



# **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Palestrante: Dr. Eder Lima Palma**

**Advogado**

**OAB/MG 172205**

**E-mail: [ederlimapalma@hotmail.com](mailto:ederlimapalma@hotmail.com)**



# PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO E PENALIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL



- Legislativo: Poder/Dever de Fiscalizar;
- Principais Áreas da Fiscalização;
- Providências Internas e Levantamento de Informações;
- Controladoria e Ouvidoria;
- Outros Instrumentos de Providência Interna;
- Tribunais de Contas, Ministério Público e Participação Popular;
- Tribuna Popular e Audiências Públicas;
- Contas Anuais do Executivo;
- Julgamento Político-Administrativo do Prefeito e Vereadores;
- O Processo Legislativo;
- Funções das Normas Jurídicas;
- Subsidiariedade da Atividade Legislativa;
- Vinculação Normativa do Legislador e Controle De Constitucionalidade;
- Sistemática da Lei e Critérios de Sistematização;
- O Princípio da Reserva Legal;
- Princípio da Legalidade e da Anterioridade no Âmbito Penal e Tributário;



# FISCALIZAÇÃO

- **Com o quê Fiscalizar?**
- A má administração do dinheiro do povo e a corrupção nos poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) ferem a legalidade e geram o descrédito no Governo (políticos) de um Município, de um Estado, do Distrito Federal, e de toda a NAÇÃO.
- Omissão, descaso e Falta de Planejamento são as atitudes mais características de uma má administração.



# CORRUPÇÃO

- A corrupção pode ser definida como utilização do poder ou autoridade para conseguir obter vantagens, e fazer uso do dinheiro público para o seu próprio interesse, de um integrante da família ou amigo.
- Segundo a Transparência Internacional o primeiro lugar com nota 9,7, que corresponde à margem de confiança é a Finlândia, o Brasil ocupa 54º com nota 3,9, margem de confiança 37-41%.
- As notícias negativas sobre os governantes geram cada vez mais o repúdio da população contra a categoria.



# CONTROLE:

- Matéria publicada na Revista Veja, edição 1600, ano 32, nº 22, de 2 de junho de 2019, página 21, dizia:
- **“As nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados.”**
- A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes.
- O Brasil tem somente oito auditores por 100.000 habitantes.
- Portanto, o Brasil não é um país corrupto. É apenas um país pouco auditado.



- NO ENTANTO, O CONTROLE DEVE SER EXERCIDO EM TRÊS ASPECTOS:
  - ORIENTAÇÃO
  - FISCALIZAÇÃO
  - PUNIÇÃO
- O controle deverá ser realizado em TODOS os órgãos públicos, pois onde existem RECURSOS FINANCEIROS e PODER, o risco de desvios é real, independentemente de QUEM esteja no comando. Até no Poder Judiciário...

- Por isso, nossa Constituição Federal determina que haja 02 tipos de controle nos órgãos públicos:
- INTERNO
- EXTERNO
- Nos Municípios, compete à Câmara de Vereadores exercer o controle externo dos poderes EXECUTIVO e LEGISLATIVO...
- Principal item de atuação da Câmara de Vereadores, para melhorar o conceito público (reputação) do governo municipal (Executivo e Legislativo).





# Legislativo: poder/dever de Fiscalizar

- A ordem constitucional está prevista no art. 31 da CF/88, nas Constituições Estadual e nas Leis Orgânicas de TODOS os municípios do Brasil (5.568).
- **Constituição Federal: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**
- ... XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;”



- “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
- § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver



- § 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
- § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
- § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.” Ao mesmo tempo em que é um PODER, é também um DEVER!



# Principais Áreas da fiscalização

- - financeira
- - orçamentária
- - operacional (eficiência-eficácia-efetividade)
- - patrimonial
- - recursos humanos
- - contratações
- - sistemas de controle
- - princípios aplicáveis



# Vias próprias para a fiscalização

- - análise das contas prestadas
- - tomada de contas
- - convocação de autoridades
- - pedidos de informações
- - diligências
- - comissões de estudo ou investigação



# PROVIDÊNCIAS INTERNAS E LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES

- E a Câmara Municipal, no exercício desse papel fiscalizador, tem direito de acesso a praticamente todas as informações existentes nos poderes municipais (Executivo e Legislativo).
- Vejamos o direito de receber informações, na Constituição Federal:
- **”Art. 5º - (...)**
- ***XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”***



- Atualmente, nem precisa de um contribuinte requerer; o administrador tem a obrigação de dar publicidade (art. 37, caput, da CF – LRF - LC 131/2009 – LC 12.741/2012 – Lei Estadual 265/2010; etc.).
- E mais ainda:
- A presidenta Dilma sancionou em 2011, a Lei nº 12.527/2011, que regulamentou o acesso à informação previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, prevendo, entre outras coisas:
- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;



- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
- Se “todos” têm direito de receber informações de seu interesse, ou de interesse da coletividade, muito maior é o direito dos Vereadores, que têm a obrigação legal de FISCALIZAR a aplicação das verbas públicas no Município! (art. 29, XI e 31, da CF)





- Sem as informações e documentos, não há como fiscalizar a boa aplicação dos recursos do povo, pela Administração Municipal.
- Aí, estará a edilidade atuando com omissão, e permitindo o risco de lesão ao patrimônio público, que foi formado pela contribuição obrigatória da população trabalhadora da comunidade.
- Vereador não precisa dizer para quê precisa de informações do Executivo!



- Ele é fiscalizador, e isso é de conhecimento de todos, inclusive, das autoridades do Executivo.
- Não precisa sequer passar pela aprovação do Plenário, para ter valor um pedido de informação enviado ao Executivo Municipal, ou algum órgão da Administração Indireta, por um Vereador.
- Basta qualquer um dos Vereadores na ativa requerer!



- Negativas do Executivo em prestar informações aos Vereadores é um desrespeito à Casa de Leis e à edilidade.
- A NEGAÇÃO de prestar informações à Câmara de Vereadores poderá gerar providências como: - aforamento de Mandado de Segurança, no Poder Judiciário, em nome do Vereador ou da Câmara, para obrigar o Executivo a fornecer as informações requeridas;



- - denúncia ao Judiciário, por crime de responsabilidade de Prefeito, com base no art. 5º, XXXIII, da CF, e no art. 1º, do Decreto-Lei 201/67;
- - abertura de Processo de Cassação, no âmbito da Câmara Municipal, com base no art. 4º do Decreto-Lei 201/67.
- Porém, as mais recentes decisões têm definido que os pedidos deverão ser objetivos.
- OU SEJA:
- Deverão apontar documentos específicos e os motivos do interesse.



# Ouvidoria

- A ouvidoria é um órgão criado pela Câmara Municipal, para acolher críticas e denúncias sobre as atividades, bens e recursos públicos do município, tanto da administração direta quanto da indireta.
- É um canal de contato específico da população com as autoridades, podendo ocorrer a identificação do denunciante ou não, dependendo de sua vontade ou da gravidade do assunto.
- Indubitavelmente, poderá auxiliar a Câmara em seu papel de fiscalizador dos atos e ações dos dois poderes no município: executivo e legislativo.



- Por ele, é possível legitimar as manifestações dos cidadãos, promovendo a interação com o poder público e a efetiva participação, com base nos princípios da gestão democrática da cidade.
- A pessoa ou órgão da Câmara responsável pela Ouvidoria terá, dentre outras, as seguintes missões:
- I – propor medidas para sanar as violações, as ilegalidades e os abusos constatados;



- II – propor medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como, ao aperfeiçoamento da organização da Câmara Municipal;
- III – propor à presidência audiências públicas com os diversos segmentos da sociedade;
- IV – propor, quando cabível, a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar as irregularidades;
- V – responder aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas pela Câmara Municipal, sobre procedimentos legislativos e administrativos.



# Controladoria

- O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais publicou recentemente um Guia de Recomendações Básicas, para orientação dos Municípios no final dos mandatos, no qual assim define o Papel do Controle Interno:
- ***“A onda reformista que engolfou a administração pública em forma de corpo alavancou o ressurgimento e a estruturação do controle interno como recurso indispensável à sustentação e confiabilidade dos retratos de gestão alegados conformes com a gestão fiscal responsável (art. 54, parágrafo único e art. 59-LRF).*”**





- ***A obrigatoriedade da definição em nível legislativo municipal consta do art. 31, da Constituição Federal, sendo que o artigo 74 estabelece as finalidades do sistema de controle interno dos Poderes.***
- ***Verdadeiro instituto já presente na vetusta Lei nº 4.320/64 (art. 76), o sistema de controle interno é o agente de orientação e integração dos controles administrativos das entidades componentes da estrutura organizacional e de apoio ao controle externo.***



- ***Desde suas raízes, o sistema tem por objetivos principais a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas constantes da LDO e na Lei Orçamentária Anual, assegurar a observância das normas e regulamentos e assim, a legalidade dos atos, avaliando os resultados no que se refere à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração.***



- ***Sua função inclui a diligência no acompanhar dos procedimentos da administração e na orientação do gestor acerca de eventuais desvios de rota e para evitar riscos iminentes que possam provocar danos ao patrimônio e à gestão. Juntamente com a contabilidade, o controle interno deve velar pelo atendimento das agendas de obrigações; pela certeza do cumprimento dos limites legais, seja de pisos de investimentos mínimos, ou tetos para gastos máximos; pela verdade das informações levadas a público em face da LRF e suas determinações de transparência, da Lei da Informação e da própria Lei nº 4.320/64.”***



- Assim, o controle é exercido de forma irrestrita e ilimitada em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes, sendo classificadas em variados tipos e formas de atuação para atingir os seus objetivos. Essas classificações indicam que:
  - (I) O controle administrativo ou executivo é aquele exercido pela própria Administração sobre seus atos e agentes.
  - (II) Controle legislativo ou parlamentar diz respeito ao que o Poder Legislativo imprime sobre atos e agentes do Poder Executivo.



- (III) O controle judiciário é o referente à correção dos atos ilegais de qualquer dos Poderes pelo Judiciário, quando lesivos de direito individual ou do patrimônio público. Quanto a forma o controle pode ser sintetizado:
  - De acordo com seu fundamento, pode ser hierárquico ou finalístico.
  - Em razão da localização do órgão que o exercita, pode ser interno ou externo.



- • Em virtude do momento em que é exercido, pode ser prévio ou preventivo ou a priori, concomitante ou sucessivo e subsequente ou corretivo ou a posteriore.
- • Conforme o aspecto controlado, pode ser de legalidade ou de legitimidade e de mérito.
- Outra abordagem do Direito Administrativo é apresentada, segundo a qual o controle da Administração Pública é poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.



- Dentre os pontos comuns observados, é importante registrar as visões sobre os chamados controle externo e controle interno, decorrentes das classificações relativas à localização do órgão que o realiza e quanto à integração do órgão que o executa e à estrutura do órgão objeto de sua execução.



- As atividades do sistema de controle interno são exercidas mediante a utilização de técnicas de fiscalização e auditoria, as quais consistem no conjunto de processos que viabilizam o alcance dos macro objetivos do sistema.
- Fiscalizar consiste na aplicação de um conjunto de procedimentos pontuais que permitam o exame dos atos da administração pública, visando avaliar a execução de políticas públicas, atuando sobre os resultados efetivos dos programas governamentais.





# Outros Instrumentos de providência interna

- a) convocação de autoridades
- b) investigação
- c) cassações de mandatos



- **Apoio externo:**

- O controle da coisa pública pode (e deve) ser controlado de forma interna e externa, como visto anteriormente.
- E para isto, além do Poder Legislativo, ou em apoio a ele, existem outros órgãos ou instituições que também atuam no controle externo:
  - - controle popular (social)
  - - Ministério Público
  - - Tribunais de Contas (TCE-TCM-TCU)



# Tribunais de Contas

- Com previsão constitucional (arts. 70 e 71) os Tribunais de Contas são órgãos com origem e atribuição específicos para a fiscalização das verbas, patrimônios e princípios aplicáveis à Administração Pública, no âmbito da circunscrição de cada um.



# Ministério Público

- O Ministério Público é um órgão independente e não pertence a nenhum dos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.
- Possui autonomia na estrutura do Estado e não pode ser extinto ou ter as atribuições repassadas a outra instituição.



- O papel do órgão é fiscalizar o cumprimento das leis que defendem o patrimônio nacional e os interesses sociais e individuais, fazer controle externo da atividade policial, promover ação penal pública e expedir recomendação sugerindo melhoria de serviços públicos.
- Pertencem ao Ministério Público da União (MPU): o Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O Ministério Público pode ser Federal ou Estadual.



- No primeiro, Procuradores da República atuam junto à Justiça Federal e pertencem ao Ministério Público da União.
- No segundo, Promotores e Procuradores de Justiça trabalham junto à Justiça Estadual e são funcionários do Ministério Público Estadual.
- Quando o assunto analisado for matéria federal, quem representará a sociedade serão os procuradores regionais da República e o processo ficará a cargo do Tribunal Regional Federal.



- Quando a matéria é estadual, procuradores de Justiça é que vão atuar junto aos Tribunais de Justiça Estaduais.
- Os procuradores e promotores do Ministério Público têm a independência assegurada pela Constituição.
- Assim, estão subordinados a um chefe apenas em termos administrativos, mas cada profissional é livre para seguir suas convicções, desde que estejam em acordo com a lei. In - <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/ministerio-publico>



# Participação Popular

- Os movimentos políticos, econômicos e sociais tem conclamado uma participação política efetiva nas decisões governamentais.
- O povo tem tomado os espaços públicos e se posicionado diante de situações que reflitam diretamente em seu ambiente e modos de viver, em especial contra a corrupção.
- De outro lado, são possíveis medidas legislativas que garantam a participação da população nos debates em todas as esferas do governo.





- O Poder Legislativo Municipal é o órgão de maior simbologia clássica de participação popular, pois nasceu em 1532 e sempre teve a escolha de seus membros através da decisão do povo.
- Nas Casas onde os instrumentos de participação são utilizados, tem-se percebido maior o número de representantes de movimentos sociais, cidadãos, universitários, nas sessões e audiências públicas, declarando seus posicionamentos e contribuindo na tomada de decisões dos vereadores, bem como, com o fornecimento de informações e denúncias, para o correto exercício da fiscalização pela Câmara Municipal.



# Tribuna Popular

- Instrumento de grande importância para ampliar a participação dos munícipes, a Tribuna Popular é utilizada na forma regulamentada pelo Regimento Interno de cada Câmara Municipal.
- Em algumas, é permitida a participação de pessoa física, em outras, apenas de representações institucionais.
- Cada lugar define o formato.
- Geralmente, permite-se que o orador utilize tempo determinado, sem apartes, para a explanação do tema a que se propôs.
- Caso o orador se afaste do tema proposto, ou aja com falta de ética, a presidência da Mesa poderá lhe cassar a palavra.



# Audiências Públicas

- Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com as entidades da sociedade civil e qualquer cidadão para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante.
- Podem também ser requeridas por entidades comprovadamente organizadas no âmbito do município.
- O pedido é atendido em até 30 dias. Também, as Comissões, em razão de sua competência, podem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.
- As audiências públicas são obrigatórias em casos como a apreciação das leis orçamentárias, para assegurar a participação da sociedade no processo de discussão das mesmas.



# Outros órgãos de apoio à fiscalização:

- Ministério Público
- -Poder Judiciário
- -Polícias (estadual e federal)
- -Tribunais de Contas
- - Observatórios Sociais
- - Órgãos repassadores de recursos
- - Outros canais competentes.



# COMO PUNIR

- **Considerações iniciais**
- Como visto no primeiro painel deste curso (Com o quê fiscalizar?), o controle eficiente é desmembrado em 3 partes, quais sejam:
  - a) Orientação
  - b) Fiscalização
  - c) Punição



- A falta de responsabilização/punição gera a impunidade!
- Esta, a impunidade, gera cada vez mais o descontrole social (infrações, irregularidades, desvios, crimes).
- Aliás, esse conceito vem de muito tempo:

**“O maior estímulo para cometer faltas é a esperança de impunidade.”**

Cícero (106–43 a.C.)

**“A impunidade tolerada pressupõe cumplicidade.”**

Marquês de Maricá ( 1773/1848)

**“O problema fundamental é a impunidade, que criou um tipo de cultura.”**

Mário Covas (1930/2001)

**“A impunidade gera a audácia dos maus.”**

Carlos Lacerda (1914/1977)



- **“O Brasil não é diferente na criminalidade e sim na impunidade.” Antônio Carlos Biscaia (1942...)**
- Particularmente, até se pensa que já não é tão “o país da impunidade” quanto antigamente!
- Apurando delitos em todas as camadas sociais, nossas instituições têm funcionado ativamente nos últimos tempos.
- Toda forma, a intenção é analisar neste estudo, pontualmente, a questão da punibilidade (inverso da impunidade) no âmbito dos governos municipais.



- E mais pontualmente ainda, da peculiaridade do exercício da punição aplicada pelo Poder Legislativo Municipal.
- E neste momento é mister que se diga que a competência em julgar, pela Câmara de Vereadores, é limitada aos casos político administrativos, haja vista que o julgamento por crimes e contravenções é competência exclusiva do Poder Judiciário.





- A par da função legislativa e fiscalizadora, a função julgadora completa o trio de suas mais importantes funções da Câmara. E isso decorre do fato de sermos uma República Federativa, assentada no fundamento de que o poder emana do povo.
- De grande responsabilidade, alcance e consequências, o Poder Julgador das Câmaras ressalta a importância atribuída às Câmaras Municipais ainda que, salvo desvio de finalidade, desvio de poder ou ofensa ao princípio da ampla defesa, as decisões de mérito não estão sujeitas à reanálise pelo Poder Judiciário.



- A fonte do poder e do direito é a Constituição Federal e da legislação infraconstitucional e o poder de julgar das Câmaras Municipais decorre desse ordenamento. Assim, o legislador constituinte e ordinário, incumbiram as Câmaras Municipais do poder de julgar os casos e as matérias de cunho técnico/administrativo de interesse local.



- **Com isto, o Legislativo Municipal recebeu o poder/dever de julgar:**
- a) As contas anuais do Prefeito Municipal (art. 31 da CF).
- b) O processo de cassação do Prefeito nas infrações Político-Administrativas (Decreto-lei 201/67).
- c) O processo de cassação dos Vereadores por infrações ético-parlamentares (falta de decoro, com previsão legal local), por corrupção, improbidade administrativa ou fixar residência fora do Município (precisão do decreto-lei 201/67)



# Contas anuais do Prefeito

- Seguindo a evolução social humana, sobretudo após a identificação da figura do estado moderno (povo, território, governo), a exigência de os governantes ou particulares dar satisfação aos contribuintes sobre o uso e aplicação dos recursos públicos (financeiros e de bens) tem crescido mais e mais.



- Já na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada e aceita por muitos povos na era da Revolução Francesa (1789), consta essa exigência:
- ***“Art. 15 – A Sociedade tem o Direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.”***
- Segundo o texto divulgado no site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:
- ***“A Prestação de Contas é dever constitucional dos que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos.”***



- De fato, a Constituição Federal determina que:
- ***“Art. 70...***
- ***...***
- ***Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.”***



- A constituição do Estado do Paraná reproduz o texto:
- **“Art. 74...**
- ***Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária”***



- Nas Leis Orgânicas Municipais, esse texto é de reprodução obrigatória, pelo princípio da simetria constitucional.
- Assim, devem prestar contas tanto o Prefeito, quanto o Presidente da Câmara de Vereadores e outras pessoas que forem enquadradas nesses dispositivos, consideradas responsáveis pela coisa pública.





- E para maior entrelaçamento dos Poderes constituídos, a prestação de contas possui peculiaridades como, por exemplo, o ajuntamento das contas do Executivo com as do Legislativo, para envio ao órgão de controle externo.
- Essa determinação consta na Lei Complementar 101/2000, apelidada de lei de responsabilidade fiscal (LRF):
- ***“Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.”***



- Já o art. 31 da Constituição Federal, determina que:
- ***“A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.***
- ***§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.***
- ***§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”***



- São tipos de prestações de contas no Município:
- **a) PCA: Prestação de Contas Anual (contas de governo)**
- Esse tipo, no município, é um processo de comprovação dos atos de governo de todo o exercício financeiro, de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro de cada ano civil.



- O principal fator é a comprovação da correta direção da Administração Direta e Indireta no município.
- No município, são obrigados a prestar contas de governo, o prefeito e o presidente da câmara de vereadores.
- Deverão eles comprovar:
  - -execução do orçamento
  - -execução do plano de governo, dos programas e das políticas públicas
  - -demonstração da situação financeira e patrimonial
  - -cumprimento das metas fiscais



- **A PCA deverá conter:**

- -balanços Gerais
- -leis orçamentárias
- -relatórios (LRF e outros)
- -demonstrativos
- O julgamento das contas anuais do prefeito é realizado pelo Poder Legislativo local.
- Para esse tipo de prestação de contas o critério de julgamento é político, apesar da exigência de justificativa técnica; é mais pela conveniência, pela subjetividade.



- O Ato Decisório é um Decreto Legislativo.
- Todavia, a PCA do presidente da Câmara Municipal é julgado pela Tribunal de Contas, não concedendo ao Legislativo Municipal o mesmo tratamento dado às contas de governo do prefeito.



- **PCTV: Prestação de contas de transferências voluntárias**
- Esse tipo é aquele processo que se exige dos órgãos públicos em razão da entrega/recebimento de recursos públicos a outro ente (público ou privado) que não decorra de determinação constitucional ou legal.
- Poderá ocorrer em forma de:
  - - Convênios
  - - Acordos ou Ajustes
  - - Auxílios
  - - Subvenções Sociais
  - - Termo de Parceria
  - - Contrato de Gestão



- O responsável pela prestação de contas é o administrador dos recursos ou bens.
- Por isto, é chamada de CONTAS DE GESTÃO (aquela anual é denominada contas de governo).
- **Matéria da PCTV:**
  - -legalidade do processamento das despesas
  - -regularidade dos atos e contratos administrativos
  - -economicidade e destinação dos gastos públicos
  - -economicidade e destinação dos gastos públicos





- **Conteúdo do processo:**
- -notas de empenho
- -ordens de pagamento
- -comprovantes de despesas
- -processos licitatórios
- -contratos e atos administrativos
- -extratos bancários
- -folhas de pagamento



- A periodicidade dessa prestação de contas varia, pois poderá ser anual, ou logo após o encerramento do objeto.
- A competência para julgamento dessas contas é do Tribunal de Contas competente, e o critério de julgamento é estritamente técnico, dentro da legalidade e objetivo.
- O Ato decisório geralmente é um acórdão



- Em caso das contas anuais, o julgamento será realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou Município (TCM). A PCTV referente a recursos ou bens repassados da União ao Município, deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União (TCU). Os resultados dos julgamentos de contas prestadas serão:

- - REGULARES
- - IRREGULARES
- - REGULARES COM RESSALVA



- Portanto, a consequência direta do julgamento das contas prestadas pelo Chefe do Executivo, pela Câmara Municipal, é a decretação de desaprovação das contas.
- E as consequências indiretas, podem ser:
- a) a inelegibilidade, prevista na Lei Complementar 64/90:



➤ “Art. 1º São inelegíveis:

- I - para qualquer cargo:
- ...
- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”
- § 4º-A. A inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do **caput** deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 184, de 2021\)](#)
- b) denúncia ao Judiciário e ao Tribunal de Contas, por eventuais atos de irregularidade administrativa, improbidade ou crime, constatados na gestão das contas públicas.



# Julgamento Político-Administrativo do Prefeito

- No caso de infração político-administrativa do Prefeito ou Vereador, o convencimento dos Vereadores deve se basear nos fatos e provas produzidas durante a instrução.
- O julgamento é político, o processo não. O processo deve ser escoimado de qualquer ato (vício de vontade) capaz de prejudicar ou favorecer indevidamente o acusado.



- A incidência em qualquer dos tipos, requer que o ato do Prefeito tenha o claro e inequívoco propósito de descumprir a lei. Até porque, alguns tipos já são definidos na Lei de Improbidade Administrativa, na Lei 10.028/2000 e no Código Penal. Daí que a denúncia e seu recebimento pela Câmara devem revestir-se dos critérios de razoabilidade, sob a ótica da Constituição Federal, porquanto os tipos são bastante subjetivos.



- Nesse sentido, destacamos decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no sentido de que a denúncia apta a instauração de processo de cassação de mandado do Prefeito deve descrever minuciosamente a conduta considerada típica, com indicação de provas, exigindo, ainda que a conduta deve ser grave e apresentar-se incompatível com a continuidade do mandato do Prefeito.





- EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - PROCEDIMENTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - CASSAÇÃO DE PREFEITO - DENÚNCIA - FATO TÍPICO - INÉPCIA - SEGURANÇA CONCEDIDA. A denúncia apta à instauração de procedimento político-administrativo, objetivando à cassação de mandato de Prefeito Municipal, deve descrever minuciosamente a conduta considerada típica, com indicação de provas contundentes, se possível pré-constituídas, e a conduta deve ser grave e apresentar-se incompatível com a continuidade do mandato do Prefeito, sob pena de nulidade do procedimento por inépcia da peça de instauração. (omissis)



- (...) considerando que a Câmara, assim como o denunciante, dispunha de meios para a apuração prévia, para que a instauração do procedimento se desse apenas em havendo prova efetiva e técnica a respeito, entendo pela sua inépcia.” (Número do processo: 1.0000.07.466250-3/000 - TJMG Relator: EDILSON FERNANDES - Relator do Acórdão: MAURÍCIO BARROS - Data do Julgamento: 20/05/2008 - Data da Publicação: 25/07/2008). – Grifamos.



- Portanto, a consequência direta da cassação do mandato do Chefe do Executivo, pela Câmara Municipal, é a perda do próprio mandato.
- E as consequências indiretas, podem ser:
  - a) a inelegibilidade, prevista na Lei Complementar 64/90:
    - “Art. 1º São inelegíveis:
      - I - para qualquer cargo:



- b) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos”
- c) denúncia ao Judiciário e/ou Tribunal de Contas, por eventuais atos de irregularidade administrativa, improbidade ou crime, constatados na denúncia de cassação.



## Julgamento das infrações ético-parlamentares dos Vereadores

- Aplicam-se ao julgamento das infrações ético-parlamentares dos Vereadores, os mesmos princípios e garantias aplicáveis ao processo de cassação do Prefeito.
- Portanto, a consequência direta da cassação do mandato do Vereador, pela Câmara Municipal, é a perda do próprio mandato.
- E as consequências indiretas, podem ser:
- a) a inelegibilidade, prevista na Lei Complementar 64/90:



- “Art. 1º São inelegíveis:
- I - para qualquer cargo:
- ...
- b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura”
- c) denúncia ao Judiciário e/ou ao Tribunal de Contas, por eventuais atos de irregularidade administrativa, improbidade ou crime, constatados na denúncia de cassação.



## O devido processo legal: a ampla defesa e o contraditório

- Sem dúvida, nos processos de que trata o Dec. Lei 201/67 aplicam-se, como nos processos em geral, as garantias dos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal: “LIV. ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.
- LV. aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.” – Grifamos.



# SUSTAÇÃO DE ATOS DO EXECUTIVO

- A Constituição Federal previu expressamente a sustação de atos emanados pelo Poder Executivo e estabeleceu a competência exclusiva ao Congresso Nacional para tal finalidade.
- O Congresso Nacional é composto pelo somatório do Senado Federal e Câmara dos Deputados.
- Temos o Senado Federal, composto por 81 senadores, representantes dos Estados e com competências definidas no art. 52 da CF/88.
- A Câmara dos Deputados, composta de 513 deputados federais, representantes do POVO e com competências definidas no art. 51 da CF/88.
- A Constituição Federal previu determinadas matérias que podem ser tratadas somente pela Câmara dos Deputados e outras somente pelo Senado Federal.





- Entretanto, algumas matérias deverão ser tratadas em conjunto pelas duas casas legislativas, em questões sensíveis e de maior complexidade. Nesta hora, o Congresso Nacional será instado a trabalhar e deliberar sobre as matérias elencadas nos artigos 48 e 49 da CF/88.
- O art. 49, inciso V da CF apresenta como competência exclusiva do Congresso Nacional a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbite o poder regulamentar ou extrapole a delegação para feitura de uma lei, a saber:



- “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: ...
- V – sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”
- Se o Presidente adentrar nas matérias acima enumeradas ou ir além do que está delimitado na resolução autorizadora, o Congresso Nacional poderá sustar a parte que extrapolar da autorização ou o todo se atuar em tema não permitido.



- A sustação terá efeitos ex nunc, ou seja, a partir da publicação do decreto legislativo que a estabelecer.
- A outra forma de sustação pelo Congresso Nacional é quando o Presidente edita “ato normativo que exorbitar o poder regulamentar”.
- O Chefe do Executivo exerce suas funções através do Decreto, este é o instrumento por meio do qual exara a sua manifestação.



- Temos no ordenamento pátrio o Decreto Regulamentar e o Decreto Autônomo.
- O decreto regulamentar veicula regulamento. Está previsto no art. 84, inciso IV da CF que atribui ao Presidente da República a competência para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.
- O decreto regulamentar ou regulamento não inova a ordem jurídica, limitando-se à fiel execução da lei, que é seu fundamento imediato de validade. Seu objetivo não é interpretar a lei, somente torná-la aplicável.



- O decreto regulamentar obriga os agentes públicos, mas não os administrados que ficam apenas submetidos às formalidades estabelecidas por ele. Para o particular, a obrigação decorre de lei e o modo de cumprir a obrigação, do regulamento.
- Exemplo: a CF estabelece no art. 201, V a criação, nos termos da lei, do benefício de pensão por morte do segurado ao cônjuge, companheiro e dependentes. Atendendo a CF, a lei n. 8.213/91 criou o benefício, estabelecendo os requisitos a serem observados pelo beneficiário. O Decreto n. 3.048/99 regulamentou o dispositivo legal prescrevendo quais as formalidades para a comprovação do direito, as quais devem ser observadas pelos servidores responsáveis por examinar os documentos apresentados.



- Nem toda lei é passível de regulamentação, somente aquelas onde houver espaço para uma atuação administrativa, como as leis administrativas, tributárias e previdenciárias. Já as leis auto executáveis independem de regulamentação, como as leis processuais, civis, penais e trabalhistas.
- Se o Chefe do Poder extrapolar os limites da lei na sua regulamentação, poderá ter a parte que excedeu sustada, permanecendo válido o que estiver dentro dos limites legais, sendo excluído somente o que exorbitar



- No Decreto Autônomo, consagrado pela EC 32/2001 e admitido por parte relevante da doutrina, é permitido ao Presidente da República editar decreto com fundamento de validade diretamente na Constituição Federal, quando não houver lei entre a CF e o decreto e desde que respeitados os requisitos estabelecidos no art. 84, VI da CF, quais sejam:
  - - organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
  - - extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos



- Se o Decreto Autônomo não for editado para estas duas possibilidades, poderá ser sustado pelo Poder Legislativo. Também poderá ser sustado se, tratado nos dois temas, extrapolar o limite imposto pela Constituição.
- As mesmas regras serão aplicadas no âmbito municipal, desde que previsto expressamente no Regimento Interno da Câmara Municipal.
- Na esfera municipal, a sustação dos atos normativos do Poder Executivo ocorrerá sobre o poder regulamentar, ou seja, sobre os Decretos expedidos pelo Prefeito.





- Aliás, essa atuação possui previsão nas Leis Orgânicas Municipais. Os atos normativos do Poder Executivo Municipal que exorbitem do poder regulamentar poderão ser sustados por decreto legislativo e poderá ser proposto por:
  - - qualquer vereador;
  - - por comissão, permanente ou especial, de ofício, ou à vista de representação de qualquer cidadão, partido político ou entidade da sociedade civil.



- Proposto o projeto de decreto legislativo, a Mesa Executiva oficiará ao Executivo solicitando que preste, no prazo estipulado no Regimento Interno, os esclarecimentos que julgar necessários para a manutenção do decreto atacado.



# PROCESSO LEGISLATIVO

- A moderna doutrina constitucional ressalta que a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas, motivadas por razões políticas ou de outra ordem, contraria princípios básicos do próprio Estado de Direito, como os da segurança jurídica e os postulados de clareza e de precisão da norma jurídica.



- O Estado de Direito busca submeter todas as relações ao regime da lei. É da essência do sistema democrático, por outro lado, que as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo.



- Assim, vê-se o legislador confrontado com ampla e variada demanda por novas normas. A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.



- A instituição de mecanismos especiais destinados ao controle judicial da omissão legislativa tais como o mandado de injunção (Constituição Federal, Art. 5º, LXXI) e a ação direta de controle da omissão (Constituição Federal, art. 103, § 2º), revela que o próprio sistema constitucional passou a reconhecer a existência de pretensão à edição de um ato normativo.



- Assinale-se, por outro lado, que as exigências da vida moderna não só impõem ao legislador um dever de agir, mas também lhe cobram uma resposta rápida e eficaz aos problemas que se colocam (dever de agir com a possível presteza e eficácia). É exatamente a formulação apressada (e, não raras vezes, irrefletida) de atos normativos que acaba ocasionando as suas maiores deficiências: a incompletude, a incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade, etc.



- Nunca é demasiado enfatizar a delicadeza da tarefa confiada ao legislador. A generalidade, a abstração e o efeito vinculante que caracterizam a lei revelam não só a grandeza, mas também a problemática que marcam a atividade legislativa. Apesar dos cuidados tomados na feitura da lei (os estudos minudentes, os prognósticos realizados com base em levantamentos cuidadosos, etc.), não há como deixar de caracterizar o seu afazer como uma experiência. Trata-se, porém, da mais difícil das experiências, a experiência com o destino humano.





- Essas peculiaridades do processo de elaboração legislativa foram percebidas por Victor Nunes Leal, que anotou, a propósito:
- *«Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis»*



- Os riscos envolvidos no afazer legislativo exigem peculiar cautela de todos aqueles que se ocupam do difícil processo de elaboração normativa. Eles estão obrigados a colher variada gama de informações sobre a matéria que deve ser regulada, pesquisa esta que não pode ficar limitada a aspectos estritamente jurídicos. É certo que se faz mister realizar minuciosa investigação no âmbito legislativo, doutrinário e jurisprudencial. Imprescindível revela-se, igualmente, a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo.



- Somente a realização dessa complexa pesquisa, que demanda a utilização de conhecimentos interdisciplinares, poderá fornecer elementos seguros para a escolha dos meios adequados para atingir os fins almejados.



# Funções das normas jurídicas

- As normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança que assegurem um desenvolvimento social harmônico dentro de um contexto de paz e de liberdade.
- Esses complexos objetivos da norma jurídica são expressos nas funções:
  - de integração: a lei cumpre uma função de integração ao compensar as diferenças jurídico-políticas no quadro da formação da vontade do Estado (desigualdades sociais, desigualdades regionais, etc.).



- • de planificação: a lei é o instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências;
- • de proteção: a lei cumpre uma função de proteção contra o arbítrio, ao vincular os próprios órgãos do Estado;
- • de regulação: a lei cumpre uma função reguladora ao direcionar condutas mediante modelos;
- • de inovação: a lei cumpre uma função de inovação na ordem jurídica e no plano social.



# Subsidiariedade da atividade legislativa

- É certo que a lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinale-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio.
- Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária.



- Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.
- É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito Democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis hão de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis.



# Vinculação normativa do legislador e controle de constitucionalidade

- A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único, e art. 5º). Da mesma forma, o poder regulamentar (Constituição Federal, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas ainda que situadas em planos diversos.





- Nem sempre se logra observar esses limites normativos com o necessário rigor. Fatores políticos ou razões econômico-financeiras ou de outra índole acabam prevalecendo no processo legislativo, dando azo à aprovação de leis manifestamente inconstitucionais ou de regulamentos flagrantemente ilegais. Assimile-se, porém, que a aprovação da lei não garante sequer a sua aplicação, pois é muito provável - sobretudo quando se tratar de matéria concernente a direitos individuais - que as questões controvertidas sejam submetidas ao Judiciário.



- A Constituição de 1988 ampliou as possibilidades de questionar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público. O constituinte preservou íntegro o sistema de controle incidental de normas, permitindo que qualquer Juiz ou Tribunal afaste a aplicação da lei inconstitucional no caso concreto.



- A par desse amplo sistema de controle de constitucionalidade difuso, houve por bem o constituinte ampliar, de forma significativa, o chamado controle abstrato de normas (Ação Direta de Inconstitucionalidade), que, no modelo anteriormente consagrado, somente podia ser instaurado pelo Procurador-Geral da República. Nos termos da Constituição de 1988, podem propor ação direta de inconstitucionalidade os seguintes órgãos ou autoridades:
  - a) Presidente da República;
  - b) Mesa do Senado Federal;



- c) Mesa da Câmara dos Deputados;
- d) Mesa de Assembleia Legislativa;
- e) Governador de Estado;
- f) Procurador-Geral da República;
- g) Conselho Federal da Ordem dos Advogados dos Brasil;
- h) Partido político com representação no Congresso Nacional;
- i) Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.



- A amplitude outorgada ao controle abstrato de normas acabou por conferir-lhe quase o significado de uma ação popular de inconstitucionalidade, pois permite que qualquer um do povo logre induzir um dos entes legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade pretendida.



- Assinale-se, ainda, que, tal como a Constituição de 1967/69 (art. 119, I), a Constituição de 1988 (art. 102, p) outorgou ao Supremo Tribunal Federal a competência para conceder medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade. Assim, o Tribunal poderá suspender, liminarmente, a execução do ato normativo, se considerar presentes os pressupostos relativos à plausibilidade jurídica da arguição (*fumus boni juris*) e à possibilidade de que a aplicação da lei venha acarretar danos irreparáveis ou de difícil reparação (*periculum in mora*).



- Todo esse complexo instrumentalário de controle de constitucionalidade está a recomendar a todos os partícipes do processo de elaboração de leis, especial cautela no exame da constitucionalidade das proposições normativas. Mesmo aqueles que se orientam por parâmetros de índole marcadamente pragmática devem estar advertidos de que, já do prisma estritamente prático, eventual ofensa à Constituição não deverá trazer qualquer utilidade, pois é muito provável que se suspenda a eficácia do dispositivo questionado antes mesmo de sua aplicação.



# Sistemática da Lei

- As leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Dai parece recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.
- Essa classificação e sistematização expressam não só uma característica da cientificidade do Direito, mas correspondem também às exigências mínimas de segurança jurídica, na medida em que impedem uma ruptura arbitrária com a sistemática consagrada na aplicação do Direito.





- Costuma-se distinguir a sistemática da lei em sistemática interna (compatibilidade teleológica e ausência de contradição lógica) e sistemática externa (estrutura da lei).



# Sistemática interna

- Como mencionado, a existência de um sistema interno deve, sempre que possível, evitar a configuração de contradições lógicas, teleológicas, ou valorativas. Tem-se uma contradição lógica se, v .g., a conduta autorizada pela norma A é proibida pela norma B. Verifica-se uma contradição valorativa se se identificam congruências de conteúdo axiológico dentro do sistema.



- É o que resulta, v.g., da consagração de normas discriminatórias dentro de um sistema que estabelece a igualdade como princípio basilar. Constata-se uma contradição teleológica se há uma contradição entre os objetivos perseguidos por disposições diversas, de modo que a observância de um preceito importa na nulificação dos objetivos visados pela outra.



# Sistemática externa

- O exame da estrutura básica de uma lei talvez constitua a forma mais adequada de apreender aspectos relevantes de sua sistemática externa. Tomemos como exemplo a estrutura da Constituição de 1988:
  - Livros;
  - Títulos;
  - Capítulos;
  - Seções;
  - Subseções; e
  - Artigos.



# Artigo

- Artigo é a unidade básica para apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos num texto normativo. No tocante à numeração, consagrou-se a práxis de até o artigo nono (Art. 9º) adotar a numeração ordinal. A partir do de número 10, emprega-se o algarismo arábico correspondente, seguido de ponto-final (Art. 10). Os artigos serão designados pela abreviatura «Art.» sem traço antes do início do texto.

- Os textos dos artigos serão iniciados com letra maiúscula e encerrados com ponto final, exceto quando tiverem incisos, caso em que serão encerrados por dois-pontos (v. Apêndice I «0 Padrão Imprensa Nacional>>). Os artigos podem desdobrar-se, por sua vez, em parágrafos e incisos; e estes, em alíneas.



# Parágrafos(§§)

- Os parágrafos constituem, na técnica legislativa, a imediata divisão de um artigo, ou, como anotado por Arthur Marinho.
- <<(…) parágrafo sempre foi, numa lei, disposição secundária de um artigo em que se explica ou modifica a disposição principal>>



- O parágrafo é representado pelo sinal gráfico §.
- Também em relação ao parágrafo, consagra-se a prática da numeração ordinal até o nono (§ 9º) e cardinal a partir do parágrafo dez (§ 10). No caso de haver apenas um parágrafo, adota-se a grafia Parágrafo único (e não § único). Os textos dos parágrafos serão iniciados com letra maiúscula e encerrados com ponto final.





# Incisos e alíneas

- Os incisos são utilizados como elementos discriminativos de artigo se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou não se mostrar adequado a constituir parágrafo. Os incisos são indicados por algarismos romanos e as alíneas por letras.
- As alíneas ou letras constituem desdobramentos dos incisos e dos parágrafos. A alínea ou letra será grafada em minúsculo e seguida de parentese: a); b); c); etc., O desdobramento das alíneas faz-se com números cardinais, seguidos de ponto (v.g. 1.; 2.; etc.).



- Por exemplo, art. 5º da Constituição: «Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
- ( ... ) LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;



- LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira faz-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;



- ( ... ) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte».



- Na elaboração dos artigos devem ser observadas algumas regras básicas, tal como recomendado por Hesio Fernandes Pinheiro:
  - a) cada artigo deve tratar de um único assunto;
  - b) o artigo conterá, exclusivamente, a norma geral, o princípio. As medidas complementares e as exceções deverão ser expressas em parágrafos;
  - c) quando o assunto requerer discriminações, o enunciado comporá o artigo, e os elementos de discriminação serão apresentados sob a forma de incisos;

- d) as expressões devem ser usadas em seu sentido vulgar, salvo se se tratar de assunto técnico, quando então será preferida a nomenclatura técnica, peculiar ao setor de atividades sobre o qual se pretende legislar;
- e) as frases devem ser concisas;
- f) nos atos extensos, os primeiros artigos devem ser reservados à definição dos objetivos perseguidos pelo legislador e à limitação de seu campo de aplicação.



# Agrupamento de artigos

- a) Das seções
- A seção é o conjunto de artigos que versam sobre o mesmo tema. As seções são indicadas por algarismos romanos (v.g.: Seção I; Seção II; etc.). Eventualmente, as seções subdividem-se em subseções.
- b) Dos capítulos O capítulo é formado por um agrupamento de seções.
- c) Título O título engloba um conjunto de capítulos.
- d) Livro
- Nas leis mais extensas normalmente, na legislação codificada", os conjuntos de títulos são reunidos em livros.



# Critérios de sistematização

- Embora o legislador disponha de uma margem relativamente ampla de discricionariedade para eleger os critérios de sistematização da lei, não pode subsistir dúvida de que esses critérios devem guardar adequação com a matéria regulada. Não é concebível, por exemplo, que o legislador sistematize a Parte Geral do Código Penal segundo as penas previstas.f15) Algumas regras básicas podem ser enunciadas, a propósito:
  - a) as matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto;
  - b) procedimentos devem ser disciplinados segundo uma ordem cronológica;





- c) a sistemática da lei deve ser concebida de modo a permitir que ela forneça resposta à questão jurídica a ser disciplinada e não a qualquer outra indagação;
- d) deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios;
- e) institutos diversos devem ser tratados separadamente.
- A natureza e as peculiaridades de cada disciplina jurídica têm influência decisiva sobre o modelo de sistematização a ser adotado.



- Alguns princípios constitucionais balizam a formulação das disposições legais. Do princípio do Estado de Direito e de alguns postulados dele derivados podem-se inferir alguns requisitos que devem nortear a elaboração de atos normativos.
- O princípio do Estado de Direito exige que as normas jurídicas sejam dotadas de alguns atributos, tais como precisão ou determinabilidade, clareza, densidade suficiente.



# Clareza e determinação das normas

- O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas sejam pautadas pela precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem. Devem ser evitadas, assim, as formulações obscuras, imprecisas, confusas ou contraditórias.



# O princípio da reserva legal

- A Constituição consagra, no art. 37, a ideia de que a Administração Pública está submetida, entre outros princípios, ao da legalidade, que abrange postulados de supremacia da lei e o princípio da reserva legal. Supremacia da lei expressa a vinculação da Administração ao Direito, o postulado de que o ato administrativo que contraria norma legal é inválido. O princípio da reserva legal exige que qualquer intervenção na esfera individual (restrições ao direito de liberdade ou ao direito de propriedade) seja autorizada por lei.



- Esse princípio está sintetizado, na Constituição (art. 5º, II), pela seguinte fórmula:
- «Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei». Os postulados do Estado de Direito, da Democracia (art. 1º) e o princípio da reserva legal (Constituição Federal, art. 5º, II) impõem que as decisões normativas fundamentais sejam tomadas diretamente pelo legislador.



- Assinale-se, a propósito, que a utilização de fórmulas legais exageradamente genéricas e a outorga de competência para sua concretização a órgãos administrativos, mediante expedição de atos regulamentares (regulamentos, instruções, portarias), podem configurar ofensa ao princípio estrito da legalidade, caracterizando, ademais, ilegítima delegação legislativa.

- A doutrina assinala, majoritariamente, que há delegação indevida quando se permite ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-se-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou restrição.

Explicitando esse entendimento, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que: << Inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada>>

Verifica-se a inovação proibida toda vez que não seja possível «afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação incidentes sobre alguém não estavam instituídos e identificados na lei regulamentada.





- É verdade que a identificação de uma delegação legislativa indevida, em virtude da adoção de cláusulas de conteúdo abdicatório ou demissório, há de ser feita em cada caso. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fornece, todavia, elementos para que se estabeleça uma orientação mais ou menos segura sobre o assunto.



- Embora considerasse nulas as autorizações legislativas incondicionadas ou de caráter demissório, a doutrina dominante sempre entendeu legítimas as autorizações fundadas no enunciado da lei formal, desde que do ato legislativo constassem os standards, isto é, «OS princípios jurídicos inerentes à espécie legislativa.» 18) Esforçando-se por sistematizar esse entendimento, afirma Carlos Maximiliano que seriam inconstitucionais as leis cujo conteúdo se cingisse ao seguinte enunciado:
  - **«O Poder Executivo é autorizado a reorganizar o Tribunal de Contas».**



- Aceitam-se, porém, como legítimas fórmulas que enunciem, v.g.·
- **«Fica o Poder Executivo autorizado a reorganizar o ensino superior, sobre as seguintes bases: 1) só obtêm matrícula os bacharéis em letras diplomados por ginásios oficiais; 2) (...)» .**



- Na elaboração da lei devem ser evitadas as autorizações legislativas puras ou incondicionadas, de nítido e inequívoco caráter renunciativo. Elas representam inequívoca deserção da obrigação de deliberar politicamente e podem caracterizar afronta ao princípio da reserva legal.
- Assim, os órgãos incumbidos de elaborar projetos de lei, bem como aqueles competentes para exercer o controle de juridicidade dessas disposições, devem verificar se as proposições formuladas contêm os elementos essenciais que permitam identificar não só a sua finalidade, mas também o próprio conteúdo da decisão para o caso concreto.



# Reserva legal qualificada

- Além do princípio genérico da legalidade, consagrado no art. 5º, II, da Constituição exige o texto constitucional, de forma expressa, que algumas providências sejam precedidas de específica autorização legislativa, vinculada a determinada situação ou destinada a atingir determinado objetivo (reserva legal qualificada).



- Assim, estabelece-se, no art. 5º, XIII, da Constituição Federal, ser < Livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer». Da mesma forma, consagra-se no art. 5º, XXIII, que «a propriedade atenderá a sua função social». Eventuais restrições à liberdade de exercício profissional somente podem ser levadas a efeito no tocante às qualificações profissionais. As restrições ao direito de propriedade somente se legitimam, igualmente, se tiverem por escopo assegurar a sua função social.



# Princípio da legalidade e da anterioridade no âmbito penal e tributário

- A Constituição consagra, no art. 5º, XXXIX, expressa exigência de previsão legal para a definição de crime e a cominação de pena, e proíbe a retroatividade da lei penal (art. 5º, XL). Exige, pois, que o crime seja previsto em lei escrita, sendo vedada a utilização de analogia em relação às normas incriminadoras, e defeso o emprego de fórmulas vagas ou indeterminadas.



- Como acentua Soler, << a só existência de lei prévia não basta, esta lei deve reunir certos caracteres: deve ser concretamente definitiva de uma ação, deve traçar uma figura cerrada em si mesma, por força da qual se conheça não somente qual é a conduta compreendida, senão também qual é a não compreendida>>



- Da mesma forma, a instituição ou elevação de tributos somente pode ser levada a efeito mediante lei formal (Constituição Federal, art. 150, I - princípio da legalidade). É vedada, ademais, a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os houver instituído ou aumentado (Constituição Federal, art. 150, III, b - princípio da anterioridade). Finalmente, proíbe a Constituição a cobrança de tributos em relação a fato gerador ocorrido antes do início da vigência das leis que os houverem instituído ou aumentado (Constituição Federal, art. 150, III, a - princípio da irretroatividade).



# A reserva legal e o princípio da proporcionalidade

- A simples existência de lei não se afigura suficiente para legitimar a intervenção no âmbito dos direitos e liberdades individuais. Faz-se mister, ainda, que as restrições sejam proporcionais, isto é, que sejam «adequadas e justificadas pelo interesse público) e atendam «ao critério de razoabilidade).
- Em outros termos, tendo em vista a observância do princípio da proporcionalidade, cabe analisar não só a legitimidade dos objetivos perseguidos pelo legislador, mas também a adequação dos meios empregados, a necessidade de sua utilização, bem como a razoabilidade, isto é, a ponderação entre a restrição a ser imposta aos cidadãos e os objetivos pretendidos.



# Densidade da norma

- A generalidade e a abstração constituem apanágio da lei. Esses atributos concorrem para uma maior inteligibilidade da lei, facilitando a sua aplicação a uma universalidade de situações ou de pessoas. O princípio da reserva legal exige não só expressa autorização legislativa para intervenção no âmbito dos direitos individuais, mas pressupõe também que a previsão legal contenha uma disciplina suficientemente concreta (densa, determinada).
- É essa densidade suficiente que, de um lado, há de definir as posições juridicamente protegidas e, de outro, pautar a ação do Estado.



- A exigência relativa a uma adequada densidade da norma assume peculiar relevo no âmbito do Direito Penal, porquanto eventual incriminação vaga ou imprecisa de certos fatos poderia reduzir a segurança jurídica, nulificando a garantia que se pretende alcançar com o princípio da reserva legal.



A lei e o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada

- A Constituição Federal de 1988 reproduz no art. 5º, XXXVI, fórmula já tradicional do Direito Constitucional brasileiro, segundo a qual «a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada». Trata-se de postulado fundamental de segurança jurídica, pedra angular do Estado de Direito.



- Com a consagração dessa fórmula, impõe o constituinte que o legislador não só respeite as situações jurídicas individuais consolidadas, mas que também preserve .,. efeitos que hão de se protrair. Da mesma forma, exige-se que lei respeite a coisa julgada, abrangida tanto a coisa julgada formal, que impede a discussão da questão decidida no mesmo processo, quanto a coisa julgada material, que obsta à discussão da questão decidida em outro processo.

# As remissões legislativas

- A remissão constitui técnica legislativa conhecida. Enquanto a remissão à norma de um mesmo texto legislativo não se afigura problemática (remissão interna), as remissões a outros textos legislativos (remissão externa) são passíveis de sofrer objeções de índole constitucional, pois podem afetar a clareza e precisão da norma jurídica. Particularmente problemáticas afiguram-se as remissões encadeadas, isto é, a remissão a dispositivos que, por sua vez, remetem a outras proposições.

- A remissão pura e simples a disposições constantes de outra lei pode preparar dificuldades adicionais, uma vez que, em caso de revogação ou alteração do texto a que se fez referência, subsistirá, quase inevitavelmente, a dúvida sobre o efetivo conteúdo da norma.
- Recomenda-se, por isso, que, se as remissões forem inevitáveis, sejam elas formuladas de tal modo que permitam ao intérprete apreender o seu sentido sem ter de compulsar o texto referido.
- Acentue-se, ademais, que a remissão a atos secundários, como regulamentos ou portarias, pode configurar afronta aos princípios da reserva legal e da independência entre os Poderes.



# Desenvolvimento de uma Lei

- A atividade legislativa não constitui um sistema linear e unidimensional no qual os atores procedem de forma previsível ou planejada. Ao revés, a atividade legislativa é formada por um conjunto de interesses diferenciados e relações de força no complexo campo político. Embora os procedimentos atinentes à formação da lei estejam previstos de modo mais ou menos detalhado na Constituição, não subsiste dúvida de que a metodologia empregada na elaboração das leis não observa, necessariamente, um programa previamente definido.



- É possível, todavia, fixar planos para a elaboração legislativa, como ocorre, normalmente, nos planos de governo, nos quais se estabelecem as diretrizes para a legislatura vindoura. Não obstante, muitas iniciativas, no plano legislativo, são determinadas por circunstâncias ou eventos imprevistos ou imprevisíveis, que exigem uma Pronta ação do legislador. Assim, a despeito de toda a boa vontade e organização, não se afigura possível planejar, de forma absolutamente satisfatória, a ação legislativa.



- Deve-se concluir, pois, que a impossibilidade de um planejamento rigoroso da atividade legislativa acaba por fazer com que o desenvolvimento da lei dependa, não raras vezes, de impulsos isolados. Cumpre diferenciar os impulsos de índole jurídica daqueles de caráter marcadamente político. Os primeiros decorrem, normalmente, de uma exigência expressamente estabelecida na Constituição, isto é, de um dever constitucional de legislar



- Alguns exemplos de inequívocos deveres impostos ao legislador podem ser mencionados: a) Constituição Federal, art. 5º, XXIX: «a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País»



- b) Constituição Federal, art. 5º, XXXII: «O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor»;
- c) Constituição Federal, art. 7º; «São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
  - I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;



- IV salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;



- ( ... ) XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei». Às vezes, pode-se derivar um dever constitucional de legislar de princípios gerais consagrados na Constituição, como os postulados da Democracia, do Estado de Direito e Social e da dignidade da pessoa humana. Outras vezes esse dever torna-se manifesto em virtude de uma decisão judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos processos de mandado de injunção ou na ação direta de controle da omissão (Constituição Federal, arts. 5º, LXXI, e 103, § 2º)



- A decisão política de deflagrar o processo legislativo decorre, muitas vezes, de iniciativas de órgãos da sociedade civil, tais como:
  - as resoluções aprovadas nas convenções partidárias;
  - as propostas formuladas por associações, órgãos de classe, sindicatos, igrejas, etc.
  - a discussão nos órgãos de opinião pública.



# O processo legislativo

- Além do processo legislativo disciplinado na Constituição (processo legislativo, que se refere ao modus faciendi adotado para a tomada da decisão legislativa).
- Não se pode negar que, a despeito de sua relativa informalidade, o processo legislativo traduz um esforço de racionalização dos procedimentos de decisão, que configura uma exigência do próprio Estado de Direito. A doutrina esforça-se por identificar o roteiro básico observado na definição de uma decisão legislativa.



# Identificação e definição do problema

- Antes de decidir sobre as providências a serem empreendidas, cumpre identificar o problema a ser enfrentado. Realizada a identificação do problema, em virtude de impulsos externos (manifestações de órgãos de opinião pública, críticas de segmentos especializados) ou graças à atuação dos mecanismos próprios de controle, cumpre delimitá-lo, de forma precisa. A reunião de informações exatas sobre uma situação considerada inaceitável ou problemática é imprescindível tanto para evitar a construção de falsos problemas



# Análise da Situação questionada e de suas causas

- A complexidade do processo de elaboração de lei e as sérias consequências que podem advir do ato legislativo exigem que a instauração do processo de elaboração legislativa seja precedido de rigorosa análise dos fatos relevantes (apontar as distorções existentes, suas eventuais causas), do exame de todo o complexo normativo em questão (análise de julgados, pareceres, críticas doutrinárias, etc.), bem como de acurado levantamento de dados sobre a questão (audiência de entidades representativas e dos atingidos ou afetados pelo problema, etc.).



- A análise da situação questionada deve contemplar as causas ou complexo de causas que eventualmente determinaram ou contribuíram para o seu desenvolvimento. Essas causas podem originar-se de influências diversas, tais como condutas humanas, desenvolvimentos sociais ou econômicos, influências da política nacional ou internacional, consequências de novos problemas técnicos, efeitos de leis antigas, mudanças de concepção, etc.



# Definição dos objetivos pretendidos

- Para verificar a adequação dos meios a serem utilizados, deve-se proceder a uma análise dos objetivos que devem ser atingidos com a aprovação da proposta. A ação do legislador, nesse âmbito, não difere, fundamentalmente, da atuação do homem comum, caracterizando-se mais por saber exatamente o que não quer, sem precisar o que efetivamente pretende.



- A avaliação emocional dos problemas, a crítica generalizada e, às vezes, irrefletida sobre o estado de coisas dominante acabam por permitir que predominem as soluções negativistas, que têm, fundamentalmente, por escopo suprimir a situação questionada sem contemplar, de forma detida e racional, outras possíveis alternativas ou as causas determinantes desse estado de coisas negativo. Outras vezes deixa-se orientar por sentimento inverso, buscando, pura e simplesmente, a preservação do status quo.



- Essas duas posições podem levar, nos seus extremos, a uma imprecisa definição dos objetivos a serem alcançados. A definição da decisão legislativa deve ser precedida de uma rigorosa avaliação das alternativas existentes, seus prós e contras. A existência de alternativas diversas para a solução do problema não só amplia a liberdade do legislador, como também permite a melhoria da qualidade da decisão legislativa.



# Crítica das propostas

- Antes de decidir sobre a alternativa a ser positivada, devem-se avaliar e contrapor as alternativas existentes sob dois pontos de vista:
  - a) de uma perspectiva puramente objetiva, cumpre verificar se a análise sobre os dados fáticos e prognósticos se mostra consistente;
  - b) de uma perspectiva axiológica, impõe-se aferir, com a utilização de critérios de probabilidade (prognósticos), se os meios a serem empregados se mostram adequados a produzir as conseqüências desejadas. Deve-se contemplar, igualmente, as suas deficiências e eventuais efeitos colaterais negativos.





- A crítica das proposições formuladas deve indagar se as medidas a implementar são compatíveis com o princípio da proporcionalidade, que exige que a intervenção no âmbito do direito individual seja não só indispensável, mas também adequada e razoável. É exatamente a observância do princípio da proporcionalidade que recomenda que, no conjunto de alternativas existentes, seja eleita aquela que, embora tenha a mesma efetividade, afete de forma menos intensa a situação individual.

- Na avaliação das alternativas, não se devem perder de vista aspectos relevantes relativos à aplicação e à execução da lei (análises das repercussões econômico-financeiras; exame da relação custo-benefício; testes e experimentos relacionados com as possíveis consequências que poderão advir da aplicação do novo modelo legal; etc.).



- Na comparação das alternativas, deve-se dar preferência àquelas que se mostrem compatíveis com todo o sistema jurídico (harmonia com o sistema jurídico). Finalmente, compete avaliar o grau de aceitabilidade pelos cidadãos das medidas propostas e de sua factibilidade ou exequibilidade. Tanto a possibilidade de resistência séria contra a aplicação de determinada norma por parte dos eventuais atingidos, quanto à probabilidade de que ela venha a ser objeto de impugnações judiciais fundadas, não de ser levadas em conta na formulação das proposições normativas.

# Controle de resultados

- A metodologia empregada para obtenção da decisão legislativa estaria incompleta se entendêssemos que a tarefa do legislador se encerra com a edição do ato normativo. Uma planificação mais rigorosa do processo de elaboração legislativa exige um cuidadoso controle das diversas consequências produzidas pelo novo ato normativo.



- Mencionem-se algumas formas de controle a posteriori dos resultados da lei:
- a) afirma-se, ordinariamente, que o legislador está submetido não só ao dever de legislar, mas também a um dever geral de aferição e de adequação dos atos legislativos já em vigor. Esse dever de adequação manifesta-se, especialmente, naquelas decisões legislativas tomadas com base em prognósticos ou em juízos de probabilidade, tal como ocorre com os planos econômicos e com as leis que disciplinam realidades técnico científicas;



- b) outra forma convencional de controle são os chamados “Relatórios de experiências” elaborados com a finalidade de avaliar e sistematizar os resultados e experiências colhidos com a aplicação da lei. No tocante à execução orçamentária, houve por bem o próprio constituinte estabelecer exigência de elaboração e publicação de relatório circunstanciado (Constituição Federal, art. 165, § 3º). A elaboração desses relatórios pode ser prevista, igualmente, em lei ou ser requerida por iniciativa parlamentar (Constituição Federal, art. 58, III);



- c) a análise das decisões judiciais, proferidas no âmbito do controle judicial da constitucionalidade das leis e da legitimidade dos atos administrativos, permite, igualmente, aferir os resultados obtidos na aplicação e execução da lei;
- d) outras modalidades de controle devem ser contempladas, tais como as críticas científicas, as manifestações dos cidadãos, através de órgãos de representação ou isoladamente, críticas de órgãos de imprensa, etc. A falta de um efetivo controle de resultados pode ensejar a configuração de inconstitucionalidade por omissão, uma vez que o legislador está obrigado a proceder a permanente atualização e adequação das normas.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/JuSilva/d/3183972-PauloBonavidesCiencia-Politica>> Acesso em: 23 ago. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <[https://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Consti%27ao.htm](https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Consti%27ao.htm)>. Acesso em 07 fev. 2011.





# GRATIDÃO!

