

# Argumentação, Retórica e Simetria: Estrutura e Funcionamento do Legislativo Paulistano

Marcelo Arno Nerling<sup>1</sup>

## Resumo

Estudo de teorias da argumentação e retórica do direito para boa interpretação constitucional, dogmática e problematizadora sobre a validade e a eficácia de garantias fundamentais do direito financeiro municipal. Com o objetivo de promover a gestão do conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo paulistano, entre autonomias dos entes e a separação de poderes, com vontade orgânica pregamos simetria entre a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal de São Paulo. Investigamos as bases do planejamento e da prática de orçamentação entre os diversos órgãos de uma estrutura presidencialista colegiada que envolve Vereadores, Mesa Diretora, Presidência e servidores. Teoria de base que serve como instrumento de análise sobre a validade, eficácia e interpretação do direito financeiro municipal e fortalece a gestão do conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento da administração pública do Poder Legislativo paulistano.

**Palavras-chave:** Retórica; Simetria; Organização Constitucional Financeira.

## Introdução

Na Escola do Parlamento, chamamos atenção dos nossos pós-graduandos para a seguinte questão: o que acontece efetivamente quando afirmamos, sobre determinado ordenamento jurídico, que ele funciona, que ele tem “vigência”?

---

<sup>1</sup> Bacharel em direito, especialista em pedagogia universitária, mestre em instituições jurídico-políticas, doutor em direito do Estado e pós-doutor em engenharia e gestão do conhecimento. Ocupa um cargo de provimento efetivo na Universidade de São Paulo. Na graduação, está vinculado ao Projeto Político Pedagógico do Curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Na pós-graduação, compõe o Programa Interdisciplinar em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

Buscar resposta a essa questão pode ser uma boa tentativa na educação política. É necessário conhecer o ordenamento jurídico como um exercício que prepara para a cidadania ativa.

O desafio é conhecer e compreender a estrutura e o funcionamento do Estado, propostos pelo ordenamento jurídico municipal, especialmente na matéria do planejamento operacional e do controle orçamentário, interno e externo, do Poder Legislativo.

As teorias de base fundamentam-se na metódica para trabalhar com a dogmática jurídica, partindo do conjunto de competências dos órgãos da administração do Poder na perspectiva sistemática, processual, garantista (CADEMARTORI, 2007, p. 203) da gestão operacional e orçamentária do ente legislativo, do controlador-mor. É sobre como fazer a gestão do conhecimento dos processos de serviço público legislativo, estudando a estrutura e o funcionamento da gestão das políticas públicas de cada um dos poderes, na segurança jurídica da forma planejada e transparente, com programação.

Este texto está estruturado para orientar sobre a interpretação e a concretização do direito na gestão de políticas públicas do legislativo. Para tal, valorizamos a dogmática jurídica, a argumentação e a retórica do direito aplicável à administração pública do legislativo. É de nosso interesse criar um cenário que permita à educação continuada estudar a validade e a eficácia na interpretação do direito financeiro municipal na administração pública do Poder Legislativo paulista. Reconhecendo a autonomia dos entes e a separação de poderes, desenvolvemos vontade Orgânica e descrevemos a estrutura e funcionamento dos poderes, destacando o princípio da simetria constitucional e organização autônoma dos poderes.

## **Dogmática Jurídica, Teorias da Argumentação e Retórica do Direito**

Dogmática Jurídica e Teorias da Argumentação sustentam esta pesquisa. Ela está organizada como texto descritivo, crítico-analítico, que se serve de fontes primária e secundária, interdisciplinarmente empregadas, para abordar um tema que é jurídico-político atual.

Tentaremos uma aproximação entre o direito e a gestão de políticas públicas, promovendo a gestão do conhecimento da administração pública do legislativo. O direito valoriza a retórica e a comunicação, elementos centrais na promoção do giro linguístico na área jurídica (FERRAZ JUNIOR, 2019, p. 27) e que constituem uma realidade na cultura de pensar e aplicar modelos. Partimos

de uma ideia simples, porém, fundamental: o que fazemos quando analisamos decisões judiciais? (ROESLER, 2018, p. 21). Para seguir perguntando: o que fazemos quando analisamos decisões administrativas derivadas de competências do poder legislativo? Sustentamos a hipótese de que é necessário fundamentar as decisões legislativas com método e modelos de análise de argumentações jurídicas, empregáveis no processo de elaboração e revisão das leis e, principalmente, no controle (NASCIMENTO, 2021, p. 11).

A retórica jurídica na teoria contemporânea da argumentação tem no *argumentatio* uma área de domínio próprio do jurista, mas que não é exclusiva dele. Ela atende ao interesse dos diferentes modelos argumentativos e, dessa forma, situa o discurso jurídico tanto na esfera judicial como na legislativa. E é precisamente nesse cenário de interseção, nessa relação entre poderes, que:

uma repercussão significativa pode ser observada em uma modificação sutil nas linhas distintivas entre política, economia e regulação jurídica, as quais se tornam confusas. Não se trata mais, por assim dizer, de situações controláveis por princípios tradicionais, como o da tripartição de poderes, quando se vê que o exercício político pela autoridade judicante e vice-versa passa a exigir atividades com lógicas estruturalmente indiferenciadas, donde a estreita aproximação, entre as diversas tecnocracias decisórias. Ou seja, o exercício da jurisdição, supostamente neutralizado politicamente pelo princípio da divisão dos poderes, ganha contornos novos, mediante a exigência de prognósticos que, na tomada de decisão, torna o *verdicto* jurídico uma antecipação de efeitos políticos, sociais, econômicos [...] surge uma situação em que o Poder Judiciário não se destaca, como um outro, da própria justiça administrada, da qual faz parte. E, em assim sendo, o poder jurisdicional (um dos poderes do Estado) se torna um problema de exercício interno dos atos de gestão: ato judicante como política, jurisdição como política social e econômica, tudo conforme uma lógica tecnocrática: a lógica da “*governamentalidade*”. (FERRAZ JUNIOR, 2018, p. 7)

Neste artigo, colhemos evidências para entender essa modificação sutil nas linhas distintivas entre política e regulação jurídica, que está a superar o controle pelos princípios tradicionais da tripartição dos poderes. O exercício político monocrático e a aproximação das diversas tecnocracias decisórias, não sem algum custo, por certo podem ser evidenciados no exercício dessa jurisdição de “novo contorno”, que exige prognósticos capazes de tornar o *verdicto* jurídico uma antecipação de efeitos políticos, sociais e econômicos. O controle da gestão operacional e orçamentário do legislativo é fundamental para um sistema saneado,

para a modernização da estrutura e do funcionamento do devido processo legislativo para cidades humanas, inteligentes e sustentáveis.

## **Validade, Eficácia e Interpretação do Direito Financeiro Municipal**

Para nós, o Poder Legislativo não se destaca, como um outro, da própria legislação administrada, da qual faz parte. Isso pode se tornar um problema no exercício interno dos atos de gestão, tornando o ato legislativo como política, tudo conforme uma lógica tecnocrática da governamentalidade. A relação validade/eficácia na teoria jurídica (CADEMARTORI, 2006, p. 49) instiga técnicas de interpretação constitucional, e. g. gramatical, histórica, sistêmica e concretizadora (MÜLLER, 2000, p. 71). As teorias da linguagem (MÜLLER, 1995, p. 15; FERRAZ JR., 2001, p. 285; WARAT, 1995, p. 19) e da argumentação jurídica servem à interpretação. A Dogmática Jurídica segue como método fundado na ciência da cultura, pensada epistemologicamente (MÜLLER, 2000, p. 12) e tradicionalmente compreendida como uma ciência humana normativa referida à realidade. Então, a pergunta sobre o lugar da metódica jurídica se altera, passando da pergunta ancestral “que espécie de ciência entre as ciências é a Dogmática Jurídica?” para: “quando se pode afirmar que um determinado ordenamento jurídico funciona, que ele tem ‘vigência’, o que efetivamente ocorre?” (MÜLLER, 1975, p. 15).

Isso se articula com as regras e formas do discurso prático geral. A “possibilidade discursiva” aqui relatada considera diferentes formas de discussão jurídica. Os “debates no tribunal” ou o “tratamento jurídico de questões legais” exigem um preparo básico, porque é elemento para a crítica da decisão (ALEXY, 2001, p. 212). O trabalho parlamentar tem uma importância metódica própria de titulares de competências indelegáveis que, ao lado da ciência jurídica, da jurisprudência, da legislação, do governo e da administração, trabalham para concretizar a norma, a começar pelo exercício interno dos atos de gestão, jurisdição, tecnocracia e governamentalidade. Cada caso tem prescrições pertinentes de direito (constitucional) a motivar de modo específico o comportamento de titulares de funções e destinatários, recordando que os atingidos também participam da vida política e constitucional ao desempenhar efetivas funções de concretização da constituição em abrangência não subestimável para o legitimador (MÜLLER, 2000, p. 52).

O Povo (MÜLLER, 2000, p. 115), em uma democracia avançada, conta com um nível de exigências aquém do qual não se pode ficar, considerando a maneira pela qual as pessoas devem ser tratadas nesse sistema de poder-violência

organizado: não como sub pessoas, como súditos, como grupos isolados de pessoas, mas como membros do Soberano, do qual todo poder emana, nos termos da Constituição, com o seu nexo legitimador envolvendo liberdade e igualdade (MÜLLER, 2000, p. 20).

## **Gestão do Conhecimento sobre a Estrutura e o Funcionamento do Poder Legislativo Paulistano**

Conhecer e compreender a estrutura e o funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo é um ato que requer um certo preparo, mas que nos parece fundamental para o exercício da cidadania. Isso faz parte da educação política do nosso Povo, como vamos olhar juntos nesta descrição e análise que vincula o direito e a gestão de políticas públicas, de forma interdisciplinar, metódica, que valoriza a dogmática, a retórica e a argumentação jurídica.

Vamos conhecer um pouco da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo paulistano, buscando saber o que efetivamente deve acontecer para a vigência e garantia da Lei Orgânica de São Paulo (1990), demonstrando que esse Ordenamento funciona efetivamente.

A Lei Orgânica é o principal mapa de orientação política para quem quer conhecer a estrutura e o funcionamento dos Poderes no seu Município, e isto inclui a Casa do Povo, no nosso caso, sediada no Palácio Anchieta, após 460 anos de existência (SÃO PAULO, 2012, p. 32). Vamos descrever e analisar dados e informações relativas à organização para promover a gestão do conhecimento das estruturas que suportam os órgãos que tramitam direitos constitucionais processuais (GUERRA FILHO, 2000, p. 41), gerando expectativas de controle e fiscalização operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, ou deveriam gerar, em termos institucionais, para ajudar no entendimento sobre quem controla o controlador.

## **Administração Pública do Poder Legislativo Paulistano**

A administração pública do executivo, do legislativo e do judiciário, implementada também pela ação dos ordenadores de despesa, tem origem nas competências de cada poder, que deve prestar contas sem invocar o argumento da autonomia administrativa e financeira para eximir-se do cumprimento dos princípios e da lei. Autonomia não se confunde com soberania porque qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais responda, ou assum

obrigações de natureza pecuniária, tem o dever de prestar contas, da fundamentação do ato até a liquidação do empenho.

Conhecer e compreender a estrutura e o funcionamento do Poder do legislativo local é um ato preparatório para o exercício pleno da cidadania. Os dados e informações organizados servem à formação política e técnica sobre a organização e o funcionamento da gestão da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). Como sabemos, ainda que nem sempre empreguemos, o controle operacional da administração pública do Poder Legislativo fica mais bem exemplificado com os descritivos do planejamento traduzido em peças orçamentárias, espelho do controle interno e externo dos poderes republicanos.

A gestão do conhecimento dos processos de serviço público tem no Plano Plurianual (PPA) um importante prisma para balizar os elementos de fiscalização, de controle da organização de todos os poderes como definidos pelo art. 70 da Constituição. Pelo momento, nos interessam dois: operacional e orçamentário. Não avançamos para o controle financeiro e patrimonial, que fecham esse quadro da gestão de políticas públicas brasileiras. Vamos considerar a diretriz funcional programática e identificar elementos operacionais e do processo legislativo orçamentário, buscando metas e indicadores para avaliação do ciclo.

## **Sobre Autonomia dos Entes e Separação de Poderes**

Por autonomia política, administrativa, financeira, operacional, orçamentária podemos entender:

autonomia política e administrativa só se exerce mediante a autonomia financeira, que tem três características principais: a-) Independência, que garante fontes de recursos sem que precise depender da autorização prévia de terceiros. b-) Suficiência de recursos, que é um dos fatores essenciais, pois é a partir dela que se pode materializar a capacidade do município atuar fazendo frente às despesas necessárias e garantindo que os recursos são capazes de manter um equilíbrio para assegurar sua própria existência. c-) A eficiência, sendo este um princípio administrativo e que por decorrência também deve ser buscado pela questão financeira, principalmente, buscando simplificar os processos nas formas de arrecadação, com o objetivo de economizar esforços para o cumprimento das normas. (MOREIRA, 2018)

No caso do legislativo paulistano, em sintonia com a Constituição e a Lei Orgânica, há autonomia política e administrativa, operacional, porque há autonomia financeira em abundância. A devolução de recursos orçamentários não

empenhados pelo legislativo para o Caixa Único da Municipalidade, em dezembro de 2021, foi de R\$190.000.000,00 (cento e noventa milhões de reais), contra R\$132.000.000,00 (cento e trinta e dois milhões de reais) em 2020. A fonte de recursos é constante, receita corrente, constitucionalmente fixada como duodécimo. Talvez essa autonomia seja insuficiente no quesito da eficiência, ou da eficácia e efetividade, como propõe a doutrina e a dogmática jurídica do direito constitucional financeiro municipal, pelo tímido cumprimento das normas, especialmente, as normas do gastar.

A concepção clássica da separação de poderes já não parece ser suficiente para justificar iniciativas cada vez mais “autônomas” na gestão de políticas públicas de todos os poderes e entes político-administrativos da federação brasileira. Os poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos, vedada a delegação de poderes entre si. Partindo do pressuposto de que o Poder Municipal pertence ao povo, que o exerce através de representantes eleitos para o Legislativo e o Executivo, ou diretamente, segundo o estabelecido na Lei Orgânica: “é dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas” (nos termos do Art. 7, Título II, LOM). Para concretização da representação direta do Povo no Poder Municipal, a Lei Orgânica determinou a criação, por lei, de Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados com a finalidade de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões (NERLING, BIASOLI, 2022, p. 12).

## **Vontade Orgânica e Simetria na Estrutura e no Funcionamento dos Poderes**

Nos termos do Art. 12 da Lei Orgânica Municipal (1990), o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta de 55 (cinquenta e cinco) Vereadores eleitos dentre os cidadãos maiores de 18 (dezoito) anos e no exercício dos direitos políticos. Daí segue o rol de competências privativas, e daquelas sujeitas à sanção do Prefeito, trata dos vereadores, da Mesa Diretora e do funcionamento através das sessões, das comissões, e do devido processo legislativo.

O Título IV da Lei Orgânica (1990) trata da “organização municipal” e no capítulo primeiro desse título, mais precisamente no artigo 80, se lê:

A Administração Pública Municipal compreende: I - administração direta, integrada pelo Gabinete do Prefeito, Secretarias, Subprefeituras e demais órgãos auxiliares, previstos em lei; II - administração indireta, integrada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e outras entidades dotadas de personalidade jurídica. Parágrafo único - Os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta serão criados por lei específica, ficando estas últimas vinculadas às Secretarias ou órgãos equiparados, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Sobre as estruturas institucionais, ou sobre a organização, portanto, uma avaliação crítica cabe em relação ao texto da Lei Orgânica do Município de São Paulo. O legislador orgânico originário quebrou o princípio da simetria em relação à Constituição Federal ao não respeitar a autonomia administrativa estabelecida aos entes dos poderes, porque, como já destacado, não há autonomia fora, acima ou além do Ordenamento Jurídico.

Há uma quebra de simetria na ordem constitucional. A LOM objetiva organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana. O Município de São Paulo integra a República Federativa do Brasil e o Estado de São Paulo, exercendo a competência e a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, asseguradas pela Constituição da República, e organiza-se nos termos da Lei Orgânica (nos termos do Art. 1, Título I, da LOM). O Município de São Paulo conta com dois poderes, o Legislativo e o Executivo, cada qual, de modo autônomo e independente, exerce de forma vinculada as competências constitucional ou organicamente estabelecidas, um poder dever indelegável para a tomada de decisão fundamentada no argumento jurídico-político.

Um elo importante para o conhecimento e a compreensão da gestão operacional e orçamentária do Poder Legislativo diz respeito ao Artigo 80 da LOM (São Paulo, 1990). Foge um pouco ao contexto, mas é importante tratar o tema da “Administração Pública Municipal” e, no nosso modo de interpretar, há uma quebra do princípio da simetria quando o texto orgânico confere administração direta e indireta apenas ao Poder Executivo. E a Administração Pública Municipal do Poder Legislativo? Busquemos simetria trazendo à colação o Art. 37 da CF: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Uma Emenda Constitucional pode resolver essa indução interpretativa equivocada, que tem consequências no planejamento e no controle da administração pública dos poderes.



Para nós, a organização municipal, incluída a administração pública do poder legislativo, nos termos da LOM, Art. 81, deve obedecer aos “princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, unidade, indivisibilidade e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos”. Ao Município cabe promover a modernização da administração pública, assimilando as inovações tecnológicas e adequado recrutamento e desenvolvimento dos recursos humanos necessários. Os termos do Art. 82 da LOM vinculam todos os órgãos da administração direta e indireta, inclusive o Prefeito e o Tribunal de Contas do Município, que “ficam obrigados a fornecer informações, de qualquer natureza, quando requisitadas, por escrito e mediante justificativa, pela Câmara Municipal através da Mesa, das Comissões ou dos Vereadores”. O prazo máximo é de 30 (trinta) dias para que o Executivo e o Tribunal de Contas do Município prestem as informações requisitadas pelo Poder Legislativo, cabível recurso judicial se não observado o prazo estipulado. O Art. 83 reforça o tema da organização da administração pública direta e indireta, vinculado expressamente aos artigos 37 e 39 da Constituição da República, ao conjunto de competências lá elencadas. O certo é que o controlador é o Poder Legislativo, supervisionando e controlando o Executivo e o Tribunal de Contas, e sendo juiz de si mesmo, como veremos.

À administração pública de todos os poderes cumprem competências organicamente previstas, em simetria com as competências federais esculpidas nas constituições e leis orgânicas dos entes federados. Além das competências constitucionalmente ou organicamente previstas, há competências próprias dos entes que promovem a gestão e o funcionamento dos processos de serviço que implementam as políticas públicas sob responsabilidade de cada um dos poderes, como foi dito anteriormente. Algumas delas advêm das autonomias, notadamente administrativa e financeira, dos entes e entidades que compõem a administração pública de todos os poderes do Estado. Reina ainda entre nós, principalmente por força da doutrina clássica do direito administrativo brasileiro, a ideia de “funções típicas ou atípicas” e, com isso, ocupa-se o espaço-tempo que deveria ser destinado à organização e ao funcionamento do Estado, especialmente, o critério de distribuição de competências. A citação mostra isto:

No tocante ao Poder Legislativo, sua função típica é a elaboração da lei e a fiscalização do executivo. Para propiciar o exercício das atividades dessa função, há, no Legislativo, estrutura administrativa de apoio, quer dizer, atividades administrativas do Legislativo visam propiciar o exercício da

função típica, sem que tenha reflexos imediatos na coletividade. (...) As atividades administrativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, que são atividades de apoio para o exercício de suas funções típicas, regem-se pelo direito e pelo direito administrativo. Assim, por exemplo, se o legislativo e o judiciário necessitam adquirir mesas e cadeiras, o respectivo contrato de fornecimento de materiais deverá ser precedido de licitação, com todo contrato similar celebrado no executivo, com as mesmas normas ali aplicadas. (MEDAUAR, 2016, p. 53)

O apego ao conceito de função típica bloqueia a fuga necessária deste conceito ancestral do ato administrativo para um direito administrativo global (SILVA, 2019, p. 42). A relação jurídica como teoria de base argumentativa, que sustenta que as “atividades administrativas do poder Legislativo e do Poder Judiciário” são “atividades de apoio para o exercício de funções típicas”, não é argumento que se sustenta diante do próprio conceito de autonomia – administrativa e financeira dos entes em comento. Essa doutrina já não pode ser aceita, e há bastante tempo isso se coloca (BAPTISTA, 2003, p. 228). As transformações da sociedade, da esfera pública e privada, externalizam diversidades e demandam uma visão de organização e funcionamento dos poderes em cada ente federado vinculado à Constituição, um bom preparo da interpretação e boa fundamentação na tomada de decisão.

Os três poderes devem ter uma organização capaz de ser comunicada pela fundamentação que agrupa os elementos do fato, da norma e dos valores que estão em jogo – e.g. a repercussão da decisão para melhoria da gestão operacional, orçamentária, financeira, patrimonial e contábil – e devem, cada um deles, de acordo com a respectiva organização político-administrativa de cada ente da federação, formular, implementar e avaliar os programas, projetos, atividades e ações que emanam do conjunto de competências constitucionais e orgânicas de políticas públicas programadas e aprovadas para execução pelo orçamento público (PPA, LDO, LOA). A formulação deve ser plurianual e anual, a implementação e avaliação pertencendo também a esse ciclo anual que orienta o direito administrativo-financeiro brasileiro (TORRES, 2007, p. 35). Por isso, é necessário não dogmatizar esse conceito ou essa ideia de “função típica ou atípica”, por força das transformações do direito administrativo financeiro.

Portanto, a organização político-administrativa condiciona as competências dos poderes e estes devem externalizar quantitativa e qualitativamente os seus programas, projetos, atividades e ações, com indicadores e metas de resultado ou desempenho que permitam o controle interno, externo e social, sobre os programas

de duração continuada ou nova programação orçamentária financeira; só assim podemos falar em um orçamento republicano e liberdade igual (SCAFF, 2018, p. 130).

## **Presidencialismo no Legislativo: Vereadores, Mesa Diretora, Presidência**

A Câmara Municipal de São Paulo tem uma estrutura administrativa presidencialista. Certamente, faz parte da cultura do poder e suas relações psicológicas sobre os chefes e a tendência às oligarquias, ou plutocracias, nas instituições (MICHELS, 1982, p. 219). No organograma se lê um hipotético alinhamento horizontal formado pelo Gabinete de Vereadores, pela Mesa Diretora e pelo Gabinete da Presidência, sem “hierarquia”. O Art. 18 da LOM elenca o quantitativo de competências que nos faz concluir por essa ideia de modelo presidencialista na Administração Pública do Poder Legislativo Municipal de São Paulo, como, além disso, nos demais legislativos nacionais (São Paulo, 1990).

No legislativo paulistano, as autonomias e competências operacionais do Presidente são: executar as deliberações do Plenário; promulgar as resoluções e decretos legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou nos casos previstos; manter correspondência oficial da Câmara nos assuntos que lhe são afetos; rubricar os livros destinados aos serviços da Câmara, podendo designar funcionário para tal fim; nomear e exonerar o chefe e os auxiliares do Gabinete da Presidência; autorizar a despesa da Câmara e o seu pagamento, dentro dos limites do orçamento, observando as disposições legais e requisitando da Prefeitura o respectivo numerário, e aplicando as disponibilidades financeiras no mercado de capitais; dar andamento legal aos recursos interpostos contra seus atos, de modo a garantir o direito das partes; providenciar a expedição, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, das certidões que lhe forem solicitadas, bem como atender às requisições judiciais; despachar toda matéria do expediente; dar conhecimento à Câmara, na última sessão ordinária de cada ano, da resenha dos trabalhos realizados durante a sessão legislativa. Destaque para a autorização das despesas da Câmara e o seu pagamento, dentro dos limites do orçamento, observando as disposições legais e requisitando da Prefeitura o respectivo numerário, e aplicando as disponibilidades financeiras no mercado de capitais, particularmente porque as despesas estão vinculadas à receita e estas, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, devem ser planejadas, logo, traduzidas para programas, projetos, atividades e ações que demandarão empenho, pagamento e liquidação nas contas do legislativo e do seu órgão auxiliar. A programação se inicia com o planejamento estratégico,

inexistente na Câmara Municipal de São Paulo, devendo ser traduzido em programas do PPA e, ano a ano, observando a LDO, em projetos no LOA. Portanto, a Lei Orgânica vincula a administração pública do Legislativo e todos os seus órgãos, incluídos a Mesa Diretora, a Presidência e os mandatos singulares, que têm competências limitadas pelas próprias regras de governança do Poder.

Promovendo uma interpretação sistêmica do tema abordado no Artigo, o Art. 53 da LOM determina que os vereadores, no mínimo, além dos servidores da casa legislativa, com a participação da sociedade civil, devem elaborar de forma participativa o PPA e o orçamento anual proposto para o Poder Legislativo, definindo os programas de duração continuada e os investimentos futuros com os recursos do duodécimo.

A partir de um planejamento e de uma programação, com diretrizes e metas de resultado, os poderes Executivo e Legislativo podem e devem manter, de forma integrada, como determina a LOM, um sistema de controle interno, com a finalidade de:

I - avaliar o adequado cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município; IV - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional, o qual terá acesso a toda e qualquer informação, documentos ou registro que repute necessários para o cumprimento de sua função; V - organizar e executar, por iniciativa própria ou por solicitação do Tribunal de Contas do Município, programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas sob seu controle.

A Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município (TCM) têm acesso direto ao sistema integrado de processamento de dados, e isso significa acesso às informações processadas em todos os órgãos da administração direta e indireta do Município. Os responsáveis pelo controle interno, tomando conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa ao art. 37 da Constituição da República, devem representar à autoridade competente, no caso, dar ciência à Câmara Municipal, “sob pena de responsabilidade solidária”. A Câmara Municipal deve exercer a fiscalização sobre os atos internos do Tribunal de Contas

do Município, podendo, a qualquer momento, por deliberação de seu Plenário, realizar auditorias, inspeções ou quaisquer medidas que considere necessárias.

Portanto, para o funcionamento de um planejamento, determinante como diz a Constituição Cidadã, a programação dos poderes Executivo e Legislativo devem manter, de forma integrada como determina a LOM, um sistema de controle interno que lhes permita, em tempo real, auferir o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos poderes do Município, além de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e indireta dos Poderes, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, o seu Art. 28 determina que as contas da Mesa da Câmara devem apresentar balancetes mensais, com as “verbas recebidas e aplicadas” apresentadas à Câmara pelo Presidente até o dia 20 do mês seguinte ao vencido; e que o balanço geral anual “deverá ser enviado até o dia 31 de março do exercício seguinte ao Tribunal de Contas do Município”. Os balancetes mensais devem ser assinados pelo Presidente e o balanço anual, assinado pela Mesa. Ambos, o balancete mensal e o anual, devem ser publicados no órgão oficial de imprensa do Município e afixados no saguão da Câmara. Importante destacar que falamos das contas da Mesa da Câmara, logo, as contas do Presidente e dos Vereadores não aparecem (São Paulo, 1991).

## Considerações Finais

Nos perguntávamos, na introdução deste trabalho: o que acontece efetivamente quando afirmamos sobre determinado ordenamento jurídico que ele funciona, que ele tem “vigência”? O artigo não oferece mais do que uma resposta de educação política ao desvelar o ordenamento jurídico como um instrumento que prepara para a cidadania ativa. A pesquisa realizada ajuda, pela descrição e análise, no conhecimento e na compreensão sobre a estrutura e o funcionamento proposto pelo ordenamento jurídico municipal na matéria do planejamento operacional e do controle orçamentário, interno e externo, do próprio poder controlador externo: o Poder Legislativo.

É preciso avançar na interpretação e concretização de direitos e deveres do legislativo, pedindo que este seja compreendido, e que a gestão desse conhecimento seja operacionalizada nos processos de serviços públicos, que devem ser planejados e programados para permitir o controle da gestão das políticas públicas de competência do Poder Legislativo Municipal.

## Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica – a teoria do discurso racional como teoria para justificação jurídica*. São Paulo: Landi, 2001.
- ATIENZA, Manuel. *Curso de argumentação jurídica*. Coleção Direito, Retórica e Argumentação. Tradução: Claudia Roesler, Fabiano Harmann, Isaac Reis. Curitiba: Alteridade, 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988*. Brasília: 1988.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar n.º 101/2000, de 04.05.2000. Lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: 2000.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: 1988.
- \_\_\_\_\_. *Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro*. Brasília: 2010.
- BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito administrativo*. São Paulo: Renovar, 2003.
- CADEMARTORI, Sergio. *Estado de direito e legitimidade*. Campinas: Milenium, 2006.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da Constituição*. São Paulo: Celso Bastos, 2000.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. Professor Titular – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/v052358/Downloads/HORVATH.1DIREITOOARCAMENTARIO.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- MÜLLER, Friedrich. *Direito, linguagem e violência: elementos de uma teoria constitucional, I*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000b.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. *Como analisar uma argumentação legislativa em 10 passos: um modelo para avaliar leis, argumentos e decisões legislativas*. Resumo

Expandido – GT2 - Pandemia, Democracia e as linguagens do Direito. *In*: IV Simpósio Retórica, Argumentação e Juridicidades: Pandemia, Democracia e as linguagens do Direito. Brasília: GPRAJ UnB, 2021. Mimeo.

NERLING, Marcelo Arno. *Estrutura e funcionamento do Estado brasileiro pós-1988*. São Paulo: Escola do Parlamento/USP, 2022. Mimeo.

NERLING, Marcelo Arno. *Poder Legislativo e políticas públicas - plano de aula*. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3507, 2020.

\_\_\_\_\_. *Direito financeiro - plano de aula*. São Paulo: GPP/EACH/USP, ACH 3596, 2019. Mimeo.

NERLING, Marcelo Arno; BIASOLI, Felipe Iraldo de Oliveira.

*O Conselho de Representantes da Câmara Municipal de São Paulo: imaginação institucional e experimentalismo democrático para controle social e prevenção à corrupção*. *In*: Anais do V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. ST 17 – Controle Social e Mecanismos de Combate à Corrupção. Natal: UFRN, 2022.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

REIS, Ikaro Gomes dos. *O Poder Legislativo no Plano Plurianual do Município de São Paulo (2022-2025)*. São Paulo: TCC/GPP/EACH/USP, 2022. Mimeo.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de abril de 1990*. Publicada no Diário Oficial do Município em 06 de abril de 1990.

\_\_\_\_\_. *Lei N° 14.381, de 07 de maio de 2007*. São Paulo: 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.637, de 04 de setembro de 2003*. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal. São Paulo: 2003.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei N° 676, de 30 de setembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Quadriênio de 2022-2025. São Paulo: 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de São Paulo. *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. 2022c.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de São Paulo. *Comissão de Finanças e Orçamento: Audiência pública 303/2021*.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de São Paulo. *Comissão de Finanças e Orçamento: Parecer N° 1 da Comissão de Finanças e Orçamento sobre o Projeto de Lei N° 676/2021 (Projeto de Lei do Plano Plurianual 2022-2025)*.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de São Paulo. *Resolução 07 de 20 de maio de 2003*. Cria a Corregedoria da Câmara Municipal de São Paulo, estabelece regras relativas a deveres, ética e decoro parlamentar e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. São Paulo (SP). *Câmara Municipal de São Paulo: 450 Anos de História / Câmara Municipal de São Paulo*. Ubirajara de Farias Prestes Filho (Org). 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de São Paulo. *Parceria entre TCMSP e Controladoria Geral do Município prevê intercâmbio de informações*.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Vasco Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coleção Teses. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro – teoria da constituição financeira*. São Paulo: RT, 2007.