

MARIA DE FATIMA PINTO SARAIVA

O PODER LEGISLATIVO E SUA RELAÇÃO COM O GOVERNO MUNICIPAL: a importância do processo legislativo na formulação de políticas públicas no município de Exu-PE.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito final para conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, sob a orientação e co-orientação do Professor Francisco Assis Filho.

PETROLINA

2019

Maria de Fátima Pinto Saraiva. Graduanda do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. E-mail: fafasaraiva45@hotmail.com

Francisco Assis filho. Orientador e Co-orientador. Mestre em Ciências. E-mail: frasfil6@gmail.com

RESUMO

Esse trabalho tem a finalidade de mostrar a importância da atuação do Poder Legislativo Municipal do município de Exu, na formulação de políticas públicas local e sua relação com o executivo municipal. A Câmara Municipal é o órgão legislativo da administração dos municípios formada pelos representantes escolhidos pelos cidadãos que ali residem. O seu funcionamento é de extrema importância para o desenvolvimento do município. A busca pela transparência na Administração Pública por parte da sociedade tem direcionado uma maior preocupação, face às diversas mudanças ocorridas, principalmente quando se trata das atribuições dos poderes. Dentre essas preocupações concentra-se o processo legislativo, haja vista que este é responsável em observar rigorosamente as formalidades prescritas no texto constitucional, no que consistem as leis, considerando que as consequências destas são de suma importância para assegurar os direitos dos cidadãos e a garantia de execução das políticas públicas. Alicerçado neste contexto, o presente trabalho objetivou demonstrar a importância do processo legislativo municipal na formulação de políticas públicas, assim como sua relação com o executivo municipal, na consolidação da democracia. Para realização do estudo, utilizou-se da metodologia de pesquisa exploratória e bibliográfica, através dos dados advindos dos renomados autores sobre o tema. Alcançou-se como resultado a percepção de que, quando o processo legislativo tem uma adequada aplicabilidade, dentro dos parâmetros legais, torna-se importante canal para o desempenho de todas as fases e funções que compreende o processo, uma vez que esse é responsável em proporcionar qualidade e eficiência em todos os serviços e políticas públicas que competem ao poder legislativo.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Legislativo. Governo Municipal. Políticas Públicas.

SUMMARY

This work has the purpose of showing the importance of the Municipal Legislative Power in the formulation of local public policies and its relation with the municipal executive. The City Council is the legislative body of the municipal administration formed by the representatives chosen by the citizens who reside there. Its operation is extremely important for the development of the municipality. The search for transparency in Public Administration by society has directed a greater concern, given the various changes that have taken place, especially when it comes to the attributions of powers. Among these concerns is the legislative process, since it is responsible for strictly observing the formalities prescribed in the constitutional text, in which the laws consist, considering that the consequences of these are of paramount importance to ensure citizens' rights and the guarantee implementation of public policies. Based on this context, the present work aimed to demonstrate the importance of the municipal legislative process in the formulation of public policies, as well as its relation with the municipal executive, in the consolidation of democracy. For the accomplishment of the study, the methodology of exploratory and bibliographical research was used, through the data coming from the renowned authors on the subject. As a result, the perception that, when the legislative process has an adequate applicability within the legal parameters, it becomes an important channel for the performance of all phases and functions that the process comprises, since it is responsible for provide quality and efficiency in all public services and policies that compete with the legislature.

KEYWORDS: Legislative Branch. Municipal government. Public policy.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, no seu art. 29 traça as linhas gerais para a organização do Governo Municipal, o qual é composto pela Câmara de Vereadores, a quem compete a tarefa legislativa e pelo Prefeito Municipal, a quem cabe as funções executivas. Entre os dois órgãos inexistente subordinação, persistindo, no âmbito do município o mesmo princípio constitucional para o Governo Federal, de harmonia e independência entre os poderes Executivo e Legislativo (SAFFI, 1994, P.17).

No âmbito municipal, a formulação de Políticas Públicas e o processo que as formulam, são fatores preponderantes para o desenvolvimento social e econômico da sociedade. Nesse cenário, surge a necessidade de um maior aprofundamento teórico acerca do tema em estudo, que traz como objetivo geral demonstrar a importância do processo legislativo municipal na formulação de políticas públicas. Com vistas a atingir o objetivo geral, foram delineados alguns objetivos específicos como: a) destacar a importância da Câmara de Vereadores para a dinâmica da política municipal; b) analisar o papel do Poder Legislativo Municipal enquanto espaço efetivo de participação e fortalecimento da democracia na gestão pública municipal; c) descrever as funções, atribuições, e competências do Poder Legislativo Municipal no município de Exu, objeto do nosso estudo.

Para realização do estudo, utilizou-se da metodologia de pesquisa exploratória e bibliográfica, que é quando se busca aprofundar os conhecimentos sobre determinado assunto com maior familiaridade e que tem como finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizarem sobre determinado assunto ou fenômeno (OLIVEIRA, 2002, p. 119). Para tanto, a presente pesquisa de cunho qualitativo, utilizou-se do método indutivo para coleta de dados e informações, através de livros, internet, periódicos, instrumentos legais que transmitam melhor compreensão do tema abordado. Como problema de pesquisa tem-se a seguinte questão: como funciona a relação entre o cidadão e o poder legislativo municipal na formulação de políticas públicas.

Por ser um estudo inédito no município de Exu-PE, evidencia-se a relevância do tema que estar longe de esgotar o assunto, mas trará maiores informações à sociedade

sobre a importância do processo legislativo, alicerçando a consciência política e cidadã, viés primeiro para a participação da sociedade e da democracia participativa.

2 PODER EXECUTIVO

Poder Executivo é o poder do estado que, nos moldes da constituição de um país, possui a atribuição de governar o povo e administrar os interesses públicos, cumprindo fielmente as ordenações legais. O executivo pode assumir várias e diferentes faces, conforme o local em que esteja instalado. Tem a função de governar e administrar o interesse público na jurisdição que lhe compete, de acordo com as normas previstas. Também é o Poder Executivo que coloca em prática as leis elaboradas pelo Poder Legislativo (BRASÍLIA, 2012).

No Brasil o chefe do Poder Executivo é o presidente da República, ele é a autoridade máxima e tem a função de chefe de Estado. Isto quer dizer que, além de administrar, é ele quem representa o país em territórios estrangeiros. Já nos estados o chefe do Poder Executivo é o governador e nos municípios este cargo é do prefeito. Assim, o chefe do Poder Executivo exerce duas funções: chefe de governo (administra e toma decisões) e chefe de Estado (representa o país, o estado ou o município). Esta divisão do Executivo acontece porque existem funções ou decisões específicas que são determinadas para cada elemento do Poder, relacionadas diretamente a cada jurisdição. É importante saber que o poder de decisão do Executivo é limitado, ou seja, as decisões devem ser tomadas de acordo com os limites que são definidos pela lei, tanto pela Constituição Federal, como por outras leis (TORRENS, 2013).

2.1 PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

A Carta magna de 1988, no seu art. 29, traça as linhas mestras sobre as quais se assentam os preceitos que devem ser observados na organização do Governo Municipal, através de sua Lei Orgânica. Este, por sua vez, é composto pela Câmara de Vereadores, a quem compete a tarefa legislativa e pelo Prefeito Municipal, a quem cabe as funções executivas. Entre os dois órgãos inexistente subordinação de qualquer espécie. Persiste no âmbito municipal o mesmo princípio estabelecido constitucionalmente para o Governo Federal, de harmonia e independência dos Poderes Executivo e Legislativo (SAFFI, 1994, p.17).

A Lei Orgânica do Município de Exu – PE, versa sobre toda a sua organização política e administrativa. Em seu capítulo II, Seção I, trata do Poder Executivo e do Prefeito Municipal, ratificando no art. 62 que, o Poder executivo é exercido pelo Prefeito, com funções políticas, executivas e administrativas. A seção IV, no art. 69 traz as atribuições do Prefeito, dentre as quais destaca-se: Art. 69 – Compete privativamente ao Prefeito:

- I- Representar o Município em juízo e fora dele;
- II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;
- III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica;
- IV- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara Municipal e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V- Vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI- enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município
- VIII- dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da Lei; IX- remeter mensagem e plano de governo à Câmara Municipal por ocasião de abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Município e solicitando as providências que julgar necessárias; X- prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro do prazo legal, as contas do Município referentes ao exercício anterior;
- XIX- convocar extraordinariamente a Câmara; XXV- realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e com membros da comunidade (EXU, 1999, p. 30-34).

A atual Constituição brasileira reconhece o Município como ente constitutivo da Federação, autônomo e atribui-lhe competências exclusivas e competências comuns com os demais entes. As competências exclusivas estão elencadas no artigo 30 e as competências comuns com os demais entes (União, Estados e Distrito Federal) estão relacionadas no artigo 23. O Município na atual constituição é um ente federado com personalidade jurídica de direito público interno, dotado de autonomia, com competência legislativa e tributária, dispondo de Poder Executivo e Legislativo próprios. A constituição vigente no Brasil ampliou a autonomia municipal nos aspectos político, administrativo e financeiro e o faz de forma muito clara e precisa, dedicando artigos que estabelecem a organização desse ente integrante da Federação (art. 29 e 29-A), as suas competências (art. 30), a forma de fiscalização (art. 31), a garantia da autonomia (art. 34, VII, c) e os direitos tributários (arts. 156, 158 e 159). É tão evidente a concepção de uma autonomia efetiva que no artigo 29 está explícita a produção da Lei Orgânica para a regência do ente que será por ele mesmo redigida e votada. O

espírito constitucional é de livrar os Municípios da intromissão dos governos federal e estaduais para atender aos serviços locais e aos anseios e necessidades das populações que os integram (CORRALO, 2008).

2.2 PODER LEGISLATIVO

É possível identificar a origem do Poder Legislativo, ou Parlamento, no documento inglês que ficou conhecido como Magna Charta Libertatum, assinada em 1215 pelo Rei João Sem-Terra. Sem dúvida, esse foi o primeiro passo de longo processo histórico que levaria ao surgimento do Constitucionalismo e da monarquia Constitucional. O processo crescente de constitucionalização das relações humanas posterior à revolução Francesa (1789/1799) alterou o conceito clássico de soberania para fazê-la repousar no povo. Tal movimento completa-se com o resgate da idéia clássica grega de Democracia, como autogoverno do povo. O modelo constitucional brasileiro optou pela chamada democracia indireta, em que o povo (titular do poder soberano) elege representantes (os parlamentares), que passam a atuar em seu nome, como seus mandatários políticos por prazo certo (IBAM, 2014, p.6).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o município como Ente da Federação ao lado da União, Estados e Distrito Federal. A forma federativa do Estado Brasileiro é cláusula pétrea, conforme o Artigo 60, parágrafo 4º da Carta Maior, portanto, somente através de assembleia constituinte originária ou processo revolucionário poderá ocorrer modificação no formato federativo. Na Federação não há subordinação à autoridade superior em matérias e espaço territorial de competência administrativa, legislativa ou jurisdicional. A descentralização não é apenas administrativa, ela é inclusive no campo político, incluindo a competência de auto-organização e autogoverno dos entes federados (MAURANO, 2008.p.17).

Outrossim, a sociedade num todo e principalmente os vereadores precisam entender que o Poder Legislativo Municipal tem a mesma importância do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas. Com isto os vereadores devem fomentar a participação popular na vida das Casas Legislativas e a sociedade acompanhar os trabalhos dos parlamentares (SANTANA, 1998, P. 62)

3 O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO ATUAL

A Constituição Federal de 1988, em seu título IV versa sobre a organização dos poderes, o Capítulo I traz toda a organização, atribuições e competências do Poder Legislativo, que estão dispostos nos artigos 44 a 58. A seção VIII tece todo o processo legislativo através dos artigos 59 a 75. Estados e Municípios, à luz da Constituição Federal, elaboram e promulgam as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, para balizamento de toda a organização da administração pública. No tocante ao processo legislativo, é fundamental adentrar quanto a sua definição, visto o que dispõe o Art. 59, parágrafo único da Carta Magna:

Art. 59 – O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I- Emenda à Constituição;
- II- Leis complementares;
- III- Leis ordinárias;
- IV- Medidas provisórias;
- V- Decretos legislativos;
- VI- Resoluções.

Parágrafo único: Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (BRASIL, 2011.p.26).

O legislador constituinte remeteu a disciplina do processo legislativo à norma infraconstitucional, ou seja, a Lei Complementar nº 95/98 e suas alterações em que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”. O Manual do Prefeito (2005, p. 105), destaca que o processo legislativo “é o conjunto de normas a serem seguidas pelo Legislativo e pelo Executivo na formação das leis”.

Alicerçado no que mencionam os autores, pode-se concluir que o processo legislativo, incluindo o municipal, precisa estar contido em procedimentos que atendam as regras constitucionais, cujas regras precisam estar inseridas na Lei Orgânica e ainda submeter-se a disposições integradas no Código Interno do Legislativo. Segundo Barreiro (2012, p. 3), “é através do processo legislativo que a função legislativa aparece como uma atividade primacial e típica do Parlamento, qual seja, a de produzir leis”.

Ademais, entende-se que o Processo Legislativo é, por natureza, interdisciplinar, uma vez que se trata de uma atividade social especializada, em que

certo número de cidadãos que representam o conjunto populacional, elabora as normas pelas quais a população será regida. Portanto, partindo dessa definição básica, observa-se que o processo envolve aspectos técnicos, políticos e jurídicos. Ressaltando ainda que, pensar o Processo Legislativo exige reflexão sobre cada um destes elementos e, essencialmente, sobre a interação entre eles (LOPES, 2009, p.24). O autor afirma ainda que:

O Processo Legislativo está ligado à elaboração de normas. Para que estas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam. As especificidades técnicas existem para garantir a lisura dos procedimentos, embora se prestem ora ao jogo, ora às regras. Em termos de Processo Legislativo, o Direito foca no produto, a norma; a técnica concentra-se na produção, a elaboração; e a Política orienta-se aos agentes, os mandatários de Poder e o próprio povo que o origina (LOPES, 2009, p.25)

Partindo do princípio da separação de poderes, faz-se necessária uma análise do Poder Legislativo Municipal para a compreensão das funções legislativa, fiscalizadora, julgadora e administrativa.

3.1 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Com a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, o Município passa a unir-se a Federação. A Câmara Municipal recuperou seus benefícios de emendar o orçamento e adotar iniciativas populares. Como legisladores municipais, tiveram mais representatividade e confiabilidade perante seus representados. A CF/88 traz as funções que devem ser exercidas pela câmara, entre as quais destacamos os seus arts. 1º e 2º. No texto do Parágrafo Único do art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. Já o art. 2º: diz “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A emenda constitucional de nº 58, de 23 de setembro de 2009 define o número de vereadores de acordo com o município (Brasília, 2012).

O Brasil vivencia um processo de fortalecimento do Poder Legislativo local cujo marco mais importante é a Constituição Federal de 1988, que conferiu aos municípios o status de ente da Federação, reestruturando o sistema federativo e reorientando o Estado Democrático Brasileiro para a busca de uma concretização efetiva dos direitos

de cidadania. Ao consagrar o poder local, a Constituição Federal garante um vasto caminho de participação, instrumento necessário à afirmação do Estado Democrático (MAURANO, 2008, p.13). Isto porque ser cidadão é também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos.

Tais direitos, que abrangem também a participação na elaboração das leis e a fiscalização dos representantes eleitos, são exercidos precipuamente dentro do Município. Ademais, a autonomia do governo local além de ser um princípio estruturante da organização territorial, configura-se também como pressuposto para o pleno exercício da cidadania, possibilitando uma participação mais ativa no destino da sociedade (SAFFI, 1994).

4 O MUNICÍPIO DE EXU – OBJETO DE NOSSO ESTUDO.

O Município do Exu, objeto do presente estudo, está localizado no Sertão Pernambucano, no sopé da Chapada do Araripe, ocupando uma área de 125 mil hectares, com uma população de 31.636 habitantes (BRASIL, 2010), limitando-se ao Norte com o Estado do Ceará, com os municípios de Crato, Santana do Cariri e Araripe; ao Sul com os municípios de Granito e Bodocó; ao Leste com o Município de Moreilândia e a Oeste com o Município de Bodocó.(EXU, 2003).

Conhecida como “Terra do Rei do Baião”, a cultura do Exu é marcada pela música dos sanfoneiros, violeiros, repentistas, boiadeiros e banda de pífanos. Sendo Luiz Gonzaga a expressão máxima da cultura exuense. Filho mais ilustre do município, elevou o nome e as riquezas culturais da cidade através da sua música. A base de sua economia está assentada na agropecuária. Também é importante destacar o artesanato em barro, madeira, couro, corda, tela, lã e arame. Ao lado destes, encontra-se os bordados e crochês realizados pelas mulheres exuenses, em uma tradição repassada de mães pra filhas. Outra atividade de grande importância é o turismo, especialmente no período da festa do Gonzagão. Os principais pontos turísticos são: Museu do Gonzagão, igreja Matriz Bom Jesus dos Aflitos, Museu na antiga casa de Bárbara de Alencar, ruínas do Exu Velho no Sítio Gameleira, fonte do Brejo Santo Inácio, Cruzeiro do Sacristão Daniel, Capela de São João Batista do Araripe, fósseis no distrito de Tabocas e o recanto mágico do Cantarino (EXU, 2003).

Ao longo do tempo o Município de Exu teve 39 Administradores políticos, com nomeação de Prefeito. Em 04 de abril de 1990 é promulgada a sua Lei Orgânica que dispõe sobre a organização geral do Município, sobre as políticas públicas e sobre os poderes Executivo e Legislativo. Neste cerne, encontra-se inserido o presente trabalho que objetivou demonstrar a importância do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas, utilizando-se da pesquisa bibliográfica. O município, atendendo aos princípios constitucionais, através de sua Lei Orgânica Municipal – LOM trata no Título I, Capítulo I, da organização municipal, especificamente, do município, como destaca o Art. 1º:

O Município do Exu, pessoa jurídica, de direito público interno, é unidade territorial que integra a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotada de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, nos termos assegurados pela Constituição da República, do Estado e pela Lei Orgânica (EXU, 1999, P. 5-6)

A Lei Orgânica do Município trata também das competências municipais, contidas no Título II, Art. 7º, incisos I a XXIV, entre as quais se destaca

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- XII- realizar serviços de assistência social, diretamente ou por meio de instituições privadas, conforme critérios e condições fixadas em lei municipal (EXU, 1999, p.6-7).

O Município conta com serviços organizados tanto no setor público quanto no privado. À frente da Administração Pública encontra-se o Poder Executivo, órgão responsável pelo gerenciamento dos serviços oferecidos à população exuense, nas suas diversas áreas de atuação, representada pelo prefeito municipal que, conforme o Art. 62 da LOM (1999, p.30), exerce as funções políticas, executivas e administrativas, a quem compete, privativamente, representar o Município em juízo e fora dele; exercer a direção superior da Administração Pública Municipal; iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previsto na Lei Orgânica; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela câmara e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; vetar projetos de lei, total ou parcialmente; enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do município, entre outras atribuições (EXU, 1999, p.32-33).

Delineada a competência do Município como Entidade Jurídica de Direito Público, passa-se a analisar as funções e atividades do Poder Legislativo Municipal que é exercido pela Câmara de Vereadores. É notório explicitar que no nosso sistema

jurídico vige o princípio de que o Administrador Público “somente pode fazer o que a lei autoriza ou permite”, em contrário ao particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Sendo facultado ao Administrador Municipal realizar obras e serviços de interesse local, deve o mesmo munir-se dos atos legislativos necessários à consecução de tais objetivos (SAFF, 1994, P.19).

Nesse contexto começa a ganhar significância a Câmara de Vereadores que tem a incumbência constitucional de aprovar os atos legislativos a si apresentados. A Câmara Municipal a quem é atribuído o Poder Legislativo do Município, é constituída por treze vereadores eleitos pelo voto secreto e direto para cada legislatura, representada por seu Presidente, eleito entre seus membros para um mandato de dois anos (2) anos, a quem compete, entre outras atribuições estipuladas pelo Regimento Interno, dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara.

A Câmara deve desenvolver as funções legislativas no tocante aos assuntos de interesse local e com eficácia restrita ao âmbito do Município a que pertence. Sua função legislativa estende-se a todos os assuntos de competência do município, devendo, entretanto, observar os limites traçados pelas Constituições Federal e Estadual, podendo legislar supletiva e complementarmente, nas matérias definidas nas respectivas Cartas Constitucionais. Dentro da sua área de atuação, a Câmara vota, delibera e decide sobre leis, decretos legislativos, resoluções e demais proposições que lhe forem apresentadas. Sua função primordial é fazer leis sobre tudo o que diz respeito às normas de convivência de pertinência ao poder público e de alcance social, tendo à função precípua de regulamentar a administração municipal, ditando-lhe as normas que devem ser observadas na realização do serviço público. (SAFFI, 1994, p. 19-20).

Parafraseando Corralo (2008, p. 24), é importante destacar que ao se discorrer sobre a autonomia municipal consignada pela Constituição Federal de 1988, é evidente a correlação e a interdependência entre a autonomia dos Municípios e as Câmaras de Vereadores, não havendo o exercício desse plexo de autonomia sem o Legislativo Municipal.

5. IMPORTÂNCIA DO PODER LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Poder Público necessita tomar decisões que sejam capazes de satisfazer os interesses e anseios de uma comunidade. Tais decisões podem ser consideradas políticas públicas, envolvendo questões de ordem pública com ampla abrangência, entendidas também como estratégias de atuação, que são estruturadas através de um processo decisório, onde são levadas a cabo variáveis complexas que surtam reais efeitos ((CASTRO; AMABILE; CONTIJO, 2012, p. 390). Pode-se dizer ainda que a formulação de políticas públicas acontece no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que irão produzir transformações e ou resultados no mundo real (SOUZA, 2003). Ratificando essa assertiva Costa (2005) diz que:

O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país e, em todas as suas diversas estruturas e poderes, torna-se responsável direto pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida de uma população. Direitos constitucionais básicos dos cidadãos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, são por ele definidos e implementados. Seu instrumento de atuação são as políticas públicas por ele desenvolvidas, as quais deveriam estar orientadas para arbitrar de forma mais justa e equilibrada as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhoria de sua qualidade de vida (COSTA, 2005, p.262).

O Poder Legislativo como parte integrante do poder político estatal, detém as funções de representação, legislação, legitimação da ação governamental, controle, juízo político e constituinte. A reflexão que se pretende trata da importância do Poder Legislativo para atuar na formulação de Políticas, seja pela iniciativa de projetos de lei ou pela discussão e votação dos mesmos, somando-se a isso a fiscalização de sua concretude. O papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas pode não estar restrito à elaboração de emendas e substituto aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse respeito, Antonio Carlos Torrens escreveu sobre o Parlamento:

O Parlamento na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, 2013, P.202).

No campo das políticas públicas entende-se que, na ordem Constitucional atual os principais instrumentos de que o Parlamento pode se valer para atuar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas são os processos relativos ao plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei

orçamentária anual (LOA), em razão do caráter periódico, estruturado e objetivo dessas leis, bem como pela sua condição de meio para a formalização das decisões estratégicas e para realizar as alocações de recursos. Merece destaque a obrigação de observância do devido processo legislativo na apreciação desses instrumentos balizadores de planejamento e organização municipal e pilares na construção de políticas públicas (SANCHES, 2002).

5.1 A REALIDADE DO MUNICÍPIO DE EXU FRENTE AOS SEUS PODERES

Há inúmeros pontos de contato entre os poderes locais, até mesmo porque as atribuições municipais somente se realizam pela via da harmonia entre o Legislativo e o Executivo. Por força do princípio da simetria, os poderes locais atuam de modo independente, porém, harmônico (art.2º CF). Ao se considerar a Lei como fonte da governabilidade do Município, poderia se pensar que há uma posição de supremacia da Câmara Municipal em relação ao Executivo, no entanto, a atividade legislativa é compartilhada, principalmente na fase do processo legislativo, quando o Executivo deflagra a iniciativa do processo, sanciona ou veta o projeto aprovado pelo Parlamento, promulga e publica ato normativo. As fases do processo legislativo é o palco onde são travados os confrontos das forças políticas locais (SANTANA, 2012).

Partindo desse pressuposto, o Município de Exu não foge à regra, desenvolve uma relação harmônica com a Câmara de Vereadores, que atualmente é composta por 13 vereadores de diferentes partidos. Devido às coligações partidárias, a bancada da situação conta com 08 parlamentares, formando um governo de coalizão, o que traz uma situação mais confortável ao Executivo, denotando a sua preponderância sobre o legislativo. No entanto, há que se considerar que o chefe do Poder Executivo precisa organizar sua agenda para dar conta da complexidade da administração municipal, onde há interesses diversos, assuntos, programas e matérias que requerem não somente apoio da sua bancada, para que se tenha governabilidade e uma boa governança.

As forças oposicionistas, apesar de fortes, são minoria, mas há de se notar que isso não representa ausência de embates e de pressão. Ao deflagrar-se o processo legislativo, principalmente quando se trata de projetos de lei sobre políticas públicas, PPA, LDO, LOA, instrumentos estes, norteadores de todo o caminhar da

Administração Pública Municipal, remuneração de servidores, provimentos de cargos, regime jurídico, remuneração de servidores, entre outras, entra em cena o Poder Legislativo, fazendo valer suas competências e prerrogativas legais para viabilizar os devidos encaminhamentos, utilizando-se das diversas fases do processo legislativo; momento em que é possível a discussão, apreciação, apresentação de emendas a esses projetos, encaminhamentos as comissões para emissão de pareceres.

As emendas são instrumentos que podem alterar o texto original. Podem ter caráter supressivo, aditivo, modificativo ou aglutinativo. São instrumentos que devem ser utilizados por qualquer vereador ou bancada para melhorar a matéria em apreciação. No entanto, às vezes a oposição se vale para fazer frente à situação, sem se preocupar com a legalidade ou constitucionalidade do seu teor, dependendo do tom e da matéria a ser emendada. Na maioria das vezes, elas são rejeitadas ou vetadas, tendo em vista também, a maioria da bancada da situação. Portanto, os projetos de lei de autoria do Executivo Municipal sempre conseguem aprovação, mesmo diante dos fortes embates e debates no plenário, entre situação e oposição.

Tendo em vista os argumentos apresentados, é notória a relação harmônica e amistosa entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, não excluindo aqui os momentos de embates. Tal relação leva ao enfrentamento dos embates uma forma mais dialógica de resolução, amenizando as tensões político partidárias na resolução dos conflitos que surgem no campo político e institucional. Vale ressaltar que o Prefeito também desenvolve uma boa convivência com outras organizações da sociedade civil como sindicatos, Ongs, associações, entidades importantes no controle social, as quais têm boa representação nos conselhos municipais e demonstram forte atuação nos equipamentos de fortalecimento de participação social e da gestão pública. Nota-se que a Constituição Federal de 88, trouxe significativas mudanças e maior autonomia para os poderes constituídos, principalmente para o município, os quais se revestem de maior comprometimento com a causa pública.

Nesse cenário de mudança, o legislativo local assume papel de máxima relevância, constituindo-se elo entre a sociedade e a administração pública, mas também pela pluralidade que encerra, pela multiplicidade de agentes que possui, e pela fluidez de trabalho que é capaz de promover no caminho do envolvimento da sociedade com essa administração. É de se destacar que envolvimento implica

comprometimento com a administração pública e, por conseguinte, com o interesse público. Importante destacar que as disputas político-partidárias entre situação e oposição na câmara Municipal não podem prejudicar a governabilidade do Município. Cumpre frisar que Instrumentos como conselhos, comissões, audiências, fóruns, conferências, são portas segundo as quais esses relacionamentos têm sido efetivados com o propósito de pensar estrategicamente soluções de gestão pública viáveis e condizentes com a realidade local.

Constata-se que na época atual os mecanismos legislativos posto à disposição do Executivo Municipal são muitos e, por isso, os pontos de contatos que vão se estabelecendo entre o Prefeito e o Parlamento, acabam se estreitando cada vez mais, estabelecendo um panorama que demonstra haver um campo autônomo tanto para a Câmara de Vereadores quanto para o Executivo, mas, as atividades ali exercidas passam pelo viés da harmonia e interdependência (CORRALO, 2008, SANTANA, 2012).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo trouxe como enfoque principal o Processo Legislativo no contexto municipal, buscando demonstrar a importância deste na formulação de políticas públicas local, com o fito de atendimento aos anseios da comunidade de forma legal, levando-se em conta que essa atribuição, que é dada aos edis, encontra-se alicerçada na Constituição Federal, em que valoriza o Legislativo, dando-lhe a soberania relacionada ao poder de legislar. A formação do Poder Legislativo no Brasil hoje quer seja pelo bicameralismo do âmbito federal ou através das Assembleias

Legislativas e Câmaras Municipais, encontra-se respaldada na Constituição de 1988, que lhe concede o sentido e o múnus público, ao mesmo tempo em que elenca os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como independentes e harmônicos entre si, cabendo ao Legislativo a competência para dispor sobre as matérias de interesse nacional, estadual ou municipal, por meio da elaboração de leis.

É notório que o Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, dispõe de mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, merecendo destaque o PPA, a LDO e a LOA, quanto pelos procedimentos externos como consulta popular, audiências públicas, fóruns técnicos, os quais reforçam a responsabilidade dos legisladores e exigem deles maior compromisso e empenho em suas proposições. Destacam-se também as definições trazidas sobre o conceito de políticas públicas, que demonstram o grau de proximidade destas com o Poder Legislativo, que se configura como representante das necessidades e interesses da população.

Cumprido destacar que o Poder Legislativo e o Poder Executivo se completam num espaço institucional de mútua responsabilidade pela legislação que dá rosto à governabilidade. Tal paradoxo do Poder Legislativo na atuação direta do desenvolvimento de ações governamentais, não parece de fácil resolução, porém, espera-se que suas ações sejam cada vez mais condizentes com a vontade do povo e com a participação popular.

A relevância da pesquisa está assentada no viés de ser um estudo inédito no Município de Exu - PE, trazendo maior grau de conhecimentos à gestão pública municipal, assim como servindo de base para estudos futuros. No que se refere à importância da aplicabilidade do processo legislativo no âmbito municipal, destaca-se os principais instrumentos de planejamento de políticas públicas a serem executadas pelo Poder Executivo Municipal: o Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Merecendo destaque também a obrigação de observância do devido processo legislativo na apreciação desses instrumentos balizadores de planejamento e da organização municipal, constituindo-se pilares na construção de políticas públicas. Vale destacar o que fora mencionado por Lopes (2009), que o processo legislativo quando bem conduzido, tem

o papel de balizar os procedimentos pautados na lisura, na transparência, na eficiência e eficácia do ordenamento jurídico municipal, assim como os procedimentos de construção das políticas públicas local.

Enfim, conclui-se que o processo legislativo é responsável em proporcionar qualidade e eficiência em todos os serviços que compete ao poder legislativo, sendo de fundamental relevância na formulação de políticas públicas, configurando-se como o conjunto de atos necessários para a constituição das leis a serem observados pelos órgãos legislativos e o mecanismo pelo qual o Poder Legislativo atende sua função primordial de legislar, enquanto o Poder Executivo cumpre o papel de dar materialidade aos procedimentos legais na condução da administração pública municipal, fato que implica na garantia dos direitos dos cidadãos, através da aplicabilidade de boas práticas de políticas públicas e responsabilização social.

Vale lembrar que a condução das políticas públicas, a governabilidade, a governança e a responsabilização social perpassam pelo bom relacionamento entre os poderes que compõem a Administração Pública Municipal, aqui trazendo à baila o princípio da harmonia e independência, porém, ratificando que a atividade legislativa é compartilhada com os Poderes Executivo e Legislativo, que dialogam dentro de um contexto onde também acontecem os embates e as forças oposicionistas, que são superadas em nome da construção de um município mais eficiente na condução da vida de sua população.

7 REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Melo do. O poder legislativo Na democracia contemporânea: **a função do controle político dos parlamentos na democracia contemporânea**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 42, n. 168, out./dez 2005. Disponível em: < www.scribd.com/document/320757063/O-Poder... Acesso em: 02 abr.2019.

BARREIRO, Josiane Loyola. **Vício de iniciativa no processo legislativo municipal**. 2012. Disponível em: . Acesso em: 11 mar. 2019.

BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 67/2010 e pela Emendas

Constitucionais de Revisão nºs 1a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

_____, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados do Censo 2010. Brasília, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2010. <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 18. abr. 2019.

_____. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/202/d4176.htm>. Acesso em: 07 abr.2019.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de Fevereiro de 1998. **Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95.htm>. Acesso em: 06.abr.2019.

BRASÍLIA. O Legislativo brasileiro: **funcionamento, composição e opinião pública / organizadora**, Rachel Meneguello. – Brasília : Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. 177 p. Disponível em:< www.passeidireto.com/.../o-legislativo-brasileiro>. Acesso em 10 mar. 2019.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE. Antonio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (Orgs). Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. Disponível em:<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>. >Acesso em 098 abr. 2019.

CORALO, Giovani da silva. O poder legislativo municipal: **aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas câmaras de vereadores**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008

COSTA, Marli Marlene Moraes da. Políticas públicas e violência estrutural. In: LEAL, Rogério Gesta (Org).2005. Direitos sociais e políticas públicas: **desafios contemporâneos**, tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

EXU.Prefeitura Municipal de Exu. Secretaria Municipal de Educação. **Exu e sua história**, 2003.

_____. Câmara Municipal do Exu. **Lei Orgânica do Município do Exu**. Tipografia Cariri, 1999.

IBAM, **Manual do prefeito**. 12. ed. Revista, amp. E atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2005

IBAM. Vereador e a Câmara Municipal, O – 4. ed./ [coordenação de] Marcos Flávio R. Gonçalves;[coordenação editorial de] Sandra Mager. – Rio de Janeiro: IBAM, 2014. . 74p. Vários autores.

LOPES, Fábio Almeida. **Princípios do processo legislativo**: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Brasília: 2009, 97 p. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR, Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: . Acesso em: 03 abr. 2019.

MAURANO, Adriana. O poder legislativo municipal. Curitiba: letra da Lei, 2008.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz. Tratado de metodologia científica: Projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. Disponível

em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/o_papel_das_org.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019

O Poder Legislativo Municipal. - Jus.com.br | Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/67776/o-poder-legislativo-municipal>>. Acesso em 14 mar 2019.

SAFFI, Aurélio. O poder legislativo municipal. Bauru, SP: Edipro, 1994.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O papel do poder legislativo na formulação de políticas públicas e no ... Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/.../Artigo230.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

SANTANA, José Eduardo. Competências legislativas municipais. 2. Ed. Belo Horizonte: delRey, 1998.

SENADO FEDERAL, **Manual do vereador**. Secretaria Especial do Programa Interlegis. Brasília, 2005.

SILVA. José Afonso da.. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. **Revista de Informação legislativa**. Brasília, a. 47, n. 187, jul/set., p.137- p.154, 2010

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. V.4, Ed.12, Forense: 1993.

SOUZA, Celina de. Políticas públicas: **questões temáticas e de pesquisa**. CRH, n. 39, vol. 16, Salvador, pp.11-24, 2003.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem Preliminar. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 50, n. 197, p.189-204, jan/mar. 2013. Disponível

em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>> Acesso em: 02.abr.2019.