

**APONTAMENTOS SOBRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL:
A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E O REGIMENTO INTERNO DA
CÂMARA MUNICIPAL**

Francisco Etelvino Biondo
Analista Legislativo do Senado Federal

Paulo Henrique Soares
Consultor Legislativo do Senado Federal

ÍNDICE

Página

INTRODUÇÃO

1ª Parte – O MUNICÍPIO

A autonomia municipal na Constituição de 1988
Competência Municipal

2ª Parte – A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO – LOM

O que é a LOM e qual é a sua importância

Alterações da LOM

O que deve dela constar

Subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários

Vereadores

Subsídios dos Vereadores

Crime de responsabilidade e perda do mandato do Prefeito e Secretários

A separação dos Poderes e a iniciativa legislativa do Prefeito

Emenda a projeto de iniciativa do Prefeito

Lei complementar ou ordinária

Servidor público municipal e o seu regime jurídico

3ª Parte – O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL – RI

O RI da Câmara deve estar de acordo com a LOM

“Soberania do Plenário”

O que deve constar obrigatoriamente do RI

Comissão Parlamentar de Inquérito

Fiscalização do Poder Executivo

BIBLIOGRAFIA

*Não há, senhores, corpo sem células.
Não há Estado sem municipalidades. Não pode
existir matéria vivente sem vida orgânica. Não
se pode imaginar existência de Nação,
existência de povo constituído, existência de
Estado, sem vida municipal. (Rui Barbosa,
Habeas Corpus em Defesa da Autonomia dos
Municípios Baianos)*

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 uma nova realidade se impôs na relação entre os poderes. É estabelecida uma tendência de autonomia política e administrativa municipal que, na prática, seria legitimada nas correspondentes Constituições Federal e estaduais, e especificamente nas Leis Orgânicas Municipais. Tratava-se de uma reestruturação das relações entre as esferas de poder: União, Estados e Municípios.

O advento da Lei Orgânica criava uma nova realidade para os Municípios brasileiros, baseada no princípio descentralizador do Estado brasileiro, conforme determinado na Constituição Federal. A inovação não se limitava à descentralização, avançava com a previsão da participação popular durante o processo de sua elaboração.

O desafio que se apresentava era como fazer com que a Lei Orgânica se consolidasse como um instrumento de fortalecimento da autonomia dos Municípios e como tal se adequasse às realidades econômicas, políticas, culturais e sociais locais.

Neste contexto, a elaboração de uma Lei Orgânica é uma garantia sólida ao processo de democratização. Ela agrega os dois lados da sociedade: o institucional por intermédio de suas instituições representativas, os partidos e a administração municipal e do outro lado os movimentos e organizações da sociedade organizada.

Mas, a plena autonomia municipal em termos políticos, administrativos e financeiros, conforme estabelecido na Constituição Federal, só fica clara e é bem entendida se, de forma explícita, for observado o seguinte: i) atribuições e responsabilidades do governo local; e ii) respeito às competências privativas e concorrentes da União e dos Estados.

1ª Parte – O MUNICÍPIO

A autonomia municipal na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 ampliou a autonomia municipal. No seu primeiro artigo ficou estabelecido que o Município, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, forma a República Federativa do Brasil. A autonomia municipal é enfatizada no seu art. 18 ao tratar da organização político-administrativa do Estado, dedicando-se todo um capítulo para fixar as normas constitucionais atinentes ao Município.

A autonomia significa que o Município dispõe de autogoverno, auto-administração e auto-organização. O autogoverno é a condição de eleger os seus dirigentes, a auto-administração significa que o Município presta os serviços com os seus próprios meios, tendo em vista que dispõe de recursos financeiros que lhes são assegurados pela Constituição. A auto-organização implica admitir que o Município elabore as suas próprias leis, de que é exemplo maior a sua Lei Orgânica.

Nelson Nery Costa¹ assim resume o assunto: a “autonomia municipal varia muito de amplitude, encontrando-se relacionada com a matéria que abrange”. O autor afirma que ela se expressa em quatro amplitudes diferenciadas: a administrativa, a financeira, a política e por fim a legislativa, que com a Constituição de 1988 passou a constituir a maior escala de autonomia nos Municípios.

A autonomia administrativa refere-se à gestão dos serviços locais. Em função dessa autonomia o Município dispõe do poder de arrecadar e aplicar rendas, de acordo com o seu orçamento, advindo daí a autonomia financeira. Já a autonomia política traduz-se na capacidade que o Município tem de estruturar os poderes políticos locais, efetivada por intermédio da eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores. A constituição de 1988 inova ao atribuir aos Municípios competência para elaborar as suas Leis Orgânicas, concedendo-lhes dessa maneira autonomia legislativa.²

A autonomia do Município implica reconhecer que ele não está em nível hierárquico inferior à União ou ao Estado. Cada um cuida do que for de sua competência, de acordo com a Constituição. A legislação municipal não é inferior à federal ou à estadual. Apenas a sua aplicação se limita ao âmbito local. Lei federal ou estadual não tem o poder de revogar ou se sobrepor à legislação municipal se a competência para tratar do assunto for do Município.

Competência Municipal

¹ COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p.117.

² Ibid, 117-135.

As Competências municipais, maiormente quanto à decretação de tributos, à aplicação de suas rendas, à organização dos serviços públicos locais, etc., não são delegadas pelos Estados ou pela União, mas são tão originárias quanto as competências estaduais ou federais. É a Constituição do País que diretamente as outorgou. Assim não é lícito, nem à União, nem aos Estados, tolher ou mesmo disciplinar, o exercício das atribuições dos Municípios. (Roque Carrazza)

O que se deve ter atenção é que não é competente quem quer, mas quem pode. A competência do Município é estabelecida pela Constituição Federal e é irrenunciável, não pode o legislador federal ou estadual restringir essa competência, mediante a edição de leis que sejam de competência do legislador municipal. Também não cabe à União ou ao Estado executar atividades ou serviços que cabe ao Município fazê-lo. O Município não tem como opção que outro ente da federação exerça sua competência em seu lugar. Trata-se de poder-dever, e não de um arbítrio que pode ser exercido ao talante das autoridades administrativas municipais.

Algumas competências, legislativas ou administrativas, podem ser divididas pelo Município com a União e os Estados, de acordo com o disposto na Constituição Federal. Contudo, a repartição de competência não implica o Município ceder sua competência. Nesse caso, cada ente tem a obrigação de fazer a sua parte. Não se trata de substituição de um ente por outro no exercício da competência.

O que é a LOM e qual é a sua importância

(...) a Lei Orgânica Municipal será a Constituição Municipal, que, votada em dois turnos e aprovada por um quorum qualificado, será promulgada pela própria Câmara Municipal. Deverá observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado. Esta, a Constituição do Estado, somente poderá dispor normas sobre os Municípios, que regulem assuntos supra municipais, tais como aqueles relativos às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas. No mais, qualquer disposição sobre o município, específica, será inconstitucional, por invasão da autonomia municipal. O Estado-membro perdeu toda e qualquer competência para dispor sobre a organização municipal, salvo aqueles assuntos que extrapolam o interesse puramente local. (Toshio Mukai)

Cabe ao Município estabelecer as normas de organização municipal. A Lei Orgânica do Município (LOM) é o estatuto maior do ente. Nela são fixadas as atribuições, as obrigações e as competências de tudo que diga respeito ao poder municipal. Cabe ao Município fixar as normas de tudo o que for de interesse local. A União só poderá legislar ou cuidar dos assuntos que estejam expressamente a ela conferidos na Constituição e, ao Estado, sobre o que remanescer da competência da União e do Município.

A LOM constitui, assim, o “contrato social” que é feito entre os cidadãos do Município com vistas a disciplinar todos os assuntos que sejam de interesse local, observados os limites da Constituição Federal e Estadual, dos quais se destaca a observância dos direitos e das garantias individuais, tais como, a igualdade de todos perante a lei, o direito de propriedade, a liberdade de manifestação de pensamento, de consciência, de crença, de convicção filosófica ou política e de exercício de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, a inviolabilidade do domicílio e da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem das pessoas, da correspondência, de dados e das comunicações telefônicas.

Esse “contrato social” estabelece os direitos e deveres dos cidadãos, inclusive de suas autoridades e de seus servidores públicos, as atribuições de órgãos e os meios materiais para executar suas atividades.

A LOM estabelece, portanto, o papel das autoridades e suas obrigações para com os munícipes. Tem também o objetivo de limitar o poder da autoridade ao estabelecer as suas atribuições. Tendo em vista o princípio da legalidade, o agente público (compreende os agentes políticos, que são os eleitos: Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, e os servidores públicos) só pode fazer aquilo que está previsto em lei. Constitui abuso de autoridade fazer algo que não decorra da legislação. De outro lado, a LOM também impõe ao administrador cumprir as obrigações nela previstas, com a finalidade de atender ao interesse público. A falta de cumprimento do dever constitui desídia, um ilícito penal.

É importante ressaltar que os bens públicos e os seus serviços não são postos à disposição da população do Município em razão da bondade ou da boa vontade do administrador (Prefeito e seus auxiliares). Trata-se de uma obrigação que decorre da própria finalidade do poder público, que é servir ao povo que é o detentor do poder de escolher os seus representantes e dirigentes municipais, seja para elaborar as leis, fiscalizar sua execução e executar as obras e serviços que sejam de sua competência.

A Lei Orgânica Municipal é o documento legal que organiza e determina a maneira pela qual política e administrativamente o Município será conduzido, conforme estipulado no art. 29 da Constituição Federal. Os Municípios, portanto, como entes da federação obedecem ao disposto em suas Leis Orgânicas de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal, e respeitadas as Constituições estaduais.

Petrônio Braz³ afirma que “a Lei Orgânica consolida a autonomia do município definida pelo governo próprio e pelo uso de sua competência através da auto-administração”.

A sua elaboração é de competência da Câmara Municipal, responsável também pelas alterações e correções necessárias no texto, realizadas na forma de Emenda à Lei Orgânica.

De acordo com o *caput* do referido art. 29 da Constituição, a LOM deve 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.

O Município, como ente integrante da República, observa os princípios republicanos da igualdade de todos perante a lei e que a coisa pública esteja disponível para o usufruto de toda a população e não só para seus setores privilegiados. Disso decorre que a elaboração da lei deve ser orientada pelo princípio da impessoalidade, ou seja, a lei não deve distinguir os seus beneficiários nem estabelecer distinção não admitida pela Constituição Federal, tais como a que concede tratamento especial para crianças, gestantes, idosos e índios.

A LOM deve contemplar todos os aspectos que digam respeito ao Município, sejam aqueles definidos na Constituição Federal ou que tenham relevância no âmbito municipal, destacando-se os que sejam peculiares ao Município e que denotem a sua

³ BRAZ, Petrônio. *O Vereador: atribuições, direitos e deveres*. Campinas: Servanda Editora, 2007, p.24.

vocação produtiva, cultural, histórica, ecológica ou turística com vistas ao seu desenvolvimento sócio-econômico.

É importante observar que a Constituição Estadual não pode impor normas de observância obrigatória pelos Municípios, tendo em vista a sua autonomia político-administrativa. O poder de auto-organização do Município, inclusive para elaborar a LOM, veda ao constituinte estadual dispor sobre normas para serem observadas pelos Municípios. São contrárias a autonomia municipal, portanto, as disposições das Constituições estaduais sobre assuntos municipais.

Quanto à Constituição Federal, tudo que consta a respeito do Município deve ser observado, bem como algumas normas aplicáveis no âmbito da União em razão de sua simetria com a organização político-administrativa municipal. Mas sua reprodução na LOM tem caráter apenas declarativo, posto que a sua falta no texto da Lei Maior municipal não limitaria a sua força normativa.

Todavia, a prática adotada pelos elaboradores da LOM tem sido a de transcrever rigorosamente os dispositivos da Constituição Federal atinentes ao Município, especialmente os seus artigos 29 a 31, exceto quanto ao art. 30 que trata da competência municipal a qual incorporam alguns outros itens.

O problema para os legisladores municipais é que a Constituição Federal sofre freqüentes modificações pelo Congresso Nacional e a parte específica que trata de Municípios já foi objeto de cinco alterações constitucionais (Emendas Constitucionais n°s 1, de 1992, 16, de 1997, 19, de 1998, 25, de 2000, e 53, de 2006), o que impõe ao Poder Legislativo municipal sejam feitas as adaptações da LOM.

Essa situação gera confusão e problemas para o cumprimento das normas contidas na LOM. A falta de informação a respeito da alteração constitucional pode induzir a edição de atos e normas locais inconstitucionais.

Alterações da LOM

As alterações da LOM devem ser feitas pelo mesmo procedimento que deu origem à LOM original, previsto no *caput* do art. 29 da Constituição Federal. São aprovadas por dois terços dos Vereadores em dois turnos de votação, com interstício entre eles de dez dias.

O que deve dela constar

Em sua estrutura o texto da LOM pode ser estruturado em, pelo menos, cinco partes, para destacar os seguintes temas:

a) Preâmbulo

Manifestação do povo, que é a fonte do poder municipal, para anunciar a LOM que confere existência jurídica ao município, ressaltando-se os seus principais objetivos e peculiaridades.

b) Organização do Município

Divisão e organização político-administrativa. As competências administrativas e legislativas, especificando-as em privativas ou exclusivas, comuns e suplementares. As vedações. Os bens municipais.

c) Organização dos Poderes

O Poder Legislativo – a Câmara Municipal. Organização, funcionamento e competências. Os Vereadores. As comissões. O Presidente. O processo legislativo. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

O Poder Executivo – O Prefeito e o Vice-Prefeito. Atribuições, responsabilidades, perda e extinção do mandato. Os secretários municipais.

d) Administração pública

Servidores públicos. Estrutura administrativa. Atos administrativos. Obras e serviços. Administração tributária e financeira e orçamento. Guarda municipal.

e) As Políticas públicas

Desenvolvimento urbano. Plano diretor. Transporte e sistema viário. Habitação. Abastecimento alimentar. Política agrícola e agrária. Políticas sociais: saúde, saneamento básico, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, defesa do consumidor e outras.

Devem-se observar na elaboração da LOM os padrões técnicos de elaboração legislativa, evitando-se a inclusão de comentários ou notas em seu texto.

Subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, foram objeto de modificação pelas Emendas Constitucionais nº 19, de 1998, e 25, de 2000. Não obstante, haver decorrido muito tempo dessa alteração, o assunto ainda consta em muitas LOMs sob a disciplina do regime constitucional original da Carta de 1988.

De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao inciso V do art. 29 da Constituição Federal, os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais são fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal. Trata-se de lei ordinária, portanto, caberá a sanção do Prefeito. A aprovação do projeto de lei ordinária será seguida da promulgação e, finalmente, da publicação, a partir de quando se iniciará a sua vigência.

A Constituição Federal não estabelece quando essa alteração do valor dos subsídios deve ser feita. Deduz-se dessa omissão que poderá ser feita a qualquer momento, desde que haja razoabilidade e não seja contrária às normas orçamentárias e à responsabilidade fiscal.

Vereadores

Os Vereadores podem exercer a sua profissão ou exercer cargo público efetivo concomitantemente ao exercício da atividade de Vereador desde que haja compatibilidade de horário. É vedado, no entanto, exercer função de confiança no serviço público municipal. Poderá, no entanto, afastar-se do exercício do mandato para ocupar o cargo de Secretário Municipal. A atividade empresarial não é incompatível com o mandato de Vereador, desde que este não goze de favor do poder público municipal, mediante contratos privilegiados. Os contratos de cláusula uniforme podem ser feitos por empresa de Vereador com a Administração Pública, devendo ser observadas a legislação em vigor, especialmente, quanto ao processo licitatório.

Subsídios dos Vereadores

Quanto aos subsídios dos Vereadores, o tratamento atual decorre da alteração promovida no inciso VI do art. 29 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000. Cabe à própria Câmara Municipal fixar os subsídios dos Vereadores em cada Legislatura para a Legislatura seguinte.

Essa norma está em harmonia com o princípio da separação dos Poderes. Não pode o chefe do Poder Executivo – o Prefeito – tratar do assunto mediante a apresentação de projeto de lei nesse sentido. Aqui, cabe ao Poder Legislativo – a Câmara Municipal – estabelecer o valor do subsídio de seus Vereadores, observados os limites

constitucionais quanto à proporção em relação aos subsídios dos Deputados Estaduais, ao montante dessa despesa, que não pode ultrapassar cinco por cento da receita do Município, e ao teto remuneratório, que no caso é o do subsídio do Prefeito, por força do que dispõe o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Os Vereadores fixam os seus subsídios no final de uma Legislatura para a Legislatura seguinte, mediante lei específica, que por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode ser editada nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato. Tendo em vista que o mandato de Vereador se encerra no dia 31 de dezembro do ano de realização de eleições municipais, sua aprovação deve ocorrer até o dia 4 de julho do mesmo ano. Trata-se, no entanto, de lei em sentido material, ou seja, norma jurídica com força de lei que requer para tratar do assunto o decreto legislativo, em simetria do que dispõe o inciso VII do art. 49 da Constituição Federal sobre a fixação dos subsídios dos Deputados e Senadores, que é de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Assim, o subsídio dos Vereadores será fixado mediante decreto legislativo que tem origem em projeto de decreto legislativo apresentado para a decisão do Plenário da Casa. Como se trata de matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal, o projeto de decreto legislativo será promulgado pela própria Câmara não cabendo, nesse caso, a sanção do Prefeito, entrando em vigor no dia da sua publicação.

É importante ressaltar que aos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores não podem ser acrescidos de qualquer gratificação adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, por força do que dispõe o § 4º do art. 39 da Constituição Federal.

Crime de responsabilidade e perda do mandato do Prefeito e Secretários

O fato de o Prefeito ser um agente político que recebe o mandato popular para cuidar da coisa pública municipal implica assumir compromissos legais diante dos seus representados.

O Decreto-Lei nº 201, de 1967, – já bastante antigo, mas ainda em vigor, com alterações recentes –, estabelece os vários crimes praticados pelo Prefeito que o sujeitará ao julgamento pelo Poder Judiciário, cuja condenação definitiva poderá acarretar a pena de até doze anos de reclusão e a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

De acordo com o referido Decreto-Lei nº 201, de 1967, as infrações político-administrativas praticadas pelo Prefeito serão julgadas pela Câmara Municipal e resultará na perda do cargo, caso haja condenação. Neste caso, a denúncia poderá ser feita por qualquer eleitor ou Vereador.

Deve-se dispensar a devida atenção na incorporação das normas do Decreto-Lei nº 201, de 1967, às Leis Orgânicas, tendo em vista que alguns dispositivos não são compatíveis com a autonomia municipal e com as garantias constitucionais da Carta de 1988. Naquele Decreto-Lei há a hipótese de a Câmara poder cassar o mandato do Vereador que fixar residência fora do Município. Não há problema se o domicílio eleitoral não coincidir com o domicílio civil, o que importa, no caso, é que o Vereador cumpra com as suas obrigações de Vereador, dentre as quais, a de comparecer as suas sessões e participar das atividades que lhe couber, em conformidade com as normas regimentais.

De acordo com § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, incorrerá o Prefeito na prática de crime de responsabilidade se deixar de cumprir as obrigações referentes aos repasses de dinheiro para a Câmara Municipal.

Também praticará crime de responsabilidade o Presidente da Câmara Municipal que gastar mais de setenta por cento da receita da Câmara com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, conforme prevê o § 3º do art. 29-A da Constituição Federal, combinado com o seu § 1º.

A separação dos Poderes e a iniciativa legislativa do Prefeito

Tendo em vista o princípio da separação dos Poderes, cabe ao Prefeito a iniciativa das leis que objetivem normatizar aspectos da administração pública, respeitados princípios e normas da Constituição Federal de observação obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Matérias tais como a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, o regime jurídico de seus servidores e a criação e extinção de órgãos devem ser objetos de projeto de lei de iniciativa do Prefeito e submetidos à deliberação da Câmara Municipal. Também são de iniciativa do Prefeito as leis orçamentárias – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em simetria ao que determina o art. 165 da Constituição Federal.

Qualquer projeto apresentado por Vereador que trate das mencionadas matérias padece do vício formal de iniciativa, devendo ser rejeitado e arquivado. Se for aprovado, é obrigação do Prefeito vetá-lo. Em caso de rejeição do veto pela Câmara Municipal, caberá a competente ação judicial para impugnar a norma inconstitucional.

Emenda a projeto de iniciativa do Prefeito

Os Vereadores podem, no entanto, apresentar emenda aos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, desde que não implique aumento da despesa, em simetria com o que estabelece o inciso I do art. 63 da Constituição Federal, nem veicule matérias diferentes das versadas no projeto de lei.

Lei complementar ou ordinária

Os que participam do processo de elaboração das leis, o Prefeito e os Vereadores, devem ter com clareza a distinção entre lei complementar e ordinária e em que caso uma ou outra deve ser cabível. É por meio da LOM que o legislador municipal estabelece as matérias que devem ser tratadas mediante lei complementar, a qual exige maioria absoluta para sua aprovação. A lei complementar é aplicável aos assuntos que o legislador da LOM quis tornar seu processo de alteração mais difícil, tendo em vista a exigência do quórum qualificado para a sua aprovação. Todos os demais assuntos atinentes ao município que não sejam da competência privativa da Câmara Municipal poderão ser tratados mediante lei ordinária que exige para a sua aprovação apenas a maioria simples, ou seja, os votos da maioria dos presentes estando presente a maioria dos Vereadores.

Assim, uma Câmara integrada por nove Vereadores, se cinco estiverem presente em Plenário, três poderiam aprovar um projeto de lei, com o voto de desempate do Presidente da Mesa que, neste caso, se tornaria necessário. Já para aprovar um projeto de lei complementar, expressamente exigido pela LOM, seriam necessários os votos de pelo menos cinco Vereadores. Deve-se atentar que se a LOM não mencionar “lei complementar” ou mencionar apenas “lei” para regular determinado assunto, que não seja da competência privativa da Câmara Municipal, a matéria deverá ser disciplinada mediante lei ordinária.

Servidor público municipal e o seu regime jurídico

Na elaboração das normas municipais sobre servidores públicos devem ser observados, no que couberem, as disposições da Constituição Federal sobre a Administração Pública, especialmente os seus arts. 37 a 41.

O regime jurídico do servidor público municipal será aquele adotado pelo Município, observada a Constituição Federal. A extinção do regime jurídico único e a possibilidade de instituir o emprego público em decorrência da alteração do *caput* do art. 39 da Constituição Federal pela EC nº 19, de 1998, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade em razão de vício formal no processo de votação da proposta que resultou naquela Emenda Constitucional. O Supremo Tribunal Federal concedeu liminar para manter a vigência do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, sem prejuízo dos atos praticados anteriormente. Aguarda-se ainda, no entanto, o julgamento do mérito da ação. Como se trata de norma de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, não devem esses entes incorporar a modificação que extinguiu o regime jurídico único e permitiu, em consequência, a instituição do emprego público.

3ª Parte – O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL – RI

O RI da Câmara deve estar de acordo com a LOM

O Regimento Interno é o documento legal, elaborado e aprovado pelo conjunto de Vereadores, que disciplina o funcionamento da Câmara Municipal. Sua redação deve ser clara e de fácil entendimento, além de manter estrita relação com a Lei Orgânica do Município.

Há uma tendência de se repetir o que está previsto na Constituição Federal, quando na verdade existem apenas algumas normas constitucionais de reprodução obrigatória, como a garantia da representação da minoria nas comissões.

Da mesma forma existe um costume generalizado de reproduzir no RI os prazos e normas estabelecidos pelos regimentos internos do Senado Federal, Câmara dos Deputados ou Assembléia Legislativa que, na maioria das situações, não se aplicam à realidade e tamanho da Câmara Municipal, causando entraves desnecessários ao processo legislativo e à sua administração.

Assim, não há qualquer imposição para que sejam imitados pelos regimentos internos das Câmaras Municipais os regimentos do âmbito do Poder Legislativo federal ou estadual, exceto no que se refere aos pontos de sensibilidade constitucional, tais como direito das minorias, publicidade, impessoalidade, liberdade de opinião, ampla defesa, devido processo legal etc.

O regimento interno da Câmara Municipal estabelece as normas para o seu funcionamento. Deve, obviamente, guardar inteira compatibilidade com a LOM, que é a lei estruturante do poder público municipal. Deve ser também adequado às características de cada Câmara, especialmente quanto ao número de Vereadores, que é vinculado ao tamanho da população do Município. O número de Vereadores pode determinar a frequência de realização das sessões ordinárias, a quantidade de comissões e outras atividades e a necessidade de existência de órgãos de apoio administrativo ou de assessoramento legislativo.

Não é possível estabelecer um modelo único de regimento interno para as Câmaras Municipais. É preferível que cada uma o faça de acordo com as suas necessidades. O regimento interno não deve conter número excessivo de normas que tornem difícil aos Vereadores e aos seus assessores compreendê-los.

Como já foi observado, algumas normas são de observância obrigatória em face do nosso regime constitucional democrático que assegura o direito de participação das representações políticas minoritárias nos órgãos e atividades da Câmara. As comissões

devem observar o princípio da proporcionalidade da representação da Câmara, de modo que os partidos políticos sejam representados nesses órgãos na mesma proporção que participam da totalidade dos Vereadores da Casa.

Deve-se atentar também para a distinção entre competência privativa e exclusiva. A competência privativa é delegável, enquanto que a exclusiva não o é. É costume constar dos regimentos internos – e até mesmo das constituições e LOMs – de maneira incorreta o termo “privativo” como se fosse “exclusivo”. No que se refere à Câmara Municipal, quando a competência for privativa da Câmara pode ela delegá-la nos casos previstos na LOM, observada à Constituição Federal quanto à separação dos Poderes, mas quando for exclusiva, essa competência é indelegável.

“Soberania do Plenário”

Existe um entendimento equivocado sobre o que se costuma invocar como a “soberania do Plenário”. Trata-se de argumento utilizado para afastar a aplicação do regimento interno, especialmente quanto aos prazos adotados no processo legislativo. Nas situações em que o Regimento Interno é omissivo deve-se aplicar a Lei Orgânica. O Plenário só deve decidir sobre o que o regimento interno não prevê. O Plenário é soberano e exerce sua soberania nos termos do Regimento Interno. Também não é recomendável a aplicação do regimento interno da Assembléia Legislativa do Estado à Câmara Municipal do Município localizado no mesmo Estado, tendo em vista a autonomia municipal.

É possível prever no regimento interno a realização de acordo de lideranças para tratar das questões em face da omissão regimental, desde que não haja qualquer manifestação de discordância, ainda que seja de um único Vereador. A solução alternativa para sanar a alegada omissão regimental pode ser a consulta à respectiva Comissão de Constituição para que emita parecer a respeito, de modo a preencher a lacuna regimental mediante cabível interpretação.

O que deve constar obrigatoriamente do Regimento Interno

O Regimento Interno, a exemplo da LOM, é um diploma legal que pode ser estruturado em partes, das quais destacamos:

a) Câmara Municipal

Sede. Reunião preparatória e instalação da Legislatura. Posse do Prefeito e do Vice-Prefeito. Competências.

b) Sessões Legislativas

Sessões deliberativas e não deliberativas. Ordinárias e extraordinárias. Horários de realização. Período do expediente. Ordem do dia. Inscrição de oradores. Uso da palavra. Apartes. Explicação pessoal. Questão de ordem. Atas.

c) Vereador

Posse e o exercício do mandato. Direitos, deveres e sanções. Licenças e faltas. Incompatibilidades. Vacância e suspensão do exercício do mandato. Convocação do suplente. Remuneração.

d) Mesa da Câmara

Eleição. Composição e competências. Presidente, Vice-Presidente e Secretários. Atribuições. Renúncia e os impedimentos no exercício dos cargos da mesa.

e) Comissões

As Comissões Permanentes. Denominação, composição, competências, reuniões e prazos. Presidência. Comissões temporárias: comissões especiais e comissões parlamentares de inquérito. Pareceres e relatórios. Vagas e impedimentos. Assessoramento.

f) O Processo Legislativo

Proposta de emenda à Lei Orgânica. Projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução. Requerimento. Emenda, subemenda e substitutivo. Recurso. Votação; discussão e encaminhamento, verificação e adiamento. Declaração de voto. Redação final. Prazos. Prejudicialidade. Retirada de proposição. Matérias orçamentárias e de fiscalização e controle.

A Câmara Municipal não é obrigada a seguir o que a Constituição Federal estabelece para o Congresso Nacional – e a Constituição estadual para a Assembléia Legislativa – no que diz respeito ao seu funcionamento, tendo em vista a autonomia municipal. A Câmara Municipal é livre para definir as datas dos recessos.

Deve-se ressaltar que as Câmaras Municipais devem ter um número reduzido de comissões, especialmente para as Câmaras com pequeno número de Vereadores. Nesses casos, o ideal para a dinamização do processo legislativo seria a existência de três comissões: i) de Constituição, Justiça e Serviço Público; ii) de Fiscalização Financeira e Orçamentária e de Tomada de Contas; e, iii) Análise de Mérito. Também não deve haver impedimento para que membros da Mesa Diretora participem de outras comissões, excetuando-se o seu Presidente. Sem essa restrição, as demais comissões poderiam ter mais integrantes e resultaria em maior participação na análise das matérias a elas submetidas.

Não é razoável a existência de uma Comissão de Representação para atuar durante o recesso parlamentar ou em outras ocasiões especiais, tendo em vista que os Vereadores residem no próprio Município, o que torna possível sua presença mediante convocação ou convite para comparecer a eventos de interesse da Câmara. Ademais, o Presidente da Câmara, ou o seu substituto, pode desempenhar a contento essa função de representação.

Na composição das comissões deve-se ter muita atenção e cuidado de forma a se garantir a representatividade. Não existe restrição constitucional para quanto ao número de comissões, bem como dos seus integrantes. A proporção da representação partidária nas comissões deve ser estabelecida em função do resultado da eleição, devendo isso constar do regimento interno. A restrição que existe no Congresso Nacional que veda a recondução aos cargos da Mesa na mesma legislatura não é de reprodução obrigatória pelas demais Casas Legislativas, conforme decisões do STF que entendeu tratar-se de assunto *interna corporis*, cabendo o regimento de cada Casa prever o tratamento a ser dado ao assunto.

É recomendável que haja uma comissão de mérito, especialmente nas Câmaras que não tenham número elevado de Vereadores, para exame de todos os projetos, independentemente da matéria neles tratada, tendo em vista a dificuldade para se ter comissões especializadas nessas Câmaras. Uma assessoria técnica, ainda que modesta, pode fornecer aos Vereadores o suporte profissional para a decisão dos Vereadores.

Comissão Parlamentar de Inquérito

Para a criação e funcionamento de comissão parlamentar de inquérito (CPI) deve-se observar, no que couber, o disposto no § 3º do art. 58 da Constituição Federal. É importante constar do regimento interno que uma CPI deve se encerrar na legislatura em que foi instalada. Não pode continuar na legislatura seguinte, tendo em vista a alteração da composição da Câmara. A criação da CPI se dá com o atendimento dos requisitos constitucionais. O requerimento de sua criação deve ser subscrito por, pelo menos, um terço da Câmara, não havendo necessidade de ser submetido à deliberação do Plenário. Caberá ao Presidente dar ciência de sua criação e solicitar aos líderes partidários que façam a indicação de seus integrantes. Se esses não o fizerem, o Presidente deverá fazê-lo de ofício, conforme entendimento do STF.

Fiscalização do Poder Executivo

O art. 31 da Constituição Federal dispõe sobre a fiscalização do Município que será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, de acordo com o estabelecido em lei.

O controle externo será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n° 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRAZ, Petrônio. *O vereador: atribuições, direitos e deveres*. Campinas: Servanda Editora, 2007.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SENADO FEDERAL. *Manual do vereador*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria Especial de Informática, Subsecretaria Especial do Programa Interlegis, 2005.

_____. *Regimento Interno: resolução n° 93, de 1970, 2 v.* Brasília: Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa 2007.