

REELEIÇÃO DOS MEMBROS DA MESA DE CÂMARA MUNICIPAL

ARMANDO HENRIQUE DIAS CABRAL
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul
Professor de Direito Administrativo na Faculdade
de Portoalegrense de Ciências Administrativas
Especialista em Direito Administrativo.

INTRODUÇÃO.

A reeleição dos membros da Mesa da Câmara Municipal vem causando perplexidade aos vereadores e publicistas, em face do que expressamente dispõe a Constituição Federal vigente, cujos termos são os seguintes:

“Artigo 30 — A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único — Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

(...)

f) será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição”.

Então, surgem questionamentos: esta norma constitucional é cogente para as Câmaras Municipais? Ou os Municípios têm legitimidade para dispor diferentemente sobre esta matéria?

Seria esta norma um “princípio” constitucional, de inafastável obediência pelo Município?

Qual é o tratamento legislativo das Mesas de Câmaras Municipais vigente no País?

Essa tese busca resposta às indagações acima.

Tese apresentada ao IX Encontro Nacional de Procuradores Municipais, em Porto Alegre, em janeiro de 1983, aprovada por unanimidade.

1. O ARTIGO 30, ITEM F DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1.1. — Há cogência para o Município?

O intérprete tem de examinar o preceito (que, no caso, é o item f, do artigo 30) como parte integrante do todo (que é o sistema constitucional), ou seja, o próprio contexto normativo de que é parte integrante o preceito.

Assim, verifica-se que o preceito em exame (artigo 30, item f) pertence ao Capítulo VI da Constituição, que normatiza a respeito "Do Poder Legislativo" da União.

Quando o artigo 30 refere "A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno (...)", e no parágrafo único deste mesmo artigo há a cogência constitucional de algumas normas regimentais, há de se entender pelo contexto constitucional, que elas se dirigem às Câmaras federais, que no bicameralismo se "dividem" em Câmara Baixa (a Câmara dos Deputados) e em Câmara Alta (o Senado Federal). Simplesmente, porque "o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal" (artigo 27, Constituição).

Ora, aquela expressão "A cada uma das Câmaras" (no artigo 30) não alcança Câmaras de Vereadores!

Sinale-se que essa expressão "A cada uma das Câmaras" (inserida no artigo 30), também aparece no artigo 29, § 4º (quando trata das sessões preparatórias, no primeiro ano da legislatura, para posse dos membros do Legislativo federal, e eleição das respectivas Mesas), no artigo 31 (que trata do quorum para deliberação), e ainda se poderia referir o artigo 32, § 2º (onde aquela expressão está um pouco modificada, mas de idêntico sentido: "Se a Câmara respectiva não se pronunciar sobre o pedido" de prévia licença para o parlamentar responder a processo criminal, etc.).

E, em nenhum desses outros dispositivos alguém pensou que seus destinatários fossem Câmaras Municipais!

Por que apenas, então, o artigo 30, parágrafo único, item f, é que alcançaria Câmaras Municipais?

Já sistematicamente, fica demonstrada a sua inaplicabilidade aos órgãos legislativos municipais.

1.2. — Trata-se de um "princípio" constitucional?

Mas alguém poderá sustentar que se trata de norma inserida na Constituição Federal, que é norma de hierarquia legislativa superior, logo, como escreveu o eminente HELY LOPES MEIRELLES (in Direito Municipal Brasileiro, 3. ed., RT, São Paulo, 1977, p. 712), encerra "princípio constitucional de rotatividade", e portanto (por ser "princípio"), seria aplicável às Mesas das Câmaras de Vereadores.

Concessa máxima vênia, pelo fato de haver uma regra expressa na Constituição, ela não se torna um "princípio" que seja cogente para todas as pessoas intrastatais.

Modernamente, entende-se no juspublicismo brasileiro, que há *normas constitucionais de princípio* (são normas que contém ou o esquema de determinado órgão, entidade ou instituição, deixando sua efetiva criação para a lei complementar ou ordinária, de que é exemplo o artigo 3º: "A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar"); há *normas constitucionais de princípios gerais*, ou normas-princípio, ou normas fundamentais, de que são exemplo: "O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios" (artigo 1º, caput, da Constituição Federal); "Todo poder emana do povo, e em seu nome é exercido" (artigo 1º, § 1º, da Constituição); "São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (artigo 6º); e há *princípios gerais de direito constitucional*, os quais "princípios gerais" são informados de toda a ordem jurídica nacional, como aquelas normas que consagram a isonomia, e legalidade, a irretroatividade das leis, e os princípios de organização partidária (Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, RT, São Paulo, 1968, p. 110/11).

Ora, em momento algum o item f do artigo 30, da Constituição Federal, pode ser apreendido como um "princípio constitucional".

E não sendo "princípio", não há coação legal para que o Município, no caso, através de sua Câmara Municipal, o adote, apenas porque ele consta da Constituição.

2. AUTONOMIA MUNICIPAL

2.1. — Peculiar interesse local

Aliás, em termos de "princípio", esta sim, uma norma constitucional de princípio geral, existe a autonomia municipal, assegurada, genericamente, pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse (Constituição, artigo 15, inciso II).

O princípio constitucional geral, é que a União e os Estados respeitem o peculiar interesse municipal. Sinala-se que "peculiar interesse municipal" não significa o "exclusivo" interesse local.

Há matérias que são de interesse geral (concomitantemente, da União, dos Estados, dos Municípios) como a defesa nacional, o policiamento judiciário, dentre outras; há matérias que são de interesse *predominantemente local*, que ficam na faixa da autonomia local, quer porque não interessam primariamente às demais pessoas jurídicas de direito público interno, quer porque a regulação normativa da matéria ficou na competência exclusiva do Município. E neste último caso,

"Claro que cabe ao Município atender ao seu peculiar interesse, sendo ilícita a interferência da União e do Estado em assuntos da competência exclusiva da Comuna, o que acarretaria lesão à autonomia local".

CRETELLA JR., Direito Municipal, EUD, S. P., 1975, p. 93.

Este há de ser o princípio constitucional pertinente e aplicável: o da autonomia municipal. E não, outro. Porque o que consta no artigo 30, item f, da Constituição Federal, conforme demonstramos anteriormente, não é "princípio".

No exercício do princípio constitucional da autonomia municipal,

"(...) não há prevalência da lei federal ou estadual sobre a municipal.

O governo local é que provê a administração em tudo quanto respeita ao peculiar interesse do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade, ou Poder.

Só há hierarquia entre as leis, quando, por inexistir exclusividade de administração, as três entidades (União — Estado-membro — Município) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual e esta à federal. *Impropriamente* se diz que o Município está subordinado à União e ao Estado-membro. *Não ocorre tal subordinação*. O que existe são esferas próprias de ação governamental, que decrescem gradativamente da União para o Estado-membro, e do Estado-membro para o Município. *Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União*, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à administração municipal; o que há é respeito recíproco pelas atribuições privativas de cada qual".

HELY LOPES MEIRELLES, Direito Municipal Brasileiro, 3. ed., RT, São Paulo, 1977, p. 89.

Entendemos, pelo exposto, que a composição, o funcionamento e a reeleição dos membros da Mesa da Câmara de Vereadores é assunto de peculiar interesse, que tipifica o princípio geral da autonomia municipal assegurada constitucionalmente; trata-se de um direito público subjetivo do Município (exercido através de sua Câmara de Vereadores), sendo oponível à União e ao Estado a faculdade que a Câmara de Vereadores tem, de regrar, sem submissão à norma do artigo 30, item f, da Constituição, a reeleição dos membros de sua Mesa.

2.2. — Tratamento legislativo vigente no País.

Robustece nosso entendimento a diversidade de tratamento dado à matéria pelas leis orgânicas municipais, quando a referem.

E isto ocorre, porque não há cogência daquele preceito (o artigo 30, item f, da Constituição) para o Município.

Assim, exemplificativamente, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar Estadual nº 1, de 17 de dezembro de 1975) *proíbe a reeleição* dos membros da Mesa (artigo 65); a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo (Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969) *proíbe a reeleição* dos membros da Mesa *para o mesmo cargo* (artigo 11), norma idêntica à vigente no Estado de Pernambuco (Decreto-Lei Estadual nº 285, de 15 de maio de 1970, artigo 24); a Lei Orgânica dos Municípios do Estado da Bahia (Lei nº 2.902, de 12 de fevereiro de 1971) *permite a reeleição* dos membros da Mesa (artigo 62); a Lei Orgânica do Estado de Goiás (Lei nº 7.000, de 26 de junho de 1968) igualmente *admite a reeleição* dos membros da Mesa (artigo 20); a Lei da Organização dos Municípios do Ceará (Lei nº 9.457, de 4 de junho de 1971) *proíbe a reeleição* para o mesmo cargo (artigo 25); a Lei Orgânica de Porto Alegre, de 11 de dezembro de 1970, e a Lei de Organização Municipal do Estado de Minas Gerais (Lei Complementar Estadual nº 3, de 28 de dezembro de 1972) *são omissas*, portanto deixando essa matéria para ser regrada pelo regimento interno das Câmaras de Vereadores.

Acrescente-se que a duração do mandato de membro da Mesa, no Estado de Minas Gerais, está previsto para *um ano* (artigo 44, § 2º), e não para dois anos, como dizem a regra federal, e outras leis orgânicas (as dos Estados de São Paulo, e do Rio de Janeiro, por exemplo).

Essa diversidade de tratamento legislativo é indicador de que *inexiste* obrigatoriedade de o Município copiar o padrão federal.

2.3. — Câmaras de sete vereadores

Admita-se, *ad argumentandum*, que a norma do artigo 30, item f, da Constituição, tivesse eficácia para o órgão legislativo municipal.

Quando fossem sete os edís, tendo a Mesa quatro membros, geralmente (Presidente, Vice-Presidente, 1.º e 2.º Secretário), e sendo seus titulares irreelegíveis para segundo mandato na Mesa, teriam de ser eleitos os três vereadores sobranes...

Há o entendimento, nesse caso, de que o membro da Mesa pode ser eleito para outro cargo. Assim, se ele foi Secretário, poderia ser eleito Presidente, e vice-versa (Cf. TITO COSTA, apud WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA, *A Reeleição dos Membros das Mesas Legislativas*, Revista de Direito Público, São Paulo, RT, v. 11, janeiro/março 1970, p. 302).

Todavia, por questões de interpretação e de conveniência política, persistiria a dúvida, e nada mais adequado do que uma norma regimental expressa, que afaste a dificuldade: "é permitida a reeleição dos membros da Mesa".

2.4. — Interna corporis: matéria regimental

As questões "interna corporis" são as pertinentes direta e exclusivamente com a economia interna do órgão legislativo, ou com a faculdade de valorar matéria de sua competência privativa (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, 3. ed., RT, São Paulo, 1977, p. 692).

A matéria regimental é "interna corporis", nela estando compreendida a composição, o funcionamento, e a reeleição e a duração dos mandatos dos membros da Mesa da Câmara de Vereadores.

Logo, é legítimo, juridicamente, discipliná-la no regimento interno, e não, em lei.

Apenas por certo exagero legislativo a reeleição dos membros da Mesa aparece na Constituição (para o Congresso Nacional), e nas leis orgânicas municipais.

3. REELEIÇÃO POSSÍVEL

3.1 — Normal legal expressa

A solução mais adequada é que a norma contemple expressamente a hipótese. Neste caso, desaparecem as dúvidas. Uma redação que sugerimos, é a seguinte:

"Artigo ... — A Mesa será composta de um Presidente, um Vice-Presidente, um 1.º Secretário, e um 2.º Secretário, com mandato de dois anos, permitida a reeleição para qualquer um de seus cargos".

Conforme a Câmara deliberar, poderia haver dois Vice-Presidentes, e o mandato poderia ser de *um ano*, por exemplo.

A matéria, consoante ficou demonstrada, é de peculiar interesse local, é "interna corporis", e a edilidade é que terá competência para discipliná-la regimentalmente como bem entender.

CONCLUSÃO

Em resumo, concluímos, pelo exposto, que:

1. a norma do artigo 30, item f, da Constituição Federal não é cogente para o órgão legislativo municipal;
2. esta reeleição é assunto de peculiar interesse, que tipifica o princípio da autonomia municipal assegurada constitucionalmente; trata-se de um direito público subjetivo do Município (exercido através da Câmara de Vereadores), oponível à União e ao Estado;
3. esta reeleição é, ainda, matéria "interna corporis", vale dizer, é matéria regimental;

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL, Senado Federal. *Leis Orgânicas dos Municípios*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1976. Tomos I e II. 736 p.
- CABRAL, Armando Henrique Dias. *Reeleição à Mesa da Câmara Municipal: Matéria Interna Corporis*. Diário Jurídico, São Paulo, 30/5/80, p. 1277/79.
- CRETELLA JR. *Direito Municipal*. EUD, São Paulo, 1975, 368 p.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *A Reeleição dos Membros das Mesas Legislativas*. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 11, janeiro/março 1970, p. 301/03.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 3 ed., RT, São Paulo, 1977, 969 p.