

CONTRIBUIÇÕES PARA REFORMA DA LOM E DO RI

O Programa Interlegis, em sua atividade de assessorar as Câmaras Municipais na reforma da Lei Orgânica Municipal (LOM) e do seu Regimento Interno (RI), tem pautado a sua orientação no sentido de que sejam observados, sobretudo, os seguintes aspectos:

1. compatibilidade integral da LOM e RI com a Constituição Federal (CF), com especial atenção para as alterações promovidas pelo constituinte derivado, mediante as 76 Emendas Constitucionais promulgadas até esta data;
2. compatibilidade integral do RI com a LOM;
3. garantia da autonomia municipal, não se admitindo, por exemplo, que dispositivos da Constituição estadual imponha normas para o Município não previstas na CF ou que contemplem exigências das Cortes de Contas que tenham a devida fundamentação constitucional;
4. atenção às normas da LOM e do RI que podem implicar descumprimento ao princípio da separação dos Poderes, devendo-se ter clareza quanto às atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo, especialmente tratando-se da iniciativa das leis e da competência exclusiva da Câmara Municipal (CM), observada a simetria com a CF, portanto, de observância obrigatória pelos Estados e Município, em tudo que disser respeito a esse princípio;
5. simetria com a CF, em tudo que disser respeito ao processo legislativo: quórum para votação e para aprovação de matérias, iniciativa das leis, solicitação de urgência, veto etc.;
6. liberdade da Câmara Municipal para definir em seu RI o que for assunto interna corporis: eleição e constituição da mesa e das comissões, duração de mandato dos membros da Mesa e comissões, realização, condução e duração das sessões, atribuições dos órgãos legislativos e de seus dirigentes etc., exceto a observância da proporcionalidade partidária na formação das comissões e da Mesa, que deve ser de forçosa observância;
7. verificação da compatibilidade das normas com os princípios da administração pública, em especial, da

legalidade (previsão legal para todos os atos), impessoalidade (em face do princípio da igualdade, para não sejam estabelecidos privilégios não previstos na CF, para pessoas ou categorias específicas), moralidade (a lei, não obstante a sua validade, tem a sua legitimidade assegurada, quando evita coonestar práticas condenadas pela sociedade como vícios), publicidade (todos os atos devem ser públicos) e eficiência (atingir os objetivos previstos em lei, especialmente no adequado e eficiente atendimento aos administrados, que é a população em geral);

Destacamos, abaixo, mais pormenorizadamente, no formato de súmulas, os pontos específicos, que merecem especial atenção, em razão de serem os mais encontráveis nas LOMs e RIs que tivemos a oportunidade de examinar, podendo servir de referência para a análise dessas leis, não se constituindo, contudo, “leito de procusto”, a ser levado a ferro e fogo, se melhor solução propedêutica ou hermenêutica houver.

1. Na eleição da mesa, observar a proporcionalidade partidária na apresentação das candidaturas aos cargos, conforme a sua força pralamentar, não podendo a oposição (minoría) ficar alijada de participação; mandato pode ser de um ou dois anos, com ou sem recondução para os mesmos e para outros cargos; matéria *interna corporis*, não se aplicando a simetria da CF prevista para o Congresso Nacional;
2. Critério do mais idoso em lugar do mais votado é o mais usual em todos os colegiados em razão de sua objetividade indiscutível; escolher o mais votado, ainda que seja para presidir uma sessão para eleição da Mesa é reviver o processo eleitoral encerrado e suas paixões, podendo presidir a primeira sessão da CM um jovem de 18 anos, ainda neófito na atividade parlamentar, em razão de sua maior de votação; depois de eleitos, todos os Vereadores têm as mesmas prerrogativas constitucionais e legais; é admissível, também, que o Presidente ou qualquer membro da Mesa, na ordem de sucessão da Presidência que tenha sido reeleito, presida os trabalhos;

3. Processo legislativo – simetria com a CF – casos de iniciativa privativa do Prefeito – não adotar lei complementar se a CF não a exigir (exemplo: estatuto dos servidores públicos) – não há hierarquia entre lei complementar, lei ordinária, decreto legislativo e resolução, distinguem-se apenas pela reserva de matéria que cabe a cada uma das espécies normativas – uma espécie não pode revogar outra –; atenção: matéria aprovada como lei complementar, terá a natureza de lei ordinária, se o assunto nela tratada não exigir que seja por meio de lei complementar; não obstante, a simetria com a CF;
4. Número de vereadores deve ser fixado numericamente pela CM na LOM e RI, não meramente fazendo remissão ao dispositivo da CF (art. 29, IV) que trata do assunto e que apenas estabelece o número máximo de Vereadores em razão do tamanho da população do Município;
5. Inadmissível a vinculação do subsídio de vereador com o de deputado estadual, devendo este apenas servir de referência como teto (art. 37, XIII, CF);
6. Subsídios de Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários – *“exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado qualquer o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”* (art. 39, § 4º);
7. Presidente ou qualquer membro da mesa não pode ter direito a verba de representação (vide art. 39, § 4º), mas somente à verba indenizatória, mediante ressarcimento de despesas, em que pese o entendimento divergente de algumas Cortes de Contas;
8. Número de comissões – adequação ao número de Vereadores – as pequenas CM devem limitar o número de

comissões, sendo o mínimo de três: uma, para opinar sobre constitucionalidade e legalidade; outra, sobre finanças e, uma terceira, sobre o mérito das proposições (mera sugestão);

9. Indicação dos membros das comissões pelas lideranças partidárias, observada a proporcionalidade partidária – eleição do presidente e vice-presidente (se houver este cargo) dentre os integrantes da comissão – preferível que o relator seja designado pelo presidente da comissão para cada matéria, a fim de evitar concentração de poder; plenário não deve eleger os membros ou a direção de comissão, cabendo à própria comissão fazê-lo;

10. Observar, rigorosamente a competência privativa legislativa da União (art. 22, CF) e a concorrente com os Estados, cabendo à União, nesse caso, legislar apenas sobre normas gerais (art. 24, CF), a fim de evitar que o Município legisle sobre essas matérias;

11. Destituição de membro da mesa – inadmissível; sendo admissível, o Vereador deverá ser submetido, necessariamente, a julgamento de perda de mandato, pois a falta que o impede de exercer o cargo na Mesa também o incompatibiliza para o exercício da vereança; não pode haver meio-Vereador, que não possa exercer o mandato em sua plenitude; poderá, no entanto, renunciar ao cargo da Mesa, antecipando-se à conclusão do mandato.

12. Projeto de lei (art. 29, V, CF), de iniciativa da mesa da CM para fixar o subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, a qualquer tempo, não se aplicando o limite da legislatura, observado, no entanto, o prazo da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000 (art. 21, parágrafo único. *Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão referido no art. 20*)

13. Projeto de decreto legislativo (iniciativa da Mesa), para fixar o subsídio dos Vereadores em cada legislatura para a subsequente, a qualquer tempo durante a legislatura corrente, observada a antecedência de 180 dias do término do mandato, prevista no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal; a “*lei específica*” de que trata o inciso X do art. 37, CF, é lei em sentido material e não na forma de lei ordinária, haja vista a competência exclusiva da CM (art. 29, VI) na fixação do subsídio dos Vereadores; “o membro de poder”, mencionado no § 4º do art. 39, CF, tratando-se de senador e deputado federal, tem o seu subsídio fixado pelo Congresso Nacional, por força de sua competência exclusiva prevista no art. 49, VIII, CF; portanto, não podendo ser projeto de lei ordinária, que tem de ir à sanção presidencial; o mesmo não se aplica aos deputados estaduais (e distritais), por força do que dispõe o § 2º do art. 27, que exige a espécie legislativa “lei ordinária”, de iniciativa da Assembleia Legislativa, a partir da vigência da EC nº 19/98; mudando, assim, a redação original desse dispositivo constitucional que previa a fixação da remuneração dos deputados pela Assembleia Legislativa, sendo, então, retirada a sua competência exclusiva sobre a matéria, passando a ter apenas a iniciativa do projeto de lei ordinária a respeito; já o subsídio de Vereador passou pela seguinte alteração: era fixado mediante “lei de iniciativa da Câmara Municipal”, de acordo com a EC nº 19/98, mas a EC nº 25/2000 mudou isso, adotando a seguinte redação: “o subsídio dos vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais”; deve ser evitada para tratar desse subsídio a espécie normativa resolução por ter publicidade restrita e interna, enquanto o decreto legislativo, que é o recomendável, tem efeitos externos e exige ampla publicidade;
14. Projeto de lei ordinária para estabelecer a remuneração dos servidores, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo, mas, neste último caso, a iniciativa do Projeto é da CM;

15. Projeto de resolução para criação de órgãos e cargos no âmbito do poder legislativo municipal, de iniciativa da Mesa (não pode ser de Vereador), não se admitindo emenda que aumente despesa: simetria com o art. 63, II, CF;
16. Subsídio do vereador – “assegurada (não é obrigatória) a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índice”, podendo, assim ocorrer na mesma legislatura e, simultaneamente, com a recomposição da remuneração dos servidores municipais, para repor as perdas decorrentes da inflação (aplicação de índice oficial *ex vi*, art. 37, X);
17. É admissível redução da remuneração do servidor, em face do que dispõe o § 3º do art. 41 da CF;
18. Não mais existe o imposto municipal, previsto no art. 156, III, CF, sobre *vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo e diesel* – revogado pela EC nº 3/93;
19. A LOM não pode proibir construção de usina nuclear no território do Município – competência legislativa da União;
20. A Constituição estadual não pode fixar norma para município, exceto a que esteja prevista na CF, em face da autonomia municipal;
21. Apreciação de veto: não deve haver parecer de comissão, apenas um relatório (não é parecer, que é opinativo) de comissão (CCJ) para esclarecimento do plenário sobre o veto (as razões, fundamentações etc.); votação de veto deve secreta em simetria à CF (art. 66, § 4º); rejeição por maioria absoluta;
22. Perda de mandato; votação secreta; aprovação por maioria absoluta; simetria com a CF (art. 55, § 2º);

23. Não exigir na LOM lei complementar para assunto que a CF prevê lei ordinária, como, por exemplo, estatuto do servidor público;
24. Projeto de iniciativa do prefeito com pedido de urgência: prazo deve ser de 45 dias – simetria com a CF (art. 64, § 2º), considerando-se o sistema unicameral da Câmara Municipal, e não o bicameral do Congresso Nacional;
25. Medidas provisórias e leis delegadas não são vedadas a sua adoção no âmbito municipal, em face da simetria com a CF quando se trata de processo legislativo; entendemos, todavia, que não se deve aplicar ao Município, em homenagem ao princípio da razoabilidade e do equilíbrio entre os Poderes, valorizando-se o Poder Legislativo Municipal;
26. Quórum de aprovação: a regra geral é a maioria simples (simetria; art. 47, CF); maioria absoluta para lei complementar e perda de mandato e dois terços para alteração da LOM (art. 29, CF) e para “*deixar de prevalecer*” parecer prévio pela Corte de conta competente (art. 31, § 2º, CF);
27. Presidente da Mesa, em votação de plenário, não deve votar, exceto em votação secreta e, para desempatar, em votação aberta;
28. Presidente de comissão também não deve votar nas reuniões da comissão, exceto para desempatar;
29. Distinguir ‘*sessão*’ de ‘*reunião*’. *Sessão* aplica-se aos trabalhos do Plenário e *reunião*, aos das comissões;
30. Eleição para Mesa e comissões pode ser aberta ou mediante cédula (secreta);
31. Redação final de proposição: se for prevista no RI, deve ser votada pelo Plenário e não pela CCJ (o Plenário tem de ser a última instância de decisão, a fim de que todos os

Vereadores tenham conhecimento do texto final aprovado e possa a respeito dele reclamar, se tiver havido alteração descabida)

32. É recomendável que a Mesa (que é também Comissão Diretora) opine (dê parecer) sobre projetos de resolução que objetivem alterar o RI;
33. Não pode haver norma regimental que admita poder o plenário decidir contrariamente ao que estabelece o RI (plenário não é soberano em face de norma regimental, pois é a lei que rege a CM); somente em caso de omissão regimental cabe ao Plenário decidir;
34. Evitar a adoção de precedentes regimentais, preferindo-se, em caso de omissão regimental, a apresentação de projeto de resolução com o objetivo de suprir o vazio normativo;
35. Verificar a compatibilidade entre LOM e RI, prevalecendo, em caso de normas conflitantes, a primeira (a LOM);
36. Perda de mandato em razão de domicílio em outro Município: hipótese não prevista na constituição de 1988, sendo, portanto, inconstitucional;
37. Exigência de Vereador ou Prefeito residir no Município: restrição de direito não prevista na CF, sendo, por conseguinte, inconstitucional; violação da liberdade individual; não confundir com a exigência de domicílio eleitoral, que é condição para concorrer a eleições no Município; a conurbação é uma realidade de muitos Municípios brasileiros, onde os limites territoriais são, muitas vezes, confusos e de difícil localização;
38. Datas para envio da prestação de contas da CM para o prefeito: decisão que deve apenas observar as datas limites, quando fixadas, na legislação nacional, sobre finanças públicas, evitando-se norma que deixe margem de dúvida quanto a autonomia financeira do Poder Legislativo em

relação ao Poder Executivo, pois a este não cabe examinar e opinar sobre as contas da Câmara Municipal;

39. Sessão pública (aberta) é a regra geral nas sessões e reuniões, excetuando-se decisão fundamentada do Plenário e de Comissão, caso se trate, por exemplo, de segredo de justiça (preservar a intimidade de depoentes e de seus familiares, divulgação da imagem e nome de menores etc);
40. Decoro parlamentar carece de definição: simetria com a CF (art. 55, II), bastando que entenda a maioria dos Vereadores ter havido prejuízo para a imagem da CM e de seus integrantes, em razão de ato moralmente reprovável, praticado por um de seus membros;
41. Evitar veicular na LOM e RI qualquer norma que trate sobre duração de mandato e eleição, no âmbito municipal, por fugir à competência legislativa do Município;
42. A cadeia sucessória do prefeito compreende apenas o Vice-Prefeito e o Presidente da CM; simetria com a CF (art. 80), não podendo prever a hipótese de que possa ser juiz – não há juiz municipal, há somente juiz estadual, o que configuraria uma espécie de intervenção estadual –, não podendo, ainda, ser qualquer outro servidor público (Procurador Municipal, por exemplo), por falta de previsão constitucional e representatividade política, admitindo-se, no entanto, eleição indireta, pelo poder legislativo, se para o cargo de prefeito não houver sucessor nos últimos dois anos do mandato (simetria com o art. 81, § 1º, CF);
43. Será considerado resignatário o Vice-Prefeito ou Presidente da CM que, na ordem da cadeia sucessória, recusar assumir o cargo de prefeito, salvo impedimento justificado, previsto na LOM (impossibilidade por razões de saúde ou ausente do município em missão oficial, por exemplo); assim, implica a perder o mandato de Vice-Prefeito ou de Presidente da CM quem recusar assumir o cargo de Prefeito, em caso de vacância ou afastamento temporário do titular;

44. Emendas à LOM, não deve ser de iniciativa individual de parlamentar ou iniciativa popular, embora possa ser recebida como sugestão; simetria com a CF, art. 60, que indica os legitimados para propor emenda à Constituição, sendo que, no caso das CMs, apenas o Prefeito (em simetria com o inciso II do citado art. 60) e um terço dos Vereadores podem propor emenda à LOM (simetria com o inciso I do art. 60);
45. A fixação de despesas constitucionais vinculadas (saúde e educação) deve observar apenas o piso (o mínimo), podendo a LOM estabelecer percentuais superiores ao que determina a CF ou lei nacional; liberdade para o Município estabelecer qualquer percentual acima do mínimo constitucional;
46. A CM não tem função de planejamento, que é do âmbito do Poder Executivo; detém apenas as funções legislativas e de fiscalização;
47. Vice-Presidente da CM é membro efetivo da Mesa, que é um colegiado que tem atribuições fixadas no RI, não é só substituto do Presidente;
48. O Presidente da CM não deve ser membro de comissões, os demais membros da mesa podem ser;
49. Em caso de vacância de cargo da Mesa, realizar eleição para completar o mandato inconcluso;
50. Requerimento de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) não pode ser objeto de decisão do plenário; observados os requisitos constitucionais (requerimento assinado por um terço dos Vereadores e com a finalidade de apurar fato determinado por prazo certo; simetria com o art. 58, § 3º, CF), cabe aos líderes indicar os seus integrantes, observada a proporcionalidade partidária, e ao Presidente, apenas, formalizar as indicações, mediante os atos administrativos

e de publicidade pertinentes; eleição do Presidente e Relator deve ser feita pelos membros da CPI;

51. Convocação do Prefeito pela CM; inadmissível; princípio da harmonia e separação dos Poderes; poderá o Prefeito ser convidado ou ter a iniciativa de ir à CM para prestar esclarecimentos; simetria com a CF, que não prevê convocação do Presidente da República; também deve-se destacar não haver relação de subordinação entre Chefe do Poder Executivo e Membros do Poder Legislativo e vice-versa;

52. São convocáveis pela CM ou suas comissões Secretários Municipais ou titulares de cargos equivalentes, assim definidos na LOM, que sejam subordinados diretamente ao Prefeito; simetria com o art. 50 da CF c/c com o seu art. 58, III; podem também ter a iniciativa de comparecer à CM, mediante entendimento com a mesa da CM (simetria com o § 1º do art. 50, CF); é inadmissível a convocação de outros servidores públicos municipais, exceto para prestar depoimento em CPI; de outro lado, comissão da CM poderá ‘solicitar depoimento, mediante convite, de qualquer autoridade ou cidadão’; simetria com o disposto no inciso V do citado art. 58, CF; na convocação, a falta de comparecimento pode implicar em processo para apurar crime de responsabilidade, já no convite, não há qualquer sanção para quem deixar de comparecer;

53. Requerimento de informação: deve ser encaminhado ao Secretário municipal ou ocupante de cargo equivalente que tenha competência legal para tratar do assunto requerido; simetria com o § 2º do art. 50, CF; inadmissível o encaminhamento de requerimento de informação diretamente ao Prefeito por falta de previsão na CF, haja vista o princípio da separação e harmonia entre os Poderes;

54. Deliberação: a votação simbólica não exige a contagem de votos, apenas são conhecidas as manifestações dos líderes de partidos ou blocos partidários, cujo número de liderados representem a maioria; adotada para deliberação de matéria

não polêmica como alguns tipos de requerimento, mas é desnecessária em CM integrada de poucos Vereadores, onde o processo de votação nominal pode ser rápido e simples;

55. Parecer de comissão não é vinculativo para a decisão do Plenário, tem apenas o objetivo de instruir a matéria, que foi melhor estudada pelo Relator e discutida pelos demais membros da comissão; Plenário pode decidir livremente a respeito; o RI pode prever, no entanto, o arquivamento de proposição, sem necessidade de ir à deliberação do plenário, se a Comissão de Constituição concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade (contrária à LOM) ou seja rejeitada, no mérito, por todas as comissões, cabendo, no entanto, em qualquer caso, recurso para ser apreciado em plenário;
56. Projeto de deliberação terminativo ou conclusivo em comissão, sem necessidade de ir ao plenário; inadmissível, por se tratar de medida de economia processual não cabível no sistema unicameral de CM, de pouca complexidade, onde a matéria não vai à revisão de outra casa;
57. Todas as matérias que dizem respeito à organização e à administração dos órgãos, suas atribuições, e servidores do Poder Executivo são da iniciativa do Prefeito, devendo assim, constar da LOM, simetria com o art. 61, § 1º, II, *a, c e e*;
58. O instrumento da Indicação, para veicular pedido de providência de caráter administrativo ao Prefeito, previsto no RI de muitas CM, é inócuo em face do princípio da separação dos Poderes, constituindo mera manifestação política do autor da indicação, não cabendo qualquer sanção ao Prefeito, em caso de não cumprimento; de outro lado, a Indicação deve ser apropriadamente apresentada e aprovada pelo plenário com o objetivo de que seja estudado determinado assunto por uma ou mais comissões;

59. Denominar logradouros públicos é assunto administrativo do âmbito da competência privativa do Prefeito, embora as LOMs e RIs estabeleçam essa competência como de iniciativa legislativa de Vereador; apontar o problema, mas a forte tradição de o Vereador indicar e a CM aprovar lei para denominar logradouro parece ser incontornável;
60. Liberdade da CM para estabelecer as regras para a concessão de título de cidadão ou de outras honorarias a cidadãos ou entidades; todavia, a exigência de quórum de aprovação de dois de terços, o mesmo para aprovar alteração da LOM, não é condizente com a regra geral de aprovação por maioria simples, que é exigida na deliberação de todas as matérias – inclusive requerimento, como é o caso de concessão de título de cidadania –, exceto para aquelas que a CF exija outro quórum; por se tratar de processo legislativo, deveria ser observada a simetria com a CF; sabemos, no entanto, que a medida é justificada com o argumento de evitar a banalização na concessão dessas honorarias; entendemos, contudo, que o remédio seria tornar criteriosa a aprovação dessas concessões;
61. Aprovação pela CM de contratos de concessão, permissão, convênios ou outros instrumentos contratuais; desnecessidade quando não houver previsão em legislação nacional; a previsão só na LOM pode constituir incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes;
62. Licença para o Vereador que implique convocação de suplente pode ser inferior a 120 dias; não se trata de processo legislativo nem colide com o princípio da separação dos Poderes, portanto, não exige simetria com a CF; recomendável que a CM não fique mais de 30 ou 45 dias sem a sua composição plena;
63. Participação popular nas atividades legislativas; não deve ser adotada quando houver prejuízo à plenitude do exercício do mandato do Vereador, que é o representante

popular e o único legítimo para representar os munícipes; as normas de tribuna livre ou de participação popular nas atividades legislativas devem ser cautelosas, para evitar a desvalorização do Vereador;

64. Algumas normas de técnica legislativa:

- recomenda-se emendar a LOM e não editar uma nova e integral; tratando-se de RI, não há problema de se aprovar um novo;
- congelar o Ato das Disposições Transitórias da LOM e do RI – se não for possível alterar a sua parte permanente, a emenda deve ser veiculada em norma extra-LOM ou extra-RI que não se incorpora ao texto permanente;
- atenção para não incluir dispositivo transitório, iniciado, por exemplo, por “fica”, “cria” etc., na parte permanente da LOM ou RI;
- a LOM não pode ser intitulada “Constituição Municipal”, apenas LOM consta do texto da CF;
- evitar reprodução de norma constitucional ou de legislação federal; Vereadores não podem alterá-las, pois não são do âmbito de sua competência legislativa;
- não sugerir redação pronta de norma da LOM e de RI para inclusão ou substituição; a decisão cabe aos Vereadores;
- não sugerir mudança que seja mero juízo de conveniência política local, de caráter eminentemente político, trata-se de decisão que cabe somente ao representante popular, o Vereador, avaliar;
- excluir os textos dos dispositivos revogados, deixando no lugar apenas a Expressão “(revogado)”

Muitos outros aspectos não foram aventados aqui, pois a matéria é de extensão incomensurável e, como toda matéria jurídico-política, está sujeita a diversas interpretações. Acreditamos, no entanto, que essa nossa pequena contribuição possa ser mais e mais discutida e ampliada ao longo de

nossas atividades de assessoramento às Câmaras Municipais no objetivo de reformar a Lei Orgânica Municipal e o seu Regimento Interno.

Brasília (DF), 19 de setembro de 2012.

Paulo Henrique Soares
Consultor Legislativo do Senado Federal