

**FACULDADE EVANGÉLICA RAÍZES**

**AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL:  
ESTUDO DE CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE COCALZINHO DE  
GOIÁS BIÊNIO 2019 A 2020.**

**ADALBERTO AMARAL DA SILVA**

**Anápolis/GO**

**2021**

**ADALBERTO AMARAL DA SILVA**

**AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL:  
ESTUDO DE CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE COCALZINHO DE  
GOIÁS BIÊNIO 2019 A 2020**

Projeto de artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Evangélica Raízes.

Orientador: Professor Especialista João Victor Mota Marques.

**Anápolis/GO**

**2021**

# AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL - ESTUDO DE CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE COCALZINHO DE GOIÁS-BIÊNIO 2019 A 2020

## EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONS AT THE MUNICIPAL SCOPE - CASE STUDY OF THE CITY COUNCIL OF COCALZINHO DE GOIÁS- BIÊNIO 2019 TO 2020

Adalberto Amaral da Silva<sup>1</sup>

João Victor Mota Marques<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente estudo tem como temática o estudo da relação Executivo-Legislativo em âmbito municipal. O objetivo é entender essa relação no município de Cocalzinho de Goiás nos anos de 2019 e 2020. O ponto de partida foi o estudo das obras que se dedicaram a analisar o tema em âmbito federal para assim traçar parâmetros de pesquisa. Ato contínuo foi feita uma coleta de dados sobre as proposições legislativas apresentadas em 2019 e 2020, cuja análise demonstrará que os projetos oriundos do Executivo possuem uma alta taxa de aprovação, tal como ocorreu na esfera Federal.

**Palavras-chave:** Executivo-Legislativo. Câmara Municipal. Cocalzinho de Goiás.

### ABSTRACT

The present study has as its theme the study of the Executive-Legislative relationship at the municipal level. The objective is to understand this relationship in the municipality of Cocalzinho de Goiás in the years 2019 and 2020. The starting point was the study of the works that were dedicated to analyzing the topic at the federal level in order to trace research parameters. A continuous collection of data was made on the legislative proposals presented in 2019 and 2020, whose analysis will demonstrate that the projects originating from the Executive have a high approval rate, as occurred in the Federal sphere.

**Keywords:** Executive-Legislative. Town hall. Cocalzinho de Goiás.

---

<sup>1</sup> Graduação em Administração Geral de Empresas pela Faculdade Anhanguera de Anápolis e MBA em Gestão Financeira pela UniEvangélica, Anápolis-GO. Acadêmico de Direito na Faculdade Evangélica Raízes, Anápolis-GO, Brasil. E-mail: [adalbertoamaral1@hotmail.com](mailto:adalbertoamaral1@hotmail.com)

<sup>2</sup> Orientador.

## 1. Introdução

Este estudo dedica-se a analisar a produção legislativa do município de Cocalzinho de Goiás nos anos de 2019 e 2020 e, com isso, entender um pouco sobre a relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal. Para tanto, conhecer a quantidade de leis (ordinárias e complementares) aprovadas no período avaliado, bem como o respectivo percentual de propostas dos Poderes Executivo e Legislativo será essencial para que possamos entender essa relação.

Atualmente, os cientistas políticos brasileiros têm se dedicado ao estudo da relação Executivo-Legislativo, principalmente após Argelina Figueiredo e Fernando Limongi terem iniciado os estudos sobre esse tema, focado no sistema presidencialista multipartidário. Depois do estudo produzido por esses dois cientistas políticos, muitos são os que se dedicam ao estudo da relação Executivo-Legislativo em âmbito Federal e, até mesmo, Estadual. Angelis (2001), em dissertação de mestrado, dedicou seus estudos à análise da Assembleia Legislativa Gaúcha, explicando o papel dos Deputados frente aos problemas sociais. Do mesmo modo, Silva (2012) analisou o trabalho desenvolvido na Assembleia Legislativa de São Paulo no período de 1999-2010, tecendo considerações sobre o grau de apoio dos parlamentares ao governo do estado, bem como sua participação na produção de leis.

Porém, ainda pouco se sabe sobre a relação Executivo-Legislativo em âmbito municipal. São poucos os que se dedicam a estudar essa relação no município. A escassez de estudo nessa relação em âmbito municipal foi o que motivou o presente trabalho de pesquisa, que, através da análise da relação entre o Executivo e o Legislativo Cocalzinhense, pretende entender melhor como funciona a produção legislativa municipal.

Uma análise dessa conjuntura não poderia ser feita sem antes estudarmos como funciona o processo legislativo municipal, com ênfase na Lei Orgânica do município e no Regimento Interno da Câmara. Este estudo vai revelar como nascem as Leis e o critério utilizado para que um projeto seja aprovado em detrimento de outros, além de observar o poder de agenda de cada Poder.

Em que pese a tentativa de dar ao Processo Legislativo Municipal as mesmas características dos modelos estaduais e federais, essa simetria nem

sempre é alcançada de forma eficaz, face as características próprias de cada ente federativo. A dificuldade em aplicar as regras do processo legislativo, tal como a norma prevê, também vai ser estudada neste trabalho e isso nem sempre representa transgressão normativa, mas tão somente a necessidade de rever essas normas de forma que se ajustem às peculiaridades do ente federativo em estudo, no caso o município.

A tramitação dos Projetos segue rito parecido com os modelos estaduais e federal, recebendo numeração própria, apreciado por comissões permanentes compostas por Vereadores, e, no caso em estudo, submetido à vontade do Plenário. As diferenças já podem ser percebidas nas votações, pois todas as proposições são decididas em sessões plenárias, por deliberação dos vereadores de acordo com o quórum exigido para cada proposição.

O levantamento de dados realizado ao longo deste trabalho tem também a missão de revelar as áreas de maior interesse legislativo, tanto por parte do Poder Legislativo, como por parte do Poder Executivo. Outro dado estudado é a quantidade de projetos aprovados, e porque os Projetos de iniciativa do Poder Executivo são submetidos à apreciação do plenário em um tempo bem menor que os oriundos do Poder Legislativo.

Destaque também que o Executivo, nos anos de 2019 e 2020, teve grande parte dos seus projetos aprovados pela Casa legislativa e os poucos que não prosperaram não sofreram rejeição, apenas foram arquivados a pedido do autor ou tiveram sua proposição substituída por outra mais abrangente. Importa salientar que o mesmo não ocorre com os Projetos oriundos do Poder Legislativo, que acabam sofrendo mais rejeição entre seus próprios pares.

Saber, dentre as leis aprovadas, qual o percentual é de iniciativa do Poder Executivo nos permitirá compreender qual o papel de cada um dos Poderes na atribuição que lhe é comum, a de propor leis.

## **2. Relação Executivo-Legislativo na Constituição Federal de 1988**

Antes de iniciarmos o estudo sobre a relação Executivo-Legislativo no município de Cocalzinho de Goiás, é de suma importância entender um pouco dessa relação na esfera Federal. A nova ordem constitucional atribuiu maiores poderes legislativos ao Executivo. “Em suma, na ordem institucional criada pela Constituição

de 1988, ao contrário da que vigia sob a Constituição de 1946, a distribuição de poder é favorável ao Executivo. Além disso, o princípio de distribuição de direitos e recursos parlamentares é partidário e concentrado nas mãos dos líderes”. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 16).

Figueiredo e Limongi, em sua obra *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional (2001)*, dedicaram um capítulo à análise da produção legislativa ocorrida na Câmara dos Deputados entre os anos de 1989 e 1998, o que reforçaria as conclusões dos seus capítulos anteriores sobre a preponderância legislativa do Executivo, em especial das coalizões de apoio à agenda do Executivo.

Os dados aqui examinados contestam diagnósticos estabelecidos sobre o desempenho dos sistemas presidencialistas em geral e o funcionamento do presidencialismo brasileiro em particular. O Congresso brasileiro não pode ser visto como um obstáculo à aprovação da agenda legislativa do Executivo. Os governos recentes — ao contrário do que normalmente se propala — têm tido considerável grau de sucesso legislativo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.101)

Para a análise da quantidade de projetos apresentados e aprovados não foram considerados os Projetos de Resolução e de Decreto Legislativo, porquanto que, para essas espécies legislativas, a iniciativa é reservada ao Legislativo, o que poderia proporcionar um resultado equivocado.

Esse sucesso legislativo, de que tratam os autores mencionados, é de fácil constatação quando se analisam os dados por eles obtidos. Na análise desses dados, foram comparadas as taxas de aprovação dos projetos oriundos do Executivo em relação àqueles que tiveram sua origem no Legislativo. Importante destacar que, nessa análise comparativa, também foram considerados os projetos iniciados e aprovados de acordo com as prerrogativas institucionais de cada Poder.

A taxa de aprovação dos projetos do Executivo nas áreas em que detém prerrogativas institucionais é altíssima. Poderes de iniciativa exclusiva e de edição de medidas provisórias com força de lei dão ao Executivo um poder de agenda que afeta diretamente os resultados legislativos. Como se vê na tabela, a grande maioria das leis do Executivo refere-se a matéria orçamentária. Apenas quatro leis referentes a matérias orçamentárias foram rejeitadas nesses 10 anos. Tais projetos referem-se a pedidos de abertura de crédito alterando a lei orçamentária vigente. O total de leis que decorrem de medidas provisórias também é alto, superando o número de leis em que o Executivo não detém iniciativa concorrente. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.103).

Compõe essa análise o número de Projetos, como também o número de Medidas Provisórias que foram propostos e divididos nas seguintes categorias: Apresentados; Transformados em Leis; Rejeitados; Outros; em Tramitação; e Vetados Totalmente. Na categoria outros, estão as Medidas Provisórias “revogadas”, bem como aquelas que perderam a sua eficácia, ou seja, que tiveram seu prazo expirado porque o Executivo perdeu o interesse em reeditá-las.

Resultados dos projetos de lei segundo a iniciativa, 1989-98							
		Apres.	Transf. em lei	Rejeitados	Outros*	Em tramitação	Vetados totalmente
Executivo	Orçamento	902	898	4	–	–	–
	Medida provisória	517	358	14	72	71	2
	Outras leis	655	350	6	184	115	8
	Total	2.074	1.606	24	256	186	10
Legislativo	Total	16.217	262	246	S/i <sup>1</sup>	15.595 <sup>1</sup>	114

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.  
\* Inclui projetos de lei anexados, encerrados, retirados pelo autor e, no caso das MPs, as que se tornaram sem eficácia ou prejudicadas e as revogadas.  
<sup>1</sup> Total aproximado que inclui também a categoria *outros*.

Tabela 1- Resultados dos Projetos por iniciativa em âmbito Federal 1989-98.  
(FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p.104)

Também, foram apresentados resultados dos projetos por origem e por assunto, com a finalidade de entender a agenda de cada Poder, sua área de maior interesse legislativo. Esses dados revelaram que a “*agenda do Executivo é econômica e administrativa enquanto que a do Legislativo é social*”. (FIGUEIREDO; LIMONGI. 2001, p.106).

Resultados dos projetos por origem e assunto, 1989-98						
	Transf. em lei		Rejeitados		Em tramitação	
	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
Econômica	232	50	13	23	48	30
Administrativa	247	44	4	35	54	20
Social	178	148	3	66	73	241
Outras	3	20	–	34	4	14
Total	660 <sup>1</sup>	262	20	158	179	305 <sup>2</sup>

Fontes: Prodasen; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.  
<sup>1</sup> Exclui 898 leis orçamentárias e 48 aberturas de créditos solicitados através de MP.  
<sup>2</sup> Inclui apenas os projetos aprovados pela Câmara, em tramitação no Senado até dezembro de 1994.

Tabela 2 - Resultados dos Projetos por origem e assunto em âmbito Federal.  
 (Fonte: FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p.106)

Outro ponto que merece destaque quando analisamos a tabela 2 é que, no período de 1989 a 1998, 660 projetos do Executivo viraram Leis, enquanto que no mesmo período apenas 262 projetos do Legislativo tiveram o mesmo resultado.

O que se pode perceber é uma preponderância do Poder Executivo, não só em propor Projetos, como também em ver sua agenda aprovada. Apenas 20 projetos de origem do executivo foram rejeitados pelos parlamentares, um número irrelevante quando comparado com os projetos de origem do Legislativo, onde 158 Projetos foram rejeitados.

Insta salientar que, por mais que o Executivo possua prerrogativas institucionais que o permitam interferir em certa medida na agenda do Legislativo, ele precisa buscar apoio parlamentar para ver sua agenda aprovada. Figueiredo e Limongi (2001, p.120) explicam a necessidade desses acordos políticos: *“a coalizão partidária que dá sustentação política ao Executivo garante vitória deste na vasta maioria das votações relativas à sua agenda”*.

Contudo, em que pese a coalizão existente, estudos revelam que a fidelidade dos parlamentares é, sobretudo, partidária:

O apoio dos parlamentares ao governo não é incondicional, e sua fidelidade maior é partidária em vez de governista, como se depreende do fato de o apoio ao governo diminuir quando há dissensões partidárias na coalizão presidencial. Isso porque o deputado segue o líder do partido, e não o líder do governo, quando eles não estão de acordo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p.120)

Após essas breves considerações extraídas da obra de Figueiredo e Limongi e que servirá de base para a estrutura do presente trabalho, passaremos a estudar o Poder Legislativo municipal.

## **2.1 O Poder Legislativo Municipal na Constituição**

O Município, conforme disposição constitucional, art. 18 da CF/88, compõe a organização político administrativa do Estado Federado Brasileiro, tendo autonomia nos termos da própria constituição. Essa autonomia vai garantir, entre outras prerrogativas, que o Município possa ter sua própria legislação, dentro dos limites de competência fixados constitucionalmente. (BRASIL, 1988).

O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito, eleito em conjunto com o Vice-Prefeito para um mandato de quatro anos. Por seu turno, o Poder Legislativo é exercido na Câmara Municipal, por Vereadores eleitos pelo sistema proporcional de votos, para um mandato de quatro anos. Vale ressaltar que as eleições municipais para o cargo de prefeito, vice-prefeito e vereador ocorrem no meio das legislaturas federal e estadual. (COCALZINHO DE GOIÁS, 1993).

Tal como ocorre na esfera federal e estadual, o município também possui o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Executivo, que são independentes e harmônicos entre si. Esse sistema está relacionado com a separação de funções do Estado. Em se tratando da esfera estadual e federal, observamos uma tripartição que abrange as funções legislativa, administrativa e judiciária, exercida respectivamente pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (COCALZINHO DE GOIÁS, 1993).

Neste sentido, Ferreira Filho, em seu curso de Direito Constitucional, ao discorrer sobre a origem da separação de poderes assim escreveu:

[...] Esse compromisso foi teorizado por Locke, no segundo tratado do Governo Civil, que o justificou a partir da hipótese do estado de natureza. Ganhou ele, porém repercussão estrondosa na obra de Montesquieu, O espírito das leis, que o transformou numa célebres doutrinas políticas de todos os tempos [...] A "Separação de Poderes", como se indicou acima, pressupõe a tripartição das funções do estado, ou seja, a distinção das funções legislativa, administrativa (ou executiva) e jurisdicional. Essa classificação que é devida a Montesquieu encontra, porém, antecedentes na obra de Aristóteles e Locke". (FERREIRA FILHO, 2007, p. 135)

A preocupação de Montesquieu estava em delimitar as competências de cada poder para, assim, conter as arbitrariedades do Poder Público sem que um

poder sobressaia em detrimento de outro. Nesse sentido, Julio Cezar Couceiro *apud* Montesquieu escreveu:

Estaria tudo perdido se em um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares. (MONTESQUIEU *apud* COUCEIRO, 2000 P. 201)

No caso do Município, a Constituição Federal prescreveu as funções de cada Poder dentro desse ente federativo, atribuindo ao legislativo a função de legislar e fiscalizar.

Importante mencionar que, conforme disposição constitucional insculpida no caput do art. 29, o município será regido por lei orgânica, que deverá ser votada em dois turnos:

*“com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará[...]”.*

Além disso, o mesmo artigo prescreve que deverá atender os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado, além de atender a uma série de preceitos distribuídos ao longo de quinze incisos.

Esses preceitos referem-se especialmente ao limite máximo de composição da Casa legislativa, organização da função fiscalizadora e legislativa da Câmara Municipal, julgamentos das contas do Executivo municipal, entre outros.

Basta uma rápida consulta ao site do Supremo Tribunal Federal para saber que este não é um tema pacífico. Muitas são as ações que chegam ao pretório excelso com o objetivo de discutir a constitucionalidade de leis que teoricamente teriam invadido a esfera de competência de outros entes da federação, mas que, por outro lado, baseia-se na possibilidade de legislar sobre “assuntos de interesse local”.

## **2.2 Função Fiscalizadora do Poder Legislativo Municipal.**

O Poder Legislativo Municipal possui não só a função de legislar como também a função de fiscalizar. Em que pese a Constituição Federal ter deixado isso claro, percebe-se, ainda, que a Constituição Bandeirante exemplifica sobre quais aspectos recai essa fiscalização:

*“contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta”. Além disso, a mesma Constituição estabelece quais requisitos devem ser perquiridos, são eles: “legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.”*

A função fiscalizadora revela-se muito mais técnica do que política. Por isso, a própria Constituição Federal criou os Tribunais de Contas que, apesar de receberem o nome de Tribunal, não estão na estrutura do Poder Judiciário. Esses Tribunais auxiliam o Poder Legislativo na fiscalização contábil e financeira do município, emitem parecer que pode ser favorável ou não à aprovação das contas que o executivo deve prestar anualmente. Importante salientar que, por força do próprio dispositivo constitucional, esse parecer só deixará de prevalecer mediante decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (BRASIL, 1988).

### **2.3 Função Legislativa do Poder Legislativo Municipal**

A Função Legislativa é a mais conhecida função exercida pelo parlamento de modo geral. Uma característica do legislativo é a pluralidade, pessoas de diferentes pensamentos, diferentes partidos e ideologias, escolhidas pelo povo e que se reúnem para proporem diferentes soluções e defender interesses para as mais variadas demandas da sociedade.

A maioria dos cientistas políticos concorda que a função legislativa seja um traço essencial de todos os sistemas políticos, pelo menos desde o advento da Nação Estado. O que importa ressaltar é que a função do legislativo está presente em todos de forma institucionalizada ou não, de modo autoritário ou representativo, latente ou manifesta; portanto, ela está ocorrendo dentro dos mais variados sistemas políticos, ora desempenhada por um indivíduo, ora por um grupo, ora por uma instituição, influenciando de uma maneira ou de outra o funcionamento e a sobrevivência desses sistemas. (AZEVEDO, 2001, p.23)

A complexidade dessa Função está em atender os diversos tipos de interesses de uma sociedade. O que é bom para um determinado grupo de cidadãos pode ser contrário aos interesses de outro grupo. Tentar chegar ao denominador comum, nesse jogo de interesses, não é tarefa das mais fáceis, pois primeiro o parlamentar deve ser capaz de convencer seus pares que sua ideia deva prevalecer em detrimento de outra, e isso não se faz só com argumentos ou uma boa retórica.

Na Câmara Municipal, o Vereador deve ser capaz de propor soluções que atendam aos interesses dos cidadãos que o elegeram. Porém, diferente dos parlamentos na esfera estadual e federal, a Câmara de Vereadores está muito mais próxima do eleitor, e o Vereador acaba sendo cobrado de forma mais direta e constante.

Além da exaustiva discussão sobre a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local, abordada anteriormente, que paira no nosso judiciário, há ainda as matérias que são de competência exclusiva ou privativa do Poder Executivo, e isso restringe mais ainda a iniciativa de projetos de competência do Poder Legislativo municipal.

Quando analisamos a tomada de decisões políticas, fica claro que o Poder Legislativo Municipal tem sofrido sérias limitações, principalmente no tocante à sua produção legislativa, uma vez que a Lei Orgânica Municipal e Lei de Responsabilidade fiscal têm criado mecanismos para impedir que o legislador elabore leis que despendam gastos.

Dessa forma, conhecer as regras do jogo é essencial para que o parlamentar possa fazer com que a vontade de seus representados possa prevalecer e ser levada adiante. Saber como funciona o Processo Legislativo é de vital importância na busca da satisfação desses interesses.

Neste contexto, vamos entender como funciona a elaboração legislativa do município de Cocalzinho de Goiás, foco do presente estudo. Os próximos capítulos se propõem a estudar o Município de Cocalzinho de Goiás, como é a relação Executivo-Legislativo na defesa de seus interesses e como funciona o processo legislativo deste município.

## **2. Município de Cocalzinho de Goiás**

A origem da cidade de Cocalzinho de Goiás se dá por volta de 1960 com o surgimento da Fábrica de Cimento do Grupo Votorantim em terras cedidas pela família Curado Fleury. Em seguida, foi aprovado o loteamento Cidade dos Pireneus (Decreto Municipal nº 103, de 14/06/1961), como início da sua urbanização propriamente dita. Já fundadora da área da atual Cocalzinho – verdejante encanto de veredas de buritis, com uma fábrica de cimento ao centro – era a sesmaria (uma

espécie de fazenda que consistia numa enorme extensão de terras demarcadas e confiada a um único dono).

O Município, de bioma Cerrado, é divisor de águas para duas importantes bacias hidrográficas continentais: bacia do Paranaíba e bacia do Tocantins, além de agregar paisagens altaneiras em sua geografia, perfazendo um panorama de adorável contemplação.



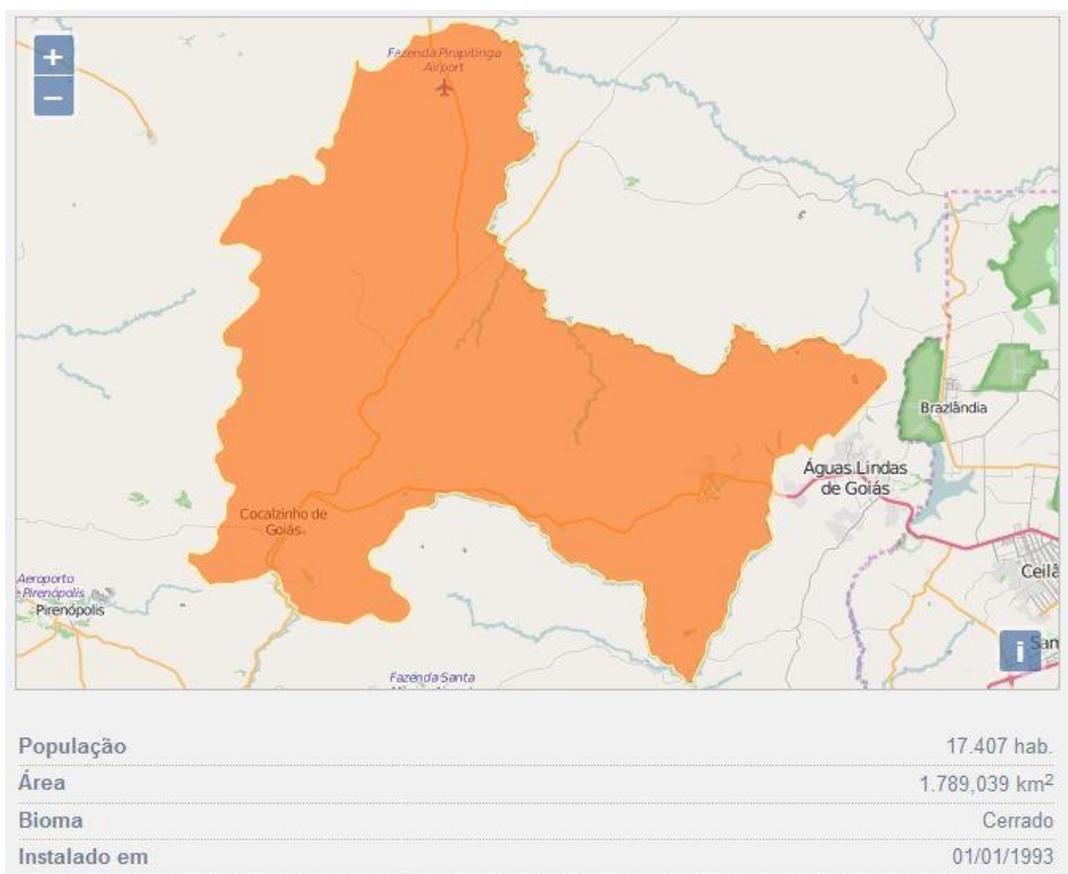
Cocalzinho de Goiás  
Década de 90 (Foto/Internet)

Desmembrado de Corumbá de Goiás e criado pela Lei 11.262, de 03 de julho de 1990, o município de Cocalzinho de Goiás está localizado a 120 km de Goiânia-GO e 107 km de Brasília-DF. Está às margens das BRs 070 e 414 e dividido entre a sede Cocalzinho e os Distritos de Edilânida e Girassol. É banhado pelos rios: Corumbá, Areia, Oliveira e Costa e Rio Verde. Considerado de média densidade populacional e localização privilegiada, o município possui excelente vocação para o setor de turismo, seja cultural, histórico, rural radical ou de aventuras.



Distrito de Girassol  
Década de 90 (Foto/Internet)

Assim sendo erguida às margens do Rio Corumbá, Cocalzinho está localizada no centro-oeste goiano. Integrante do Ecomuseu do Cerrado, do Consórcio das Águas Emendadas e da Região Integrada para o Desenvolvimento do Entorno (RIDE), é o portal de entrada do corredor turístico dos Pireneus. Dono de uma flora e fauna riquíssimas, onde predomina o cerrado, é cortado por vários rios e córregos, os quais nascem em seu território ou nele formam, desaguando ao sul pelos rios Corumbá e Areias ou ao norte por meio dos rios Verde e Oliveira Costa, elegendo como prioritária a preservação destas riquezas.



Mapa de Cocalzinho de Goiás

(Fonte IBGE - 2016)

Ante o exposto, tendo em vista a história de Cocalzinho de Goiás, que foi emancipada em 03/07/1990, passamos a destacar a estrutura política-administrativa,

cujo Poder Legislativo possui 11 (onze) vereadores, assim distribuídos partidariamente:

<b>NUMERO DE VEREADORES</b>	<b>PARTIDO - SIGLA</b>
03	Partido Liberal - PL
02	Partido Trabalhista Cristão - PTC
03	Partido Social Democrático - PSD
03	Democratas - DEM

Cabe ressaltar que o chefe do Poder Executivo é filiado ao Partido Liberal, o seu vice-prefeito é do Democratas. Hoje, apenas a bancada do PTC, composta por 02 (dois) Vereadores, conforme demonstrado na tabela, compõe a oposição ao atual governo.

### **3.1 Relação Executivo-Legislativo em Cocalzinho de Goiás**

No que tange à tomada de decisão política, como já mencionada no capítulo anterior, o Poder Legislativo Cocalzinhense, assim como em outros municípios, tem limitada a sua competência para iniciar projetos que despendam gastos ou que teoricamente estaria dentro do rol de matérias essencialmente administrativas. Contudo, cabe mencionar que essa restrição imposta ao Legislativo advém da limitação técnica de elaborar projetos que apontem a forma de custeio.

Projetos que por sua natureza despendam gastos têm sido iniciados pelo Executivo, porquanto este Poder possui todo o aparato técnico necessário para apontar a forma de custeio, e remanejar os recursos que estão sob a sua administração como melhor entender. Essa capacidade técnica que o Executivo possui dá a ele o poder não só de iniciar projetos, como também de, em certa medida, determinar o momento de sua votação.

Cabe ressaltar que a Constituição de 1988, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, não reservou como privativa do Executivo a iniciativa de leis que versem sobre matérias financeiras. Nesse sentido, reproduzimos abaixo transcrição contida nos autos do Recurso Extraordinário 328.896 São Paulo, do Ministro Celso de Mello:

A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía, ao Chefe do Poder Executivo da União, a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas.” (RTJ 133/1044, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). (**grifo nosso**)

O debate sobre iniciativa para proposições de Projetos, bem como sobre a matéria tratada é de suma importância, porém não será abordado no presente trabalho.

Figueiredo e Limongi analisaram a prerrogativa que possui o executivo em exercer esse “poder legislativo” e chegaram a seguinte afirmativa:

A nosso ver, os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p 23).

Por se tratar de Câmara Municipal, o menor dos entes federativos, esse poder de agenda se mostra ainda mais evidente, levando o Vereador a cooperar com as ações do executivo. Para melhor elucidar o que vem a ser esse poder de agenda, trago à baila exemplificações citadas por Bittencourt:

Fazem parte do poder de agenda, por exemplo, as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para as comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de quórum, etc. (BITTENCOURT, 2012, p. 14)

No município de Cocalzinho de Goiás, esse poder de agenda que o executivo possui faz com que não só este negocie a cooperação como também imponha a sua vontade pelos mecanismos elucidados. É comum, por exemplo, o

Executivo solicitar regime de urgência para seus projetos, o que reduz os prazos regimentais previamente estabelecidos.

Outro ponto que merece destaque é que atualmente apenas dois Vereadores formam a bancada de oposição ao atual governo, os demais vereadores compõem a base do atual prefeito, o que diminui a necessidade do executivo ter que negociar a cooperação para ver sua agenda aprovada.

Contudo, não é tão simples. Como já mencionado, o Vereador é cobrado diretamente pelos seus eleitores, que comparecem à Câmara com as mais variadas demandas. O Regimento Interno colocou à disposição do Vereador alguns mecanismos para que possa atender seus eleitores, e esse negocia com o Executivo para que suas propostas sejam colocadas em prática, atendendo assim os interesses do cidadão.

Um desses mecanismos é o trabalho desenvolvido no âmbito das comissões permanentes da Casa que será estudado mais adiante, mas cabe mencionar que essas comissões têm a prerrogativa de convocar secretários e responsáveis pela Administração para prestar esclarecimento, bem como solicitar informações ao Chefe do Executivo sobre determinada demanda. Ter conhecimento dessa prerrogativa faz com que o Vereador tenha um importante mecanismo de negociação nas mãos.

Antes de iniciarmos o estudo sobre o processo legislativo de Cocalzinho de Goiás, é importante explicar que existem outros mecanismos que o Regimento Interno dispôs como prerrogativa do Vereador.

### **3.2 Proposições Regimentais à disposição do vereador**

Além dos Projetos, há outras proposições sujeitas à deliberação do Plenário. São instrumentos utilizados pelo Vereador para solicitar informações de outros órgãos, solicitar ou indicar que seja tomada alguma providência em relação a um determinado assunto. Outros visam aplaudir, apoiar ou repudiar alguém ou algo, e por fim, há simplesmente os que visam apenas deliberar matéria de expediente, como uma simples justificativa de ausência do vereador em uma sessão ordinária ou um comunicado do partido feito pelo líder da bancada.

### 3.2.1 Requerimentos

Requerimentos são proposições apresentadas na fase de Expediente de uma Sessão Ordinária. Servem, em geral, para pedir informações sobre um determinado assunto de interesse comum. De acordo com o Regimento Interno, em seu art. 66, II Requerimento;

Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos.

Quando por escrito, deve ser redigido dentro das formalidades legais, feita pelo parlamentar versando sobre matéria de expediente ou de ordem, formulada a uma determinada autoridade pedindo um determinado documento ou providência, em geral solicitando informações sobre algo.

Importante ressaltar que, apesar de depender de deliberação do plenário, exigindo quórum simples para a sua aprovação, o Requerimento independe de parecer das comissões. Por outro lado, ele é discutido antes de votado, e todos os Vereadores tem o direito de se manifestar sobre o tema nele tratado.

Faz parte do jogo parlamentar a tentativa do vereador em “retardar” a votação de determinada propositura contrária aos seus interesses. Para isso, ele (e sua bancada) pode pedir a palavra e usá-la durante 5 minutos, que é o tempo máximo para cada orador em caso de discussão de requerimentos, e forçar por meio de argumentos que o autor retire de pauta a sua propositura.

Pode ainda ausentar-se do plenário durante a votação como medida de frustrar o quórum necessário para deliberação; solicitar a inversão da pauta para votação de outras proposições; solicitar “questão de ordem” para dúvidas regimentais, mesmo que não guarde relação com o tema em debate. Essas medidas podem garantir ao Vereador que o Requerimento do outro tenha – no mínimo – sua votação adiada por uma sessão.

Outro ponto que merece destaque é que a matéria tratada em um determinado Requerimento não pode ser objeto de novo Requerimento na mesma Sessão Legislativa

### **3.2.2 Indicações**

As indicações são proposições lidas na fase de Expediente, não estão sujeitas à votação, como os requerimentos, mas devem guardar igual formalidade. Servem para indicar ao Poder Executivo medidas de interesse público. Segundo prescreve o Regimento Interno, em seu artigo 66, I – Indicação;

Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos.

Nas Indicações o parlamentar pode sugerir uma “operação tapa-buraco”, ou que haja um redutor de velocidade em determinada via, ou que o Executivo providencie pavimentação em determinada rua, entre outros assuntos de interesse público.

### **3.2.3 Moções**

As Moções são proposições que dependem de deliberação do Plenário, sujeitas à discussão e votação, tal qual ocorre com os requerimentos, são lidas e deliberadas na mesma sessão em que são apresentadas. O que as diferem dos Requerimentos é a sua matéria. Dispõe o artigo 66, III, Moção; “Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos”. Os tipos mais comuns de Moções são: Apelo, Aplauso e Repúdio.

Vale ressaltar que esses instrumentos passam necessariamente pelo crivo do Plenário, que é soberano para decidir pelo seu envio ou não. Conforme já mencionado, a votação é simbólica, e exige quórum simples (no caso de requerimentos e moções), mas nada impede que o Vereador solicite Votação Nominal para determinada propositura como forma de tentar sobrestar o seu envio.

## **3.3 Do Processo Legislativo de Cocalzinho de Goiás**

Antes de iniciar o estudo do Processo Legislativo de Cocalzinho de Goiás, convém mencionar entendimento do professor Alexandre de Moraes que assim definiu o que vem a ser Processo Legislativo:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas. (MORAES, 2005, p. 505)

Em que pese a Constituição Federal ter traçado algumas normas no tocante ao Processo Legislativo, ela mesma outorgou às Casas Legislativas a autonomia e competência para elaboração dos seus Regimentos Internos. Esses Regimentos, conforme Pacheco; “são normas especificamente destinadas a regular, em minúcias, o funcionamento de cada uma delas, aí incluídos os procedimentos aplicáveis ao processo de feitura das leis”.

No município de Cocalzinho de Goiás, a Lei Orgânica também traçou algumas normas referentes ao Processo Legislativo e, conforme a Constituição, também deixou a critério da Casa Legislativa a elaboração do seu regimento interno com as minúcias desse procedimento.

É necessário entender que o Processo Legislativo não compreende apenas a produção ou elaboração de leis, mas de outras normas. conforme dispõe a Lei Orgânica, compreende a elaboração de:

Art. 43 – O processo legislativo municipal compreende a elaboração de: I – Emendas à Lei Orgânica Municipal; II – Leis complementares; III – Leis delegadas; IV – Leis ordinárias; V – Decretos legislativos; VI – Resoluções. (COALZINHO DE GOIÁS, 2015)

Importam para o nosso estudo os procedimentos aplicáveis à tramitação dos projetos de Lei, aqui entendida Lei em sentido amplo, abrangendo as leis ordinárias e complementares.

Para entender melhor o que ocorre na Câmara de Cocalzinho de Goiás no tocante à tramitação dos Projetos de Lei, é necessário explicar o que de fato dispõe a Lei Orgânica e o Regimento Interno, ainda, fazer uma análise mais aprofundada do dia-a-dia da Câmara. Neste segundo momento, será possível

analisar o que de fato ocorre durante a tramitação dos projetos, cabe ressaltar que essa análise é fruto da observação sobre a tramitação nos anos de 2019 e 2020.

### **3.3 Do processo legislativo de Cocalzinho de Goiás**

Antes de iniciar o estudo do Processo Legislativo de Cocalzinho de Goiás, convém mencionar entendimento do professor Alexandre de Moraes que assim definiu o que vem a ser Processo Legislativo:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas. (MORAES, 2005, p. 505)

Em que pese a Constituição Federal ter traçado algumas normas no tocante ao Processo Legislativo, ela mesma outorgou às Casas Legislativas a autonomia e competência para elaboração dos seus Regimentos Internos. Esses Regimentos conforme Pacheco; “são normas especificamente destinadas a regular, em minúcias, o funcionamento de cada uma delas, aí incluídos os procedimentos aplicáveis ao processo de feitura das leis”.

No município de Cocalzinho de Goiás a Lei Orgânica também traçou algumas normas referentes ao Processo Legislativo, e conforme a Constituição também deixou a critério da Casa Legislativa a elaboração do seu regimento interno com as minúcias desse procedimento.

É necessário entender que o Processo Legislativo não compreende apenas a produção ou elaboração de leis, mas de outras normas, conforme dispõe a Lei Orgânica, compreende a elaboração de:

Art. 28 - O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - decretos-legislativos; e V - resoluções. (COCALZINHO DE GOIÁS, 2015)

Importa para o nosso estudo os procedimentos aplicáveis à tramitação dos projetos de Lei, aqui entendido Lei em sentido amplo, abrangendo as leis ordinárias e complementares.

Para entender melhor o que ocorre na Câmara de Cocalzinho de Goiás no tocante à tramitação dos Projetos de Lei, é necessário explicar o que de fato dispõe a Lei Orgânica e o Regimento Interno, e ainda fazer uma análise mais aprofundada do dia a dia da Câmara. Neste segundo momento, será possível analisar o que de fato ocorre durante a tramitação dos projetos, cabe ressaltar que essa análise é fruto da observação sobre a tramitação nos anos de 2019 e 2020.

### **3.4 Tramitação dos Projetos de Lei e de Lei Complementar**

O projeto de lei complementar requer aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, ou seja, 06 (seis) votos, conforme dispõe a Lei Orgânica em seu artigo 21.

No que diz respeito à lei ordinária, esta é a forma de expressão mais comum do processo Legislativo. O projeto de lei ordinária tem tramitação idêntica ao do Projeto de Lei Complementar. A distinção ocorre pelo quórum necessário para aprovação e pela matéria tratada. Enquanto o projeto de lei complementar exige quórum qualificado, o projeto de Lei Ordinária exige quórum simples, porém há projetos de lei previamente fixados na Lei Orgânica, que exige voto favorável de 2/3 dos membros da Câmara, assim entendido o prescrito no caput do art. 38 da Lei Orgânica.

Quanto à matéria tratada, os Projetos de Lei Complementar têm sua matéria elencada na Lei Orgânica do Município (rol taxativo), enquanto à Lei Ordinária cabe disciplinar tudo aquilo que não for matéria de Lei Orgânica, de Lei Complementar, de Resolução ou de Decreto Legislativo. Assim, quando o Legislador elaborar um Projeto de Lei, deverá observar se a matéria a ser disciplinada não é matéria de outras espécies normativas e, uma vez excluída essa possibilidade, a matéria será objeto de Projeto de Lei Ordinária.

Diferente do que ocorre com as Propostas de Emenda à Lei Orgânica que são promulgadas pela Mesa da Câmara, os projetos de lei complementar e lei ordinária, após aprovados, deverão ser encaminhados ao Chefe do Poder Executivo,

o Prefeito, para sanção ou veto. Quando ocorre a sanção, quer dizer que deixará de ser um Projeto de Lei ou de lei complementar para, enfim, se tornar uma Lei ou uma Lei Complementar, receberá um número próprio, será publicada e afixada em local de costume, onde terá publicidade e a sociedade terá conhecimento da sua existência, passando, conforme o caso, a produzir efeitos, ou seja, entra em vigor.

Caso o Poder Executivo entenda pelo veto, encaminhará ao Poder Legislativo as suas razões. Este veto será submetido ao crivo do Plenário no espaço destinado à ordem do dia, que decidirá pela sua manutenção ou rejeição. Decidindo pela manutenção do Veto, o Projeto será arquivado, e sua matéria não poderá ser objeto de nova propositura na mesma Sessão Legislativa, salvo o disposto no art. 152 da Lei Orgânica. Entretanto, caso decida pela rejeição do Veto, o Projeto será encaminhado novamente ao Poder Executivo para promulgação, que, não o fazendo, deverá enviar ao Legislativo o respectivo número de ordem para que o Presidente da Câmara Promulgue a Lei.

### **3.5 Do protocolo à aprovação – passo a passo**

O presente tópico deste estudo tem a função de revelar como foi o trabalho dos vereadores nos anos de 2019 e 2020, em especial, no que diz respeito à tramitação dos Projetos de Lei.

Todo projeto de Lei (aqui incluído o projeto de lei complementar), começa com uma ideia, uma possível solução ao caso concreto ou a uma determinada demanda, que se pretende transformar em norma de conduta. Quando iniciado pelo legislador, esse trabalho começa no gabinete, onde assessores pensam a estrutura da norma.

Uma vez elaborada a ideia, esse projeto recebe numeração e é protocolizado na recepção, que vai para Diretoria Geral, departamento ligado à Secretaria Geral da Mesa. Esse departamento tem como uma de suas funções assessorar a Mesa Diretora e as Comissões e, nesse sentido, irá ajudar a fazer o primeiro “crivo” de admissibilidade da propositura, pois analisará itens como: se não há outra propositura igual (substituir por identidade de projetos propostos), aspectos formais do projeto (ex. número mínimo de autores, documentos necessários à tramitação), texto adequado à espécie legislativa, entre outros requisitos.

O próximo passo é o Plenário, onde, no caso de Projetos, eles serão lidos e encaminhados às comissões competentes. Em se tratando de Requerimento, Moções e Indicações esses documentos não passam pelas comissões, mas são deliberados pelo plenário, tudo organizado em pauta previamente estabelecida.

### **3.5.1 Organização da pauta da sessão ordinária**

Conforme disposição Regimental e votação em plenário, as sessões ordinárias ocorrem todas primeiras semanas do mês, às 9 (nove) horas. Em caso de feriado, os trabalhos ficarão para a semana seguinte. Para que os documentos sejam colocados na pauta da sessão, os vereadores precisam protocolizar seus documentos (Projetos, requerimentos, indicações etc.) até 02 (dois) dias úteis anteriores à instalação dos trabalhos, exceto quando feriado.

Pauta da sessão é o conjunto de tudo aquilo que será tratado no decorrer da reunião plenária, sejam as proposições, leituras de correspondências entre outros documentos e assuntos inerentes à atividade parlamentar. É também o nome dado ao documento que consta todo o resumo dessa atividade, elaborado pelo departamento ligado à Secretaria Geral da Mesa.

O prazo acima mencionado refere-se à organização dos trabalhos pela Mesa Diretora, que supervisionará a elaboração da pauta, elencando de forma resumida todos os documentos que serão discutidos. Essa pauta é distribuída na sessão aos Vereadores, imprensa ou a qualquer outro cidadão que assim solicite. Caso algum vereador que queira que seus documentos sejam lidos na sessão, mas tenha perdido esse prazo, poderá protocolizá-los junto à Mesa Diretora no início da sessão, e caberá a esta decidir pelo recebimento ou não. Porém, poucos usam essa prerrogativa por desconhecimento do próprio Regimento.

Apesar da pauta ser distribuída na sessão, nada impede que o Vereador possa obtê-la no dia anterior. Isso porque a pauta, ao contrário do que acontece em outras câmaras, não é publicada no Diário Oficial, e a “publicidade” do que vai ocorrer na sessão ordinária ocorre no dia anterior aos trabalhos, desde que previamente solicitado pelo Vereador ou por qualquer cidadão.

Entretanto, poucos Vereadores solicitam essa pauta com antecedência e os que o fazem costumam estar mais bem preparados para o debate em plenário,

pois já terão conhecimento de tudo que será lido e votado na sessão. Esse é um pequeno exemplo de como o vereador usa as regras regimentais a seu favor.

Nesse sentido, Azevedo (2001) em seu livro *Prática do Processo Legislativo*, ao analisar o jogo parlamentar em âmbito federal, chegou à seguinte assertiva no tocante ao conhecimento das regras do processo legislativo:

No entanto, o processo legislativo não é estático, preso ao papel, e sim com uma dinâmica própria que depende da interação do parlamentar e das peculiaridades da situação e momentos políticos para fazê-lo funcionar. [...] O parlamentar que domina os meandros do processo legislativo e usa as regras do Regimento Interno a favor de seus objetivos certamente será reconhecido e fará a diferença com seus pares, ganhando mais poder dentro de sua Casa Legislativa. (AZEVEDO, 2001, p. 146).

Conforme mencionado, a Câmara de Cocalzinho de Goiás possui apenas três Vereadores compondo a bancada de oposição, mas não é tão simples os demais vereadores verem os seus documentos aprovados. Cada vereador irá defender os interesses de seus eleitores e, para tanto, deverá conhecer as regras do jogo parlamentar, para que sua propositura seja aprovada em detrimento de outras. O vereador que conhece o regimento interno terá mais chances, não só de ver a sua propositura aprovada, como de sobrestar a aprovação das proposições contrárias aos seus interesses.

### **3.5.2 Das Comissões**

As comissões parlamentares estão previstas no art. 58 da Constituição Federal – CF/1988 (BRASIL, 1988) e existem em todos os níveis legislativos: federal, estadual e municipal. Destinam-se a estudar as matérias que lhes são destinadas, assim como fiscalizar as ações do Poder Executivo, que compõe a Administração direta e indireta. (BERNARDI, 2012, p.245).

Essas comissões devem respeitar, em sua composição, a representação proporcional dos partidos. Sua função consiste basicamente em aprofundar o debate de determinada demanda (proposta em um projeto), buscar elementos que enriqueçam o debate e as discussões, além de possuir um papel na formação de maiorias contrárias e favoráveis ao projeto.

Na Câmara de Cocalzinho de Goiás, as comissões estão disciplinadas nos art. 43 e seguintes do Regimento Interno e dividem-se em permanentes e temporárias.

Art. 43 – As Comissões Permanentes são quatro com as seguintes denominações: I - Justiça e Redação; II - Finanças e Orçamento; III - Obras e Serviços Públicos; IV - Cultura e Assistência Social; V - Direitos Humanos. PARÁGRAFO ÚNICO - As Comissões Permanentes são compostas de três Vereadores cada, com um mandato de 1 (um) ano, sendo obrigatório ao Vereador a participação em pelo menos uma, vedado pertencer a mais de três. (REGIMENTO INTERNO, 2015)

Para o nosso estudo, importam as comissões permanentes, pois nelas as proposições serão estudadas e discutidas antes de serem levadas ao plenário para deliberação dos Vereadores. São chamadas de permanentes, conforme dispõe o inciso I do artigo acima transcrito, porque “subsistem através das legislaturas”, isto quer dizer que apenas os Vereadores que as compõem irão mudar, mas a sua estrutura permanece.

A composição dessas comissões irá mudar de acordo com a mudança da Mesa Diretora, que, no caso da Câmara de Cocalzinho de Goiás, ocorre a cada dois anos, assim dispõe o §5º do art. 26, Lei Orgânica.

Importante ressaltar que apenas os Projetos que constituem processo legislativo passam pelo crivo das comissões: Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Proposta de Emenda à Lei Orgânica, Projeto de Resolução e Projeto de Decreto Legislativo. Para o nosso estudo abordaremos a tramitação dos Projetos de Lei Ordinária e de Lei Complementar.

Os projetos, após leitura em plenário, serão distribuídos às Comissões Permanentes de acordo com a matéria tratada e, a partir deste momento, as comissões terão prazo para:

Art. 54 – O prazo para qualquer Comissão Permanente examinar Parecer é de 20 (vinte) dias, contados a partir da data de recebimento pelo presidente da Comissão, salvo as exceções previstas neste Regimento. § 1º - O Presidente da Comissão nomeará relator no prazo de até três dias contados da data do despacho do Presidente da Mesa Diretora. § 2º - O Relator terá o prazo de 10 (dez) dias, para apresentar o parecer. § 3º - Terminando o prazo sem o Parecer do Relator, o Presidente da Comissão o emitirá dentro do prazo restante destinado à emissão do Parecer. § 4º - Findo o prazo do Caput deste artigo sem que o Relator ou o Presidente da Comissão manifeste, o Presidente da Mesa Diretora designará Comissão Especial que

terá o prazo de seis dias improrrogáveis para emitir o Parecer. § 5º - Findo todos os prazos previstos neste artigo, a matéria, independente do Parecer, será incluída na Ordem do Dia para deliberação. § 6º - A Comissão de Justiça e Redação fica excluída dos dispositivos deste artigo nos casos de Redação Final. § 7º - Para os Projetos oriundos do Prefeito, que tenham solicitações de urgência os prazos serão: I - Para a Comissão exarar parecer: 10 (dez) dias, contados da data do recebimento pelo Presidente da Comissão; II - Dois dias para o Presidente designar Relator; III - 05 (cinco) dias, para o Relator emitir parecer, não o fazendo, o Presidente o fará em igual prazo; IV - Não ultrapassar vinte dias, o Projeto nas Comissões, após, será incluído na Ordem do Dia. § 8º - Para os Projetos de codificação os prazos serão o triplo dos aqui pré-estabelecidos. (REGIMENTO INTERNO, 2015)

As comissões, via de regra, terão os seguintes prazos para emitirem parecer: dez dias para matérias em regime de urgência (art. 54, §7º, I); e 20 dias, para matérias em regime de tramitação ordinária (art. 54). Serão de tramitação ordinária todas as matérias que não estejam em regime de urgência ou prioridade.

Uma análise dessa tramitação na Câmara Municipal mostra que esses prazos não são seguidos. Porém isso não quer dizer que o parlamentar esteja indo contra as disposições do Regimento Interno. Toda norma jurídica deve ser interpretada levando em consideração uma série de princípios, entre eles o princípio da razoabilidade.

Na pesquisa, quando da análise dos projetos de origem do Poder Executivo, foi observado que boa parte, na sua mensagem, consta a solicitação para “tramitação em regime de urgência”. Dentro de uma razoabilidade, não há como o legislativo deliberar todas as matérias em tão curto prazo (dez dias).

Mesmo não emitindo parecer em tão curto espaço de tempo, as comissões ainda tendem a apreciar de forma mais rápida do que os Projetos de origem do executivo, e assim, de certa forma, acabam por atender à “urgência” solicitada.

Todo projeto tem um rito que o caracteriza. O ponto em comum é que todos eles passam por uma ou mais comissões e é, nesta fase, que as Emendas são apresentadas, pois, neste momento, todo o Plenário já tomou conhecimento da sua existência, tendo tido acesso à sua íntegra, estando todos os Vereadores aptos a proporem Emendas.

As Emendas são proposituras acessórias utilizadas na fase de apresentação e instrução. Em outras palavras, quando um Projeto é apresentado, seja ele um Projeto de Lei Complementar, uma “Proposta de Emenda à Lei Orgânica, um Projeto de lei, um Projeto de Decreto Legislativo ou um Projeto de Resolução”, independentemente de sua iniciativa, estará sujeito a emendas parlamentares, que servem para alterar o texto original de um Projeto Proposto.

São proposituras acessórias e, como tal, “seguem a sorte do principal”. Em outras palavras, se o Projeto principal for arquivado por exemplo, a emenda também será, seguirá também o mesmo quórum de votação do Projeto principal, bem como se este for rejeitado em plenário, a emenda perderá sua razão de existir. Entretanto, não basta para a sua aprovação que o Projeto principal seja aprovado, a Emenda será submetida à aprovação do Plenário logo após a aprovação do Projeto principal e, dependendo da complexidade do seu conteúdo, deverá conter parecer das comissões.

O Regimento Interno divide as Emendas em: Supressivas, Substitutivas, Aditivas e Modificativas. Ressalte-se que a Emenda Substitutiva que vise alterar toda a proposição no seu conjunto, receberá o nome de Substitutivo. Atualmente, convencionou-se chamar esse tipo de emenda de Projeto Substitutivo, porquanto altera todo o conteúdo do Projeto Principal.

No entanto, apesar de receber o nome de Projeto, esse tipo de emenda não será autuada como se projeto fosse, ela simplesmente, como o próprio nome sugere, irá substituir o original, permanecendo com o mesmo número do Processo que irá substituir. Exemplo: substitutivo do Projeto de Lei nº 005/2019, receberá o seguinte nome, Projeto Substitutivo nº 001 ao Projeto de Lei nº 005/2019. A numeração, tanto das Emendas quanto dos Substitutivos, segue a ordem cronológica de acordo com cada Projeto.

Além do poder de emendar os projetos, independentemente de sua origem, possui a comissão a prerrogativa de convocar Secretários e ou outros responsáveis pela administração. Na Câmara de Cocalzinho de Goiás, essa prerrogativa tem sido muito usada para tirar dúvidas dos Vereadores aos projetos de Leis enviados pelo Executivo. Percebeu-se, na pesquisa, que eles não costumam usar o termo “convocar”, apenas “convidar”. Porém, caso o Secretário não

compareça sem justo motivo, os parlamentares não se incomodam em fazer uso da “convocação”.

A reunião com esses agentes públicos tem sido o momento em que os vereadores negociam com o Executivo sobre as votações do projeto. Dessas reuniões, resultam algumas Emendas de acordo com os interesses dos Vereadores, esclarecimentos sobre pontos específicos ou o envio de outros projetos que atendam os interesses dos Edis.

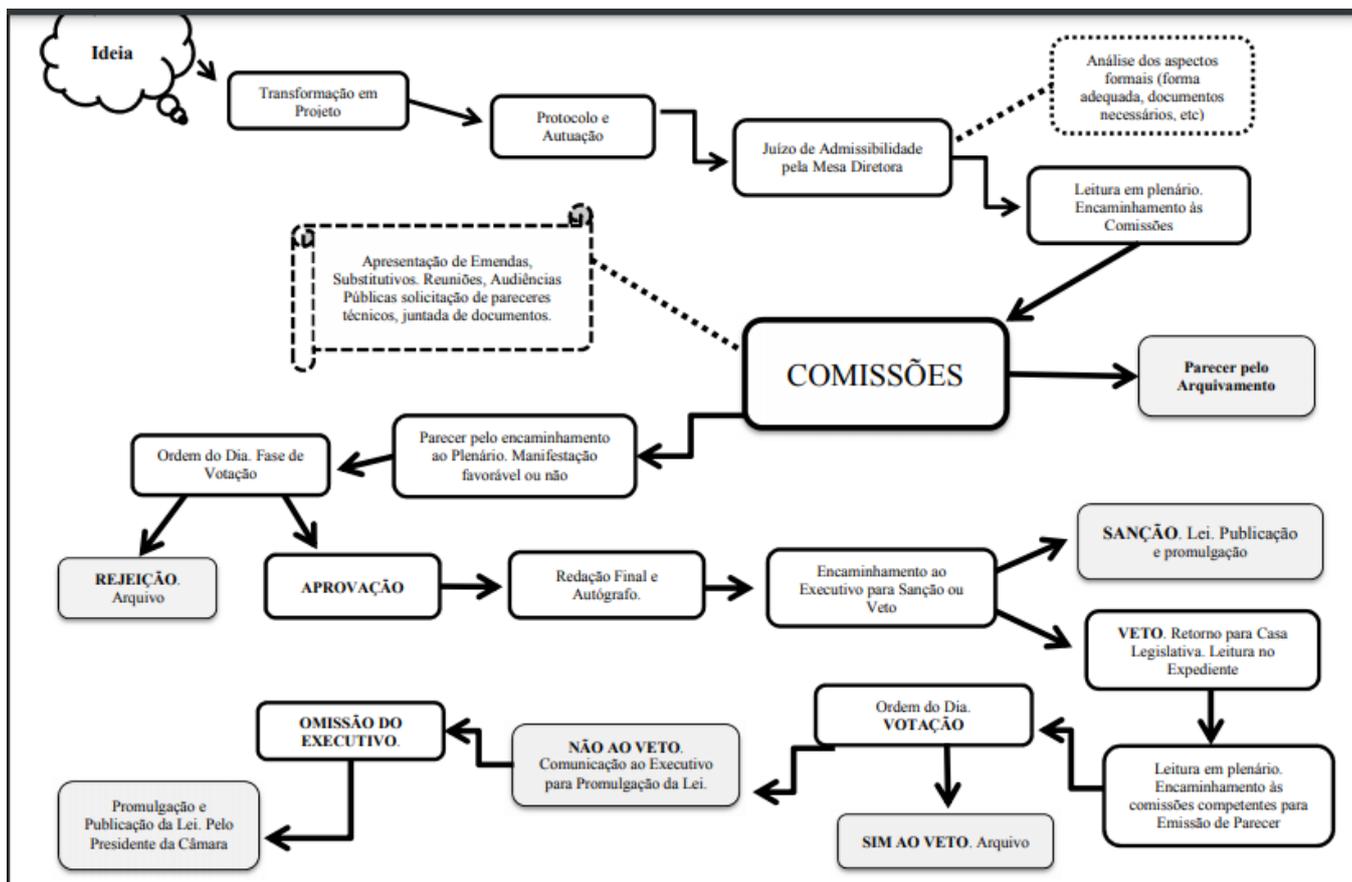
Dessa forma, mesmo não tendo a prerrogativa de iniciar projetos na área orçamentária, por exemplo, por falta de aparato técnico como já dito, ou por falta de competência para tal, os parlamentares ainda têm a possibilidade, através dessas negociações, de ver suas demandas atendidas. Mas, para isso, têm que aprovar a agenda do Executivo também. Tudo isso faz parte do jogo parlamentar.

Ainda, na fase de Comissões, ocorrem as audiências públicas para dar o devido andamento aos Projetos de Lei. Nem todos os Projetos são alvos de audiências públicas, porém as peças orçamentárias obrigatoriamente passam por audiência. O que chama a atenção é que apesar da publicidade dada através do Diário Oficial do município a participação popular ainda é bem tímida.

Os pareceres emitidos pelas comissões são de caráter político, porém nada impede que estas solicitem pareceres técnicos para nortear a sua decisão. Dessa forma, pode a comissão solicitar ao jurídico da Casa parecer sobre determinado projeto, porém, este parecer será meramente opinativo, ficando a cargo da Comissão a emissão do parecer que será levado ao plenário. Pode, ainda, solicitar pareceres a outros técnicos de acordo com a área.

Por fim, os Projetos de Lei só entram na pauta da “Ordem do Dia”, em que serão votados, quando instruídos com parecer da comissão ou das comissões, conforme o caso. Daí infere-se a importância destas dentro do órgão Legislativo.

Abaixo, segue fluxograma de tramitação dos Projetos Lei na Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás, para melhor visualização do que foi dito até agora.



Fluxograma – Fonte (<https://www.google.com/search>)

#### 4. Análise de dados

Pretende-se, com a presente análise, estudar a quantidade de Projetos iniciados pelo Executivo e pelo Legislativo, a área de atuação de cada um, bem como observar em que situação eles se encontram. Foram escolhidos os anos de 2019 e 2020, por serem os mais recentes e ainda porque correspondem aos dois primeiros anos de início da atual Legislatura.

Os dados trazidos à baila foram fornecidos pela Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás, através da Diretoria Geral, departamento ligado à Secretaria Geral da Mesa, responsável por receber, autuar e dar o devido prosseguimento a toda documentação legislativa, seja ela oriunda do Executivo ou do Legislativo. Para tanto, este departamento tem o auxílio de um software que ajuda na numeração e cadastro dessa documentação, além de arquivos próprios, que compõem a sua base de dados.

De posse desses registros, foram separados os Atos da Mesa, Moções, Requerimentos e Indicações, como já vimos, são instrumentos postos à disposição dos Edis, mas não fazem parte do foco do presente estudo.

Também foram separados os Projetos de Resoluções e Decretos que, apesar de fazerem parte do processo legislativo, são de competência privativa do Poder Legislativo, e poderia influenciar de maneira equivocada a análise de dados ora proposta.

Em seguida, os dados foram separados por tema, por iniciativa, por situação atual e transformados em tabelas e gráficos, de forma a facilitar a compreensão do presente estudo.

#### **4.1 Quantidade de proposições apresentadas: Executivo X Legislativo**

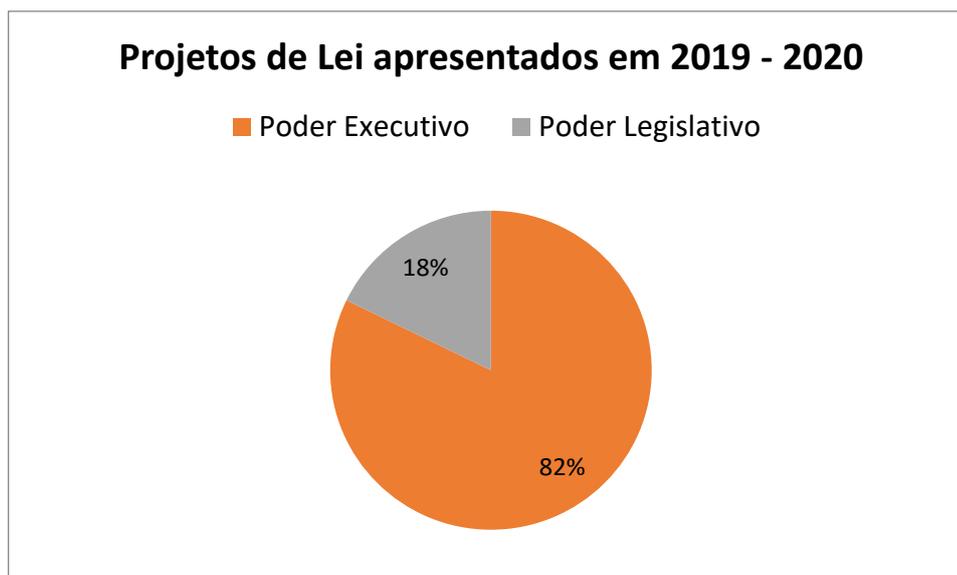
A tabela, a seguir, mostra a quantidade de Projetos apresentados nos anos 2019 e 2020, separando a quantidade de cada Poder. Vale lembrar que esses dados se referem a Projetos de Lei Ordinária e de Lei Complementar.

<b>Projetos de Lei Apresentados em 2019 - 2020</b>	
<b>Poder Executivo</b>	37
<b>Poder Legislativo</b>	08
Total:	45

**Tabela - Quantidade de Projetos Protocolados  
(Fonte: Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás)**

Esses números referem-se às proposições apresentadas, que foram lidas em plenário, e estavam ou estão submetidas ao crivo das comissões permanentes da Casa, independentes do seu desfecho no plenário.

O gráfico, abaixo, traz esses números em porcentagem, o que facilita a visualização do que corresponde a cada um dos Poderes.



**Gráfico - Quantidade de Projetos Protocolados**  
(Fonte: Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás)

Pela análise do gráfico acima, percebe-se que 82% (oitenta e dois por cento) das proposições tiveram seu início no Poder Executivo, um número bem elevado para um Poder que não tem como função típica a tarefa de legislar. Esse dado mostra como as Leis Orgânicas, na tentativa de se alcançar o princípio da simetria, tem aumentado o rol de Projetos de iniciativas exclusivas do Poder Executivo, principalmente em relação aos Projetos que despendam gastos.

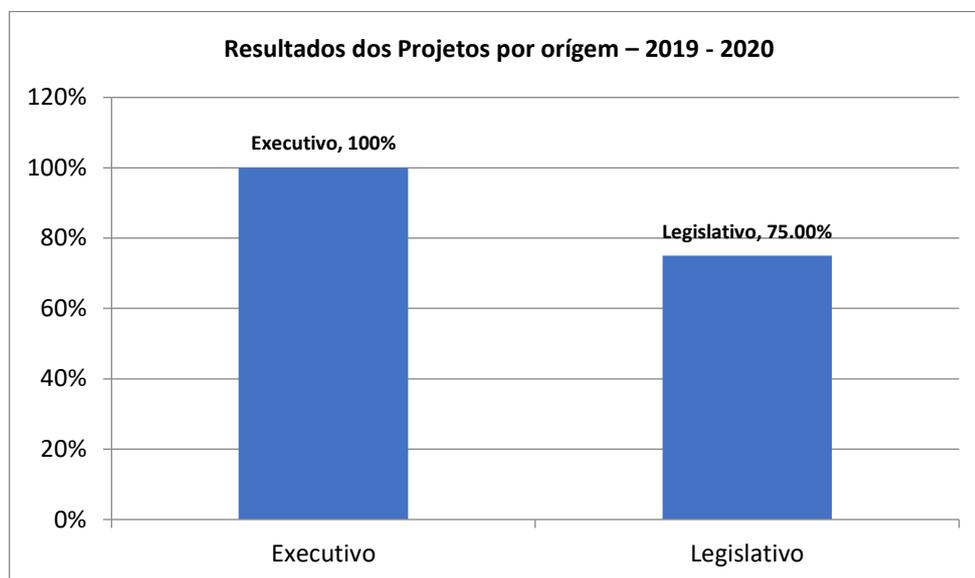
#### 4.2 Resultados das proposições

A próxima tabela tem a função de demonstrar os resultados dos projetos por origem, com o intuito de observar o nível de aceitação dos Projetos oriundos de cada Poder.

Resultados dos Projetos por origem - 2019 - 2020			
	Transformado em Lei	Promulgado/Pres.	Em tramitação
Executivo	37	0	0
Legislativo	8	2	0
<b>Total de Proposituras</b>	<b>45</b>	<b>2</b>	<b>0</b>

**Tabela – Resultados dos projetos por origem – 2019 - 2020**  
(Fonte: Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás)

A tabela revela que o Executivo não tem encontrado dificuldade em aprovar sua agenda, pois 100% (cem por cento) dos seus projetos foram aprovados.



**Gráfico – Resultado dos projetos por origem – 2019 - 2020**  
(Fonte: Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás)

Pelos dados demonstrados nos gráficos acima, e após a análise do que realmente esses números representam, constatamos o grande sucesso do executivo em aprovar a sua agenda, ao passo que as chances do vereador de ver o seu projeto aprovado vai diminuindo, visto que dois dos oito projetos do legislativo, tiveram que ser promulgado pelo Presidente da Câmara, pois o prefeito deixou o prazo de sanção vencer para não assinar a lei.

Esses resultados são bem parecidos com os resultados obtidos na esfera Federal por Figueiredo e Limongi (2001), conforme demonstrado na tabela 1 descrita no capítulo 2, onde chegaram à conclusão de que as taxas de aprovação dos projetos do Executivo são mais altas que as do Legislativo.

Como se vê, são marcantes as diferenças entre os resultados dos projetos de lei apresentados pelo Executivo e pelo Legislativo. A taxa geral de aprovação dos projetos do Executivo é alta, e as rejeições são raras. Dá-se o oposto com as propostas do Legislativo: a taxa de rejeição é bem mais alta. Cabe ressaltar ainda o significativo número de projetos de iniciativa do Legislativo aprovados pelas duas casas e que são totalmente vetados pelo Executivo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001. p. 103).

Passaremos, agora, a analisar o resultado das Proposições por origem e por assunto, para entendermos um pouco mais sobre o que acontece no dia a dia da Câmara de Cocalzinho de Goiás e sobre o que os parlamentares estão legislando.

### 4.3 Resultado das proposições por origem e assunto

Como já vimos, cabe ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Em que pese a dificuldade encontrada na doutrina em definir o que seja assunto de interesse local, o fato é que o Legislativo e o Executivo têm que solucionar as diversas demandas municipais e, na maioria das vezes, o fazem por meio de normas, tendo em vista o princípio da reserva legal presente no direito público brasileiro.

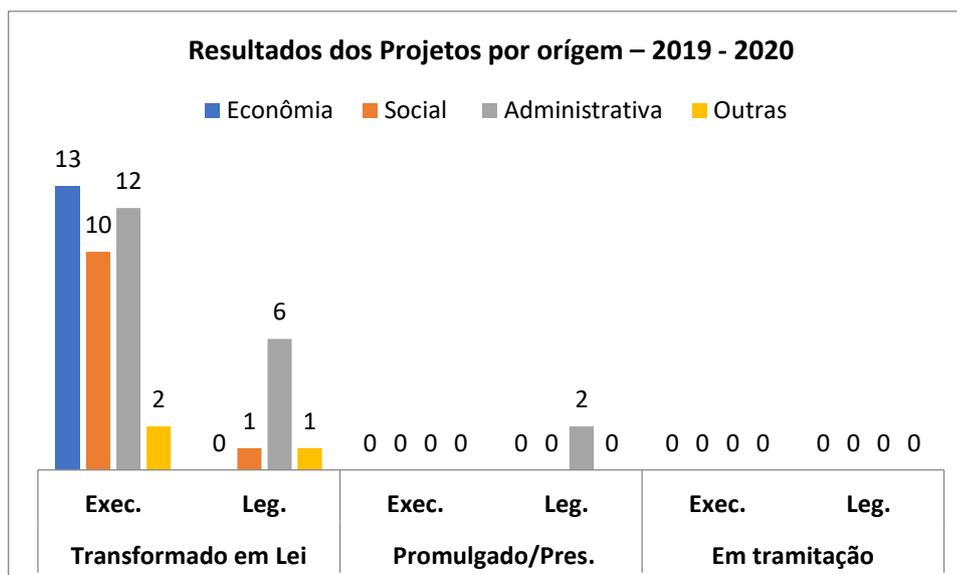
Para garantir a independência e harmonia entre os dois Poderes, a Lei reservou matérias de iniciativa comum, concorrente e privativa de cada Poder. Essa diferenciação vai influir diretamente na composição da agenda de cada Poder e, sobretudo, influenciar a temática legislativa iniciada por cada órgão.

A tabela a seguir tem por objetivo demonstrar essa agenda, qual a área mais explorada, no sentido legislativo, por cada Poder que compõe o Município de Cocalzinho de Goiás. Vejamos.

<b>Resultados dos Projetos por origem – 2019 - 2020</b>						
	<b>Transformado em Lei</b>		<b>Promulgado/Pres.</b>		<b>Em tramitação</b>	
	<b>Exec.</b>	<b>Leg.</b>	<b>Exec.</b>	<b>Leg.</b>	<b>Exec.</b>	<b>Leg.</b>
<b>Econômica</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	0	0	0	0
<b>Social</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	0	0	0	0
<b>Administrativa</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	0	2	0	0
<b>Outras</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>8</b>	0	2	0	0

**Tabela - Quantidade de Projetos por origem  
(Fonte: Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás)**

Pelos dados ora elencados, podemos tecer algumas conclusões. A agenda do Executivo é essencialmente econômica e administrativa e a do legislativo está intimamente ligada à Administrativa.



**Gráfico - Quantidade de projetos por origem – 2019 - 2020**  
(Fonte: Câmara Municipal de Cocalzinho de Goiás)

As prerrogativas institucionais de cada Poder influenciam diretamente no conteúdo das proposições submetidas à apreciação legislativa.

Aparentemente, o número de Leis cujos projetos foram do Poder Executivo é maior, porque o número de projetos propostos também foi maior. Porém, o que precisa ser analisado é que, em percentual, o número de projetos aprovados cuja iniciativa foi do Poder Executivo é bem maior quando comparado com os que tiveram sua origem no Poder Legislativo: 100% (cem por cento) do Executivo e 75% (setenta e cinco por cento) do Legislativo.

Convém ressaltar que de origem do Poder Executivo foram aprovados, **13 (treze) projetos com a finalidade de atender a parte econômica**, entre eles: PPA - Plano Plural Anual, LDO - Lei de Diretrizes orçamentária, LOA – Lei Orçamentária Anual, Código de Obras, Código Tributário, modificação de leis, Operação de crédito e Refis. **12 (doze) projetos na parte administrativa**, entre eles: Reajuste do piso salarial dos servidores, Nomeação a prédio público, Organização Administrativa com cargos e salários. **10 (dez) projetos na parte social**, entre eles: Concessão de Subvenção ao transporte universitário, Extinção das Escolas Rurais, Permissão de uso de maquinários, Autorização de Doação ou cessão de uso de Área Pública, expansão urbana, criação de loteamentos, entre outros. **02 (dois) projetos outros**, que determinou a revogação de lei sem eficácia. Já os projetos aprovados de origem do Poder Legislativo, foram: **06 (seis) projetos na área administrativa**, entre eles: Reajuste salarial dos vereadores, Reajuste

salarial dos servidores, Organização Administrativa de cargos e salários e Criação do Vale alimentação para funcionários. Destaca-se que o projeto de rajuste salarial dos servidores da Câmara e criação do vale alimentação, o Prefeito deixou o prazo de 15 quinze dias passar para sanção, e o Presidente da Câmara teve que promulgar as duas leis. **01 (um) projeto na parte social** : Criação da Lei para SANEAGO colocar valvula de ar nos hidrometros, sem cobrança de taxas. **01 (um) projeto na parte outros** : Revogação de Lei de expansão urbana.

No entanto, esses dados demonstram a preponderância do Poder Executivo municipal de Cocalzinho de Goiás na produção de Leis, preponderância esta que também foi encontrada no âmbito Federal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho, foi analisada a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo do município de Cocalzinho de Goiás. Essa análise foi baseada na produção legislativa ocorrida em 2019 e 2020, de forma a identificar, dentre os projetos e as leis publicadas, qual o percentual de participação do Executivo e do Legislativo.

Tal resultado teve o objetivo de demonstrar o desempenho legislativo de cada Poder no município de Cocalzinho de Goiás, a área de maior interesse de cada um deles e o quanto o Executivo tem exercido influência na agenda legislativa.

Pelo exposto ao longo do trabalho, percebemos que o Executivo não tem tido obstáculo para aprovar a sua agenda legislativa. Percebeu-se a preponderância do Poder Executivo na aprovação das Leis no município de Cocalzinho de Goiás. O percentual de aprovação e sanção dos Projetos que foram iniciados pelo Poder Executivo é bem alto quando comparamos com os que foram iniciados pelo Poder Legislativo: 100% (cem por cento) de todas as proposições apresentadas pelo Executivo foram aprovadas e viraram Lei, enquanto que, no Legislativo, esse número se limita a 75% (setenta e cinco por cento).

Algumas deduções podem ser feitas. Uma delas é que essa preponderância que o Executivo possui, vem das áreas em que detém iniciativa privativa para iniciar projetos. Conforme visto na tabela, o Executivo domina o leque de proposições sobre as matérias legislativas nas áreas administrativa e orçamentária, das quais detém o controle.

A falta de aparato técnico do legislativo para apontar a forma de custeio nos projetos que gerem custo tem sido uma das barreiras encontradas por este Poder, que o impedem de influir no direcionamento de políticas públicas.

Outra dedução que pode ser feita é que o Executivo possui um forte poder de negociação. Como visto, cada Vereador tem sua base eleitoral, a qual possui interesses diferentes e são cobrados constantemente. Na defesa desses interesses, os Vereadores conseguem negociar com o Executivo para que sua demanda seja atendida e, com isso, eles cooperam com o Executivo na aprovação de sua agenda.

Percebemos, ainda, após a análise de literatura, que os resultados encontrados no presente trabalho, no que tange ao percentual de proposições aprovadas oriundas do Executivo, se assemelham aos encontrados na esfera Federal, em especial aos encontrados por Figueiredo e Limongi (2001).

Além da iniciativa privativa, o Poder Executivo pode solicitar urgência em seus projetos, o que reduz os prazos regimentais e garante uma aprovação mais célere de seus projetos. Percebemos que o prazo de regime de urgência disposto no regimento Interno da Câmara de Cocalzinho de Goiás é bem curto, não sendo possível a apreciação dos projetos nesse prazo, porém eles acabam sendo analisados em um tempo bem menor que aqueles de origem legislativa.

Mesmo com a preponderância do Executivo em aprovar seus projetos, as Comissões Parlamentares desempenham papel importante na negociação dessa aprovação, pois nelas há prerrogativas dispostas no Regimento de, por exemplo, convocar secretários e outros agentes públicos para prestar informações e, com isso, poder negociar a aprovação da agenda.

Além disso, quando os Projetos estão tramitando nas Comissões, os Vereadores têm a oportunidade de propor emendas, que são mecanismos pelos quais eles podem modificar o que foi proposto e adequar os projetos aos seus interesses.

Os dados revelam que o Executivo domina as áreas econômica e administrativa e que o interesse do legislativo é, sobretudo, Administrativo. Porém, esse dado também está relacionado com a prerrogativa institucional que cada Poder possui de acordo com o que foi delimitado pela Lei Orgânica. Por fim, o Poder Legislativo Municipal é o local mais importante de atuação dos vereadores, pois é onde exercem o papel de legisladores e de fiscalizadores da Administração

Municipal. O poder de cada vereador, no entanto, é exercido nos limites da sua competência e de acordo com as leis. Já o Poder Executivo tem como principal atribuição planejar as atividades, as obras e os serviços do município. Pode apresentar projetos de lei à Câmara Municipal, além de sancionar, vetar e promulgar leis aprovadas pelos vereadores.

Por tanto, este estudo irá favorecer o Poder Legislativo e Executivo de Cocalzinho de Goiás a entender melhor a necessidade de atuar mais na área social, pois ficou evidência que a área econômica e administrativa são as mais atendidas. Por outro lado, este estudo tem uma importância significativa ao Poder Legislativo Municipal, pois será apresentado e entregue uma cópia aos vereadores da atual legislatura, para que tenham conhecimento da relação do Poder Executivo e Legislativo no ano de 2019 e 2020, e com isso, poderão mudar as estratégias de ação e promoverem uma força tarefa para apresentarem mais projetos que atendam a demanda social do Município, trazendo assim mais equilíbrio nos projetos apresentados, com isso proporcionarão uma melhor distribuição de renda e qualidade de vida aos cidadãos cocalzinhenses.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. **Prática do Processo Legislativo: Jogo Parlamentar: fluxos de poder e ideias no Congresso: exemplos e momentos comentados**. São Paulo. Atlas. 2001.

BERNARDI, Jorge. **O Processo Legislativo Brasileiro**. Curitiba. Intersaberes. 2012.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Núcleo de estudos e pesquisas do Senado. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal** de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **“A Constituição e o Supremo”**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=446>. Acessado em fev. 2021.

BOBBIO, N. (1988). **Liberalismo e Democracia** - Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense.

COCALZINHO DE GOIÁS. **Câmara Municipal. Lei Orgânica.** Disponível em <http://www.camaracocalzinho.go.gov.br/wp-content/uploads/2018/08/LEI-ORGANICA-COCALZINHO-ATUALIZADA-2015.pdf>. Acessado em ago 2020.

\_\_\_\_\_. **Câmara Municipal. Regimento Interno.** Disponível em <http://www.camaracocalzinho.go.gov.br/wp-content/arquivos/regimentointerno.pdf>. Acessado em ago 2020.

\_\_\_\_\_. **Câmara Municipal. História do Município.** Disponível em [http://www.camaracocalzinho.go.gov.br/index\\_wp.php/?page\\_id=244](http://www.camaracocalzinho.go.gov.br/index_wp.php/?page_id=244). Acessado em ago 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001

LESSA, R. (2002). **A Teoria da Democracia:** Balanço e Perspectivas. In Democracia Teoria e Prática (pp. 35–54). Rio de Janeiro: Relume Dumará.

IBGE. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas de Cidades. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em nov 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2000. P. 505.