: Lei de Iniciativa Popular, a Ação Popular e a Ação Civil Pública.** Disponível em: < https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8119/Instrumentos-para-uma-democracia-direta-constitucional-Lei-de-Iniciativa-Popular-a-Acao-Popular-e-a-Acao-Civil-Publica> Acesso em: Fev. de 2019.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como Processo de Consolidação da Democracia no Brasil**. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf> Acesso em: Fev. de 2019.

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Planejamento Municipal** – Brasília, 2013.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DE TONI, Jackson. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. ENAP. Brasília - DF, 2013.

Disponível em:<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/eventos-e-seminarios/130611_ppa_municipios.pdf/view> Acesso em: Jan. de 2019.

DUARTE NETO, José. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 165 p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores na Política Social Urbana e Participação Popular.** Disponível em: < https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257> Acesso em: Fev. de 2019.

FARIA, C. F. & RIBEIRO, U. C. 2010. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos de Políticas Públicas**. In: AVRITZER, L. (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez.

FERREIRA, Aurélio B de H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2ªed revista e aumentada. 26ª impressão. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel G. **Direitos Humanos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

_____, Manuel G. **Estado de direito e Constituição**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. **Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia.** In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.). Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FOLLESDAL, Anthony. **The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (not) to Look.** In: BOSSON, S.; MARTÍ, J. L. (Eds.) Deliberative Democracy and its Discontents. Aldershot: Ashgate, 2006.

FLEURY, Sonia. **Iniciativa popular**. AVRITZER y ANASTASIA (coords.). Reforma Política no Brasil, 2006.

FRAGA, Juliana M. TEIXEIRA, Pedro A. **Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: Da democracia liberal à participativa**. XII seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. VIII mostra de trabalhos jurídicos científicos. Departamento de Direito CEPEJUR-UNISC.

_____, Juliana M. JURUENA, Cynthia G. **A (Im)Prescindibilidade da Democracia Deliberativa na Prestação dos Serviços Públicos para Efetivação dos Direitos Fundamentais.** Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista046/A_IMPRESCINDIBILIDADE_DA_DEMOCRACIA.pdf> Acesso em Nov. de 2019.

FRIEDRICH, Denise B. JURUENA, Cynthia G. **A Gestão Democrática Local: Desafios e Perspectivas dos Instrumentos Deliberativos no Brasil**. Revista de Direito da Cidade. Vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2019.33492. Disponível em: <https://www.academia.edu/38290018/A_gest%C3%A3o_democr%C3%A1tica_local_desafios_e_perspectivas_dos_instrumentos_deliberativos_no_Brasil> Acesso em: Fev. de 2019.

GONZALO, Eduard; REQUEJO, Ferran. **Democracia las razones de um sueño que genera monstruos.** In: 10 palavras chave em Filosofia política. Adela Cortina (Org.) Burgos: Verbo divido, 1998.

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, Democracia e Participação Política: os Desafios do Século XXI** - 1. ed. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

GOUVÊA. Ronaldo G. A Questão Metropolitana no Brasil. Ed. FGV, 1ª ed. Rio de Janeiro, 2005.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELD, David**. Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. **O poder local na Implementação de Políticas Públicas Garantidoras de Cidadania: Uma abordagem constitucional**. In:Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 58, out 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5194>. Acesso em Fev. de 2019.

IBOPE Inteligência. **Índice de Confiança Social**. Disponível em: < http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-a-mais-baixa-desde-2009/> Acesso em: Jan. de 2019.

LEAL, Rogério G. **A Democracia Deliberativa como Nova Matriz de Gestão Pública**: alguns estudos de casos, Capítulo Primeiro. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

_____, Rogério G. FRIEDRICH, Denise. **Ainda sobre a Democracia Deliberativa: Um Diálogo com Habermas.** Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/7442/4730> Acesso em: Jan. de 2019.

LIN, Nelson S. **Participação Popular no Legislativo Federal: um Estudo de seus Mecanismos Institucionais**... Dissertação. Disponível em: < file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2010_NelsonShihYienLin.pdf> Acesso em: Jan. de 2019.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da** Democracia Beliberativa – A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UEC, SP, 225p, 2002.

NOLASCO, Lincoln. Portal Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site>. Aesso em: Dez. de 2018.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 10 ed.

MACHADO, Jussana. **Orçamento Municipal – Simplificando para o Cidadão**. Disponível em: <https://jussanamachado.jusbrasil.com.br/artigos/261423230/orcamento-municipal?ref=topic_feed> Acesso em: Jan. de 2019.

MANFREDINI, Karla M. **Democracia Representativa Brasileira**: O Voto Distrital Puro Em Questão. Florianópolis, 2008.

MARQUES, Gabriel. **Qual a Diferença entre a Iniciativa Popular e Ação Popular?** Artigo. Disponível em <https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/216434661/qual-a-diferenca-entre-iniciativa-popular-e-acao-popular> Acesso em: Jan. de 2019.

MARQUES, Luciano V. **Descentralização de Poder e Institucionalidade dos Mecanismos de Gestão Pública: Estudo de Caso de Políticas Públicas em Municípios do Vale do Rio Pardo – RS**. Dissertação. Disponível em: < https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/145?offset=280> Acesso em: Fev. de 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 4 ed., 1979.

_____, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 14ª Ed.2006.

MELLO, Celso A B de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malhieros Editores Ltda, 5ª Edição, 1994.

MELLO, Edison. **Planejamento Municipal do PPA, LDO e LOA**. Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Ed. Brasília – DF, 2013. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20(2013).pdf> Acesso em Jan de 2019.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular: mecanismos constitucionais de participação popular.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 208.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Pleno. Consulta n. 800.718. Relator: cons. em exercício Licurgo Mourão. Sessão de 2 set. 2009. Disponível em: <http://docplayer.com.br/20671982-Necessidade-de-acerto-no-repasse-de-duodecimos-ao-legislativo-em-diferentes-exercicios-financeiros.html> Acesso em: Jan. de 2019.

_____. Consulta n. 716.010. Relator: cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão de 27 set. 2006. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, p. 279-281, out./dez. 2006. Disponível em: <http://docplayer.com.br/20671982-Necessidade-de-acerto-no-repasse-de-duodecimos-ao-legislativo-em-diferentes-exercicios-financeiros.html> Acesso em: Jan. de 2019.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967: com a emenda nº 1 de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional** vol. III. Coimbra: Almedina, 2014

MONTESQUIEU, Barão de. **O Espírito das Leis.** Ed. Martin Claret, São Paulo, 2007.

NETTO, André L. B. **A obrigação constitucional do Executivo de repassar o valor integral do duodécimo ao Legislativo**. Portal Boletim Jurídico. Disponível

em: < https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/21/a-obrigacao-constitucional-executivo-repassar-valor-integral-duodecimo-ao-legislativo> Acesso em: Jan. de 2019.

NEVES, Tancredo. **Discurso de Tancredo Neves – 1985**. Disponível em: < https://www.historiadobrasil.net/documentos/tancredo_neves.htm> Acesso em: Mar. De 2019.

NOBLAT, Pedro L D; BARCELOS, Carlos L K; SOUZA, Bruno C G de. **Orçamento Público, Conceitos Básicos**. ENAP. Brasília, DF, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETTER, Lafayete J. **Direito Financeiro**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p.44.

PORTAL da PREFEITURA de CURITIBA – PR. Notícias. Disponível em: http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeito-sanciona-lei-da-bicicleta-de-curitiba/35309 Acesso em: Jan. de 2019.

PORTAL da CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA – PR. Disponível em: < https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=29776> Acesso em: Jan. de 2019.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work, Civil Traditions in Modern Italy**. USA: Princeton University Press, 258p, 1993.

RAIS, Diogo. **Comissão de Legislação Participativa Vesus Iniciativa Popular.** Disponível em:< https://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933822/comissao-de-legislacao-participativa-versus-iniciativa-popular> Acesso em: Jan. de 2019.
RAWLS, John. **Théorie de la Justice**. Paris: Le seuil, 1971.

REIS, Márlon. **Câmara dos Deputados nega a existência de leis de iniciativa popular aprovadas no Brasil**. Artigo.
Disponível em: < http://www.marlonreis.net/?pag=artigos&acao=exibir&id=17> Acesso em: Jan. de 2019.

REIS, Márlon; VIOLA, Rafael. Pesquisadores. **Relatório Projetos de Leis de Iniciativa Popular no Brasil**. ITS - Disponível em: < https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf> Acesso em: Jan. de 2019.

RESENDE, Ênio J. **Cidadania: o Remédio para Doenças Culturais Brasileiras**. São Paulo: Summus, 1992. p. 67.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 1999.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo,1972.

SILVA, Antônio M C da; MOUTCHO, Sedjro E T. **Repasse de Duodécimo de Orçamento.** Artigo. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/REPASSE%20DE%20DUODCIMOS%20DO%20ORAMENTO.%20LIMITES%20DE%20ATUAO%20DO%20PODER%20JUDICIRIO%20(3).pdf> Acesso em: Jan. de 2019

SOUZA, C. 2001. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, out.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10375.pdf> Acesso em Dez. de 2018.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (coord.); MENDES, Eugênio L.; LEAL, James K.; ARRUDA, José M.; JUNIOR, Sady M.; CORRÊA, Vera Lucia de A. Avaliação de **Projetos Comunitários: uma abordagem prática**. São Paulo: Edições Loyola, 87p, 1995c

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Inclusión Social y Democracia Deliberativa en América Latina**. In: CANUDAS, Rocío del Carmen; LORENZELLI, Marcos. (2005) Inclusión Social una Perspectiva para la Redución de la Pobreza. Honduras: INDES, 282p, 2005.

TEIXEIRA, Leandro A. **A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo: Problemas, Limites e Alternativas**. 2008. Monografia para Curso de Especialização.
Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10190?show=full> Acesso em Jan.de 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 19 ed. 2013.

_____, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar,2008, v. 5.

TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

TORRES, Fernando. **Plataforma digital para projetos de lei de iniciativa popular vai ser tema do EnGITEC**. Interlegis. Disponível em: < http://www.interlegis.leg.br/institucional/noticias/plataforma-digital-para-projetos-de-lei-de-iniciativa-popular-vai-ser-tema-do-engitec> Acesso em: Jan. de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Nº 1002806-7 - **Decisão TC nº 2600/2010.** DOE-TCE 11 jan. 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Reexame Necessário Nº70026993618**, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 09/11/2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Reexame Necessário Nº 70065540924**, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 25/11/2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas> Acesso em Jan. de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RGS. **Consultas: Contas Municipais.** Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial> Acesso em: 2017.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios.** 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES, 233p, 2009.

VILLEGAS, Hector B. **Curzo de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario**, 2ª ed.Buenos Aires: Depalma, 1975.

WIKIPÉDIIA. **Orçamento Participativo**.
Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Or%C3%A7amento_participativo> Acesso em: Dez. de 2018.

PORTAL da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/ Acesso em: Dez. de 2018.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio Zvirblis. **Democracia Participativa e Opinião Pública**. São Paulo: RCS, 2006. 278 p.

ANEXO

Anexo 1 – Localização do Vale do Taquari/RS.

ARVOREZINHA
ILÓPOLIS
ANTA GORDA
DOIS LAJEADOS
PUTINGA
VESPASIANO CORRÊA
DOUTOR RICARDO
RELVADO
MUÇUM
POUSO NOVO
COQUEIRO BAIXO
NOVA BRESCIA
ENCANTADO
PROGRESSO
CAPITÃO
TRAVESSEIRO
CANUDOS DO VALE
MARQUES DE SOUZA
ROCA SALES
IMIGRANTE
ARROIO DO MEIO
SÉRIO
FORQUETINHA
COLINAS
WESTFÁLIA
STA. CLARA DO SUL
LAJEADO
POÇO DAS ANTAS
TEUTÔNIA
CRUZEIRO DO SUL
ESTRELA
FAZENDA VILANOVA
PAVERAMA
BOM RETIRO DO SUL
TABAÍ
TAQUARI