

VALERIOTE

RELATÓRIO DE ANÁLISE E PROPOSTA DE REVISÃO E ATUALIZAÇÃO PARA CONSOLIDAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS¹

Luís Fernando Pires Machado

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

I. Introdução

1. Contextualização

A Lei Orgânica Municipal (LOM) representa a norma fundamental que estrutura e rege a organização político-administrativa de cada município brasileiro, detalhando suas competências, a estrutura de seus Poderes, os direitos e deveres dos cidadãos e as diretrizes para as políticas públicas locais. Promulgada em um contexto pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Lei Orgânica Municipal de Rio das Ostras, como as de outros municípios, reflete os princípios e as determinações constitucionais da época. Contudo, o dinamismo do ordenamento jurídico brasileiro, marcado por Emendas Constitucionais (ECs), novas legislações infraconstitucionais e evolução jurisprudencial, impõe a necessidade de revisões periódicas da LOM para assegurar sua contínua conformidade e atualidade.

Considerando as diretrizes fornecidas e os dados disponíveis, com foco em identificar dispositivos que podem demandar alteração, supressão ou revogação, com base em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), bem como possíveis intervenções do Ministério Público Estadual (MPE) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), faz-se o presente relatório em estudos para dar conformidade e trazer uma redação mais moderna e inovadora.

Revisar, atualizar e fazer a consolidação da Lei Orgânica Municipal (LOM) de Rio das Ostras, promulgada em 9 de junho de 1994 e reimpressa com a inclusão das Emendas de nº 1, de 1995 ao nº 53, de 2022² (registre-se e que no site da Câmara está conectada para o público como se fosse “Moção de Congratulações e Aplausos”), ou na opção de texto compilado³ é uma tarefa complexa que exige análise detalhada de dispositivos legais, jurisprudência aplicável e apontamentos de órgãos de controle, além de uma avaliação do impacto legislativo. A Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, conforme informações disponíveis, apresenta uma versão consolidada por meio da Emenda nº 53, de 2022. No entanto, há duas Emendas a seu texto a consolidar, as de nºs 54, e 55, ambas de 2023, que tratam de alterações os arts. 7º e 14, matéria exclusiva sobre a Guarda Civil Municipal, como últimas alterações identificadas.

Desde a promulgação da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras e por base nas suas 55 (cinquenta e cinco) Emendas, o ordenamento jurídico brasileiro vem passando por significativas transformações, incluindo a promulgação de novas leis federais de grande impacto na Gestão Municipal, a edição de Emendas Constitucionais com repercussões fiscais e administrativas, e a consolidação de entendimentos jurisprudenciais relevantes pelos Tribunais Superiores (STF, STJ, TSE e TST) e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ). Tal cenário torna

¹ Autoria: Professor Doutor Luís Fernando Pires Machado

² Disponível em:

https://sapl.riodasostras.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1994/2410/lei_organica_ate_emenda_053-2022.pdf.

Acessado em 23 mai. 2025.

³ Disponível em: <https://sapl.riodasostras.rj.leg.br/ta/7/text?>. Acessado em 23 mai. 2025.

imperativa uma revisão abrangente da LOM de Rio das Ostras, a fim de verificar sua conformidade com o arcabouço jurídico vigente e identificar oportunidades de modernização.

Com efeito, a Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, promulgada em 9 de junho de 1994 e atualizada até a Emenda nº 55, de 2023, é o principal diploma normativo municipal, por regular a organização político-administrativa, as competências e atribuições dos órgãos municipais e o funcionamento do município, em conformidade com a Constituição Federal (CF, de 1988) e a Constituição Estadual do Rio de Janeiro (CERJ), e por isso deve-se manter a máxima atenção pelos avanços legislativos que suplementam o ordenamento jurídico nacional.

A revisão proposta procura assegurar que a LOM de Rio das Ostras esteja alinhada com:

a) Princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme art. 37 da CF/1988);

b) Jurisprudências do STF, do STJ, do TSE, do TST e do TJRJ, especialmente em temas como competências municipais, cargos em comissão, controle interno, orçamento e políticas públicas;

c) Atuações do MP e apontamentos do TCE-RJ, que frequentemente identificam irregularidades em Leis Orgânicas Municipais;

d) Novações legislativas e reflexos de normas superiores;

e) Políticas Públicas de interesse local.

2. Justificativa da Análise

A presente análise da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras se justifica pela significativa evolução legislativa e jurisprudencial ocorrida desde sua promulgação ou última atualização substancial. O surgimento de leis federais estruturantes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 2000⁴), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001⁵), a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLL - Lei nº 14.133/2021⁶), a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527, de 2011⁷) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709, de 2018⁸), e outras legislações conexas (Lei do SUS, PNE, PNMA) introduzem novos paradigmas e obrigações para a Gestão Municipal, impactando diretamente a organização administrativa, o planejamento, as finanças, as contratações, a transparência e a relação com os dados dos cidadãos. Alie-se a esse escopo a Lei Complementar nº 95, de 1998⁹, que normatiza a estrutura e as articulações do corpo das leis na técnica legislativa.

Adicionalmente, a atuação dos órgãos de controle externo, como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), respectivamente, induz necessidades de adequação normativa e procedimental nos municípios.

Assome-se à justificação as decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) sobre interpretações acerca

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm

⁹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm

das inconstitucionalidades que abrangem dispositivos de Leis Orgânicas Municipais, servindo como baliza para a atuação legislativa local.

3. Objetivo do Relatório

Este relatório tem por objetivo apresentar uma análise jurídica e legislativa aprofundada da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, com base em sua versão mais recente acessível publicamente. A análise visa identificar dispositivos que possam apresentar:

- a) Inconstitucionalidades (materiais ou formais, incluindo vícios de iniciativa e violação à separação de poderes);
- b) Ilegalidades (conflitos com legislação federal ou estadual superveniente);
- c) Desatualizações ou obsolescências frente às novas leis, atos normativos superiores e à jurisprudência; e,
- d) Lacunas em relação a temas relevantes como transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais.

A análise dá ênfase especial à conformidade da LOM com a LAI e a LGPD, bem como às implicações de TACs firmados com o MPRJ e TAGs firmados com o TCE-RJ (se identificados). Busca-se, ainda, verificar o status das Emendas nºs 54 e 55 à LOM. O resultado final consiste em propostas fundamentadas para a atualização e modernização para consolidar as novas alterações na LOM, alinhando-a aos princípios constitucionais e legais vigentes, com destaque para a incorporação dos princípios de acesso à informação, transparência e proteção de dados pessoais., de forma a consolidar a principal norma jurídica municipal.

4. Metodologia

O método próprio “artigo por artigo” procura a identificação de dispositivos a alterar, suprimir ou revogar, com as seguintes ações:

4.1 A análise feita com base em temas recorrentes em decisões judiciais e fiscalizações que afetam as inúmeras Leis Orgânicas Municipais, especialmente as do estado do Rio de Janeiro. Os principais pontos de revisão incluem:

- a) Competências Municipais (art. 1º e Título II da LOM): Verificar se os dispositivos respeitam os limites de competência legislativa municipal (art. 30 da CF, de 1988) e não invadem competências da União ou do Estado;
- b) Poder Legislativo e Executivo (Título III): Avaliar dispositivos sobre funcionamento da Câmara Municipal, perda de mandato, cargos em comissão e subsídios de vereadores e prefeito.
- c) Administração Pública (Título V): Analisar normas sobre cargos, controle interno e contratações públicas.
- d) Orçamento e Finanças (Título VI): Verificar conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e apontamentos do TCE-RJ.
- e) Políticas Públicas Municipais (Título XI): Avaliar dispositivos sobre saúde, educação, meio ambiente e cultura, considerando jurisprudência sobre direitos fundamentais.
- f) Disposições Gerais e Transitórias (Título XIII): Identificar normas obsoletas ou incompatíveis com o ordenamento atual.

As jurisprudências dos Tribunais citados são usadas para identificar inconstitucionalidades formais (vício de iniciativa ou competência) e materiais (violação a

princípios constitucionais), já as intervenções do MPE-RJ e as recomendações do TCE-RJ são analisadas para apontar dispositivos questionados.

4.3. O método consiste em:

a) Análise documental do texto da Lei Orgânica de Rio das Ostras, atualizado até a Emenda nº 55, de 2023¹⁰, da Constituição Federal de 1988¹¹, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹², e das legislações infraconstitucionais pertinentes (LRF, Estatuto da Cidade, NLL, LAI, LGPD).

b) Pesquisa e análise de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados entre o MPRJ e o Município de Rio das Ostras e de Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) firmados entre o TCE-RJ e o Município (com as limitações de dados encontradas nos sítios oficiais de cada órgão).

c) Pesquisa de jurisprudência relevante dos principais Tribunais, inclusive as tendências das demais Unidades de Federação) sobre temas como controle de constitucionalidade das Leis municipais, vício de iniciativa, separação de poderes, imunidade parlamentar, regime de servidores, entre outros.

II. Análise Estrutural e Status da LOM de Rio das Ostras

1. Visão Geral da LOM Vigente

A Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, como norma fundamental local, estrutura a organização político-administrativa municipal. A versão publicamente acessível no Portal da Câmara Municipal, via Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) indica que o texto está compilado até a Emenda nº 53, de 2022, e o registro esparsos das recentes Emendas nºs 54 e 55, ambas de 2023. Muito embora, este consultor tenha se deparado com outros arquivos da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, trazendo confusão para a busca, conforme se constata:

a) Arquivo: Atualizada até 2012: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/themes/pmro/download/leis-e-codigos/leis/lei-organica-emenda-01-a-35.pdf>. Acessado em 10 mai.25

b) Arquivo: Atualizado até 2018 - <https://www.riodasostras.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/lei-organica-041-18.pdf>. Acessado em 10 abr.25

c) Arquivo: Atualizada até 2022, com nome de arquivo diferente: Moção de Congratulações e Aplausos. https://www.riodasostras.rj.leg.br/copy2_of LeiOrgnicaAtemenda0532022.pdf. Acessado em 10 mai.25

d) Arquivo denominado Moção de Congratulações e Aplausos: Arquivo da LOM: https://saaeriodasostras.rj.gov.br/arquivos/2/Lei%20Organica%20Municipal_1994_0000001.pdf. Acessado em 10 mai.25

e) Arquivo: Emendas 54 e 55, de 2023: <https://www.riodasostras.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal-de-rio-das-ostras>. Acessado em 10 mai.25

Nenhum dos arquivos linkados servem para a base de análise do presente relatório, tão pouco, o que dizer de uma Emenda a Lei Orgânica que dispõe sobre abertura de crédito:

¹⁰ LOM RIO DAS OSTRAS ATÉ EMENDA 53 – Acessada em 11 abr. 2025, 11:23

¹¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

¹² [Constituição Rio de Janeiro](#)

<https://www.riodasostras.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal-de-rio-das-ostras>, cujo link direciona para a lei específica: <https://www.riodasostras.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal-de-rio-das-ostras>. Acessado em 20 mai.25

Em vista da pesquisa tornar êxito, busca-se amparo no documento consolidado por acesso em formato PDF por um link disponibilizado no site da Câmara Municipal de Rio das Ostras: (https://www.riodasostras.rj.leg.br/copy2_of_LeiOrgnicaAtemenda0532022.pdf).

A estrutura da LOM segue o padrão usual, organizada em Títulos, Capítulos e Seções, abordando temas essenciais como:

- a) Princípios Fundamentais e Organização do Município.
- b) Competências Municipais (privativas e concorrentes).
- c) Organização dos Poderes (Legislativo e Executivo), incluindo suas atribuições, funcionamento, processo legislativo e responsabilidades.
- d) Tributação e Orçamento Municipal.
- e) Servidores Públicos Municipais.
- f) Políticas Públicas Setoriais (Saúde, Educação, Meio Ambiente, etc.).
- g) Participação Popular e Controle Social.

2. Verificação das Emendas nº 54 e 55, de 2023.

A consulta à base de dados do SAPL da Câmara Municipal de Rio das Ostras é realizada com o objetivo de localizar e verificar o conteúdo e o status das Emendas à Lei Orgânica de números 54 e 55, de ambas do ano de 2023.

A busca por "Emenda 54" resulta em documentos que chegam à sua origem como o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1, de 2023, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A Emenda não está incorporada na LOM. Similarmente, a busca por "Emenda 55" levou a uma interface de pesquisa ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 2, de 2023, também de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, com relação direta à Emenda nº 54, de 2023.

3. Constatação e Limitação

As alterações específicas na legislação municipal se dão por meio da ferramenta oficial de pesquisa (SAPL). A Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527, de 2011) determina, em seu Art. 8º, o dever dos órgãos públicos de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Isso inclui a íntegra dos atos normativos.

A administração da Câmara Municipal deveria assegurar que o SAPL permita a recuperação eficiente e precisa de todas as normas municipais e suas alterações, garantindo o pleno acesso do cidadão à legislação vigente.

A própria LOM, em sua revisão, poderia incorporar mecanismos que assegurem a publicidade e a consolidação periódica de suas emendas.

III. Conformidade Constitucional

A análise da conformidade da Lei Orgânica Municipal (LOM) de Rio das Ostras com as Constituições Federal (CF, de 1988) e Estadual (CERJ) é crucial, pois a LOM, embora seja a lei maior do município, está hierarquicamente subordinada às Constituições.

Com efeito, a Lei Orgânica Municipal não existe em um vácuo normativo, justo porque a sua inserção deve constar de um sistema jurídico hierarquizado, em conformidade a normas superiores e coexistindo com outras leis que regulam aspectos específicos da vida municipal. Compreender este panorama é essencial para analisar a LOM de Rio das Ostras.

A. Análise frente à Constituição Federal (CF/88)

A CF/88 é a norma suprema do ordenamento jurídico brasileiro e estabelece os pilares da organização municipal.

a) Autonomia Municipal (Art. 18 da CF, de 1988): A Constituição Federal consagra a autonomia dos Municípios como entes federados. A LOM de Rio das Ostras deve refletir essa autonomia em suas dimensões política (auto-organização, eleição de representantes), administrativa (gestão própria), financeira (instituição de tributos, gestão de rendas) e legislativa (edição de leis de interesse local). É necessário verificar se a LOM contém dispositivos que, inadvertidamente, criam subordinação indevida ao Estado ou à União, ou que restrinjam a capacidade de auto-organização e autogestão do município para além dos limites impostos pela própria CF/88.

b) Organização Municipal (Arts. 29 e 29-A CF/88): Este artigo constitucional detalha regras específicas para a LOM, como a necessidade de ser votada em 2 (dois) turnos com interstício mínimo de 10 (dez) dias e aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores. Define a estrutura básica do governo e regula os subsídios, bem como as despesas (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), estabelece limites para o número de Vereadores, e exige a observância dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência). A LOM de Rio das Ostras deve ser examinada para garantir que suas disposições sobre a eleição e posse de agentes políticos, a estrutura e funcionamento da Câmara e da Prefeitura, o processo legislativo local e os subsídios dos agentes políticos estão em conformidade com o Arts. 29 e 29-A, da CF/88. A inclusão explícita dos princípios da administração pública na LOM, como observado no Art. 14 da LOM de Rio das Ostras, é uma boa prática a ser verificada.

c) Competências Municipais (Art. 30 CF/88): O Art. 30 da CF, de 1988 define o núcleo das competências legislativas municipais. A LOM de Rio das Ostras deve detalhar essas competências com foco nos interesses locais, respeitando os limites constitucionais. Pontos cruciais a verificar incluem:

(i) Interesse Local (Inciso I): Se a LOM define adequadamente o que constitui "interesse local" e se as matérias que ela atribui ao município se enquadram nesse conceito, sem invadir competências da União ou do Estado;

(ii) Competência Suplementar (Inciso II): Se a LOM prevê a competência municipal para suplementar a legislação federal e estadual, e se o faz de forma adequada apenas de interesse local, sem contrariar as normas gerais ou invadir espaços legislativos dos demais entes federados;

(iii) Serviços Públicos Locais (Inciso V): Se a LOM especifica os serviços públicos de interesse local cuja organização e prestação competem ao município (ex: transporte, limpeza urbana, saneamento básico parcial, etc.) e se estabelece as formas de prestação (direta, concessão, permissão, autorização);

(iv) Fiscalização Financeira (Art. 31 CF/88): A LOM deve prever os mecanismos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município, em linha com o dispositivo constitucional. Isso inclui o controle externo pela Câmara Municipal, com auxílio do TCE-RJ, e o controle interno do Poder Executivo. A LOM de Rio das Ostras deve ser analisada

quanto à clareza e adequação de suas normas sobre controle e prestação de contas, incluindo o julgamento político das contas de governo.

(v) Outras Competências: Verificar se a LOM disciplina adequadamente as competências tributárias, de organização dos serviços educação, saúde, ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, e proteção do patrimônio cultural, sempre em harmonia com as diretrizes federais e estaduais.

É fundamental que a LOM não legisle sobre matérias privativas da União, como direito penal, direito civil, comercial, processual, ou sistema monetário.

B. Análise frente à Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ)

A CERJ detalha a organização do Estado e sua relação com os Municípios fluminenses, complementando e especificando as normas federais.

A LOM de Rio das Ostras deve, obrigatoriamente, observar os princípios e normas estabelecidos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ), que detalha a organização e competências dos municípios fluminenses dentro do quadro federativo. A versão atualizada da CERJ (até EC 93, de 2022) contém dispositivos relevantes:

a) Autonomia e Organização (Arts. 5º, 64): Reforçam a integração e autonomia dos municípios no Estado;

b) Competências Comuns e Consórcios (Arts. 73, 76): Detalham competências exercidas em conjunto com Estado e União e a possibilidade de formação de consórcios intermunicipais;

c) Regiões Metropolitanas (Art. 75): Permite a criação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por lei complementar estadual, sem perda da autonomia municipal;

d) Fiscalização pelo TCE-RJ (Arts. 124, 125, 126): Detalham o papel do TCE-RJ no controle externo das contas municipais, emissão de parecer prévio, julgamento de contas de administradores, e fiscalização de atos de pessoal;

e) Criação de Municípios (Art. 357 ADCT): Estabelece regras para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios;

f) Patrimônio Municipal (Art. 360): Define o patrimônio municipal;

g) Regime de Servidores (Art. 82 CERJ): Determina regime jurídico único e planos de carreira para servidores.

A LOM de Rio das Ostras deve ser confrontada com esses e outros dispositivos pertinentes da CERJ para verificar sua plena compatibilidade, especialmente em temas onde a Constituição Estadual estabelece regras específicas para os municípios fluminenses, por isso atender à **simetria constitucional**, tais como os princípios e regras da CF, de 1988, a separação de poderes e a iniciativa legislativa reservada, espelhados na CERJ (e.g., Art. 7º, Art. 113, I) e que devem ser observados pela LOM.

C. Identificação de Possíveis Inconstitucionalidades

A análise comparativa da LOM com a CF, de 1988 e a CERJ, à luz da jurisprudência, permite identificar potenciais pontos de inconstitucionalidade:

1. Inconstitucionalidade Material: Ocorre quando o conteúdo de um dispositivo da LOM contraria diretamente uma norma ou princípio constitucional. Exemplos seriam a LOM tentar

legislar sobre direito penal ou criar tributo fora de sua competência. A análise do texto integral da LOM de Rio das Ostras é necessária para identificar tais conflitos materiais.

Separação de Poderes: A LOM não pode conter dispositivos que criem interferência indevida de um Poder sobre as atribuições constitucionais do outro. Um exemplo clássico, reiteradamente declarado inconstitucional pela jurisprudência (STF e TJs), é a exigência de **autorização prévia** da Câmara Municipal para que o Prefeito celebre convênios, contratos ou outros atos de gestão administrativa, que são de sua competência privativa. É preciso verificar se a LOM de Rio das Ostras contém cláusulas semelhantes que subordinem atos administrativos do Prefeito à chancela prévia do Legislativo. Por outro lado, a exigência de Audiência Pública prévia para obras de impacto urbanístico, prevista em lei de iniciativa parlamentar em Rio das Ostras, foi considerada constitucional pelo TJRJ, por não invadir a esfera de gestão do Executivo, mas sim dar efetividade ao princípio da publicidade e participação popular.

Vício de Iniciativa: Vício de Iniciativa: Este é um ponto de frequente litígio no âmbito municipal. A CF/88 (Art. 61, §1º) e a CERJ (por simetria) reservam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de certas matérias. Se a LOM, ou Emenda à LOM, é proposta por vereador(es) versando sobre esses temas, há vício de iniciativa. As matérias mais sensíveis são:

(i) Servidores Públicos: Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; regime jurídico dos servidores, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. O STF, no RE 590.829 (Tema 223), firma-se o entendimento de que Lei Orgânica não pode normatizar direitos de servidores por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Decisões do TJRJ seguem a mesma linha. É crucial verificar se a LOM de Rio das Ostras, especialmente em suas emendas, respeita essa reserva de iniciativa. Casos específicos do TJRJ sobre Rio das Ostras já abordam vício de iniciativa em leis sobre organização administrativa e funcional, e com cautela, observa-se que alterações da LOM têm iniciativa do Poder Executivo, a saber das recentes Emendas 54 e 55;

(ii) Organização Administrativa: Criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública, inclusive Conselhos Municipais, que a jurisprudência pátria aponta, firmando que a Lei maior que rege o município deve constar princípios e diretrizes, em linhas gerais e abstratas, e não serem tão específicas e pontuais, e,

c) Matéria Orçamentária: Leis sobre PPA, LDO, LOA e créditos adicionais são de iniciativa do Executivo. Emendas parlamentares a projetos do Executivo não podem aumentar a despesa prevista. Emendas parlamentares impositivas devem ser regradas nas vezes que a Carta Magna disciplinar o assunto.

2. Inconstitucionalidade Formal - Processo Legislativo: A LOM deve prever o processo para sua própria emenda, respeitando os requisitos constitucionais (ex: quórum de 2/3, dois turnos de votação). Além disso, as emendas parlamentares a projetos de lei (inclusive os de iniciativa do Executivo) devem guardar pertinência temática com a proposta original e não podem gerar aumento de despesa em projetos de iniciativa reservada, como citado. A análise do TJRJ sobre a Lei 2.727, de 2022 de Rio das Ostras ilustra a aplicação desses limites, e conforme decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos 0072314-70.2022.8.19.0000, são declarados inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 6º, bem como os §§ 3º, 4º, e 9º do art. 56, além do artigo 57, caput, e inciso II e §1º e §4º do art. 59.

A frequência dessas questões de vício de iniciativa e separação de poderes que chegam aos Tribunais sugere uma dificuldade recorrente em delimitar as esferas de competência entre Executivo e Legislativo no âmbito municipal. Isso pode ser fruto tanto de disputas políticas quanto de falta de clareza técnica ou mesmo de lacunas na própria LOM. Uma LOM bem redigida, que

incorpore as regras constitucionais e a jurisprudência consolidada sobre esses temas, pode reduzir significativamente a litigiosidade e aumentar a segurança jurídica, pode dar conformidade na obtenção de recursos federais e atrair investimentos para a cidade, definindo com mais precisão os limites da atuação de cada Poder.

IV. Adequação à Legislação Infraconstitucional Relevante

A LOM deve estar em harmonia não apenas com as Constituições, mas também com a legislação infraconstitucional federal e estadual que estabelece normas gerais ou específicas aplicáveis aos municípios.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC nº 101, de 2000):

A LRF estabeleceu um marco para a gestão fiscal responsável em todos os entes da federação. A LOM de Rio das Ostras deve ser avaliada quanto à sua aderência aos princípios e regras da LRF, verificando se:

- a) contém disposições sobre o planejamento orçamentário (PPA, LDO, LOA) alinhadas à LRF;
- b) faz referência aos limites de despesa com pessoal (60% da RCL para o Município, com detalhamento para Executivo e Legislativo);
- c) prevê mecanismos de transparência fiscal, como a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e a realização de Audiências Públicas para avaliação de metas fiscais;
- d) incorpora regras sobre controle da dívida pública, operações de crédito e renúncia de receita.

Embora a LRF seja diretamente aplicável, a inclusão de seus preceitos fundamentais na LOM reforça o compromisso municipal com a gestão fiscal responsável sustentável e serve como guia normativo interno. A LOM pode explicitar a obrigatoriedade de observância dos limites de pessoal, da publicação dos relatórios fiscais e da realização de audiências quadrimestrais, facilitando o controle social e político e orientando a legislação orçamentária anual.

2. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001).

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. A LOM de Rio das Ostras deve:

- a) reconhecer o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana;
- b) incorporar os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana;
- c) prever ou remeter à legislação municipal específica (baseada no Plano Diretor) a regulamentação dos instrumentos de política urbana listados no Estatuto, como: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária urbana e rural; transferência do direito de construir; e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV);
- d) assegurar mecanismos de gestão democrática da cidade, garantindo a participação da população e de associações representativas nos processos de planejamento e gestão urbana.

3. Nova Lei de Licitações (NLL - Lei nº 14.133, de 2021).

A NLL unificou e modernizou o regime de licitações e contratos administrativos. Embora a LOM não deva detalhar procedimentos, é importante verificar se:

a) contém princípios gerais sobre contratações que estejam alinhados aos novos princípios da NLL (planejamento, transparência, segregação de funções, gestão de riscos, etc.);

b) faz menção a modalidades licitatórias extintas (tomada de preços, convite) que precisem ser removidas;

Pode-se incorporar uma referência genérica à obrigatoriedade de seguir a legislação federal de licitações e contratos, ou mesmo mencionar a preferência pela forma eletrônica e a importância do planejamento (plano de contratações anual).

4. Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527, de 2011).

A LAI regulamenta o direito fundamental de acesso à informação pública (Art. 5º, XXXIII, CF/88). A LOM de Rio das Ostras deve ser analisada sob a ótica da transparência:

a) verificar se a LOM consagra explicitamente o direito de acesso à informação pública e o princípio da publicidade como regra (o sigilo, como exceção);

b) avaliar se a LOM estabelece deveres para a administração municipal em termos de transparência ativa (divulgação espontânea de informações em meios eletrônicos, como Portais da Transparência) e passiva (criação de mecanismos para receber e responder a pedidos de informação dos cidadãos, pelos canais das Ouvidorias dos órgãos municipais);

c) identificar se há dispositivos na LOM que podem, direta ou indiretamente, criar obstáculos ao acesso à informação ou à transparência.

A LOM, como norma hierárquica superior no Município, deve estabelecer a LAI como um pilar da administração local. Incorporar na LOM o direito fundamental de acesso, o dever de transparência ativa e passiva, e a sujeição expressa do município às normas da LAI confere maior robustez e perenidade a esses princípios, fortalecendo a cultura de transparência e o controle social. Exemplos de dispositivos que podem ser incluídos ou aprimorados na LOM de Rio das Ostras a ser inspirados na administração com transparência, acesso às certidões e o direito do cidadão de ser informado.

5. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei 13.709, de 2018).

A LGPD estabelece regras para o tratamento de dados pessoais por pessoas naturais e jurídicas, de direito público ou privado. Os municípios, como grandes controladores de dados de cidadãos (cadastro de contribuintes, usuários de serviços de saúde, alunos, etc.), estão sujeitos às suas disposições. A análise da LOM deve verificar:

a) se existe alguma menção, ainda que genérica, à proteção da privacidade ou dos dados pessoais dos munícipes;

b) a necessidade e a conveniência de incluir na LOM os princípios fundamentais da LGPD que devem nortear o tratamento de dados pela administração municipal (finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas);

c) se a LOM prevê a necessidade de o município instituir uma política municipal de proteção de dados e designar um Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais (DPO).

A integração dos princípios da LGPD na LOM estabelece uma base normativa sólida para a adequação das práticas administrativas municipais. Ao consagrar na LOM o dever de proteger os

dados dos cidadãos e tratar suas informações de forma ética, transparente e segura, o município reforça a confiança pública e a segurança jurídica, orientando a criação de regulamentos específicos e a implementação de medidas técnicas e administrativas necessárias ao cumprimento da LGPD.

V. Análise de Instrumentos de Controle Externo e Jurisprudência

A atuação dos órgãos de controle externo (MPRJ e TCE-RJ) e as decisões judiciais (TJRJ e STF) fornecem elementos importantes para a avaliação e atualização da LOM.

1. Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) – MPRJ:

Os TACs são instrumentos legais por meio dos quais o Ministério Público firma compromissos com órgãos públicos ou entidades privadas para adequar suas condutas às exigências legais, evitando ou encerrando litígios. A pesquisa identifica um TAC relevante firmado entre a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Macaé, a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Rio das Ostras e a Prefeitura de Rio das Ostras em 1º de junho de 2023.

Tabela 1: TAC Relevante Identificado (MPRJ - Rio das Ostras)

TAC/Procedimento MPRJ	Objeto/Área Temática	Principais Obrigações do Município	Prazos	Implicações/Recomendações para a LOM
PA (Tutela Coletiva Macaé) e IC (Infância Rio das Ostras)	Reestruturação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)	Elaborar diagnósticos atualizados da RAPS; Apresentar cronogramas (curto, médio, longo prazo) para plano de ação; Implementar medidas de curto prazo (qualificação, implantação de CAPS, retomada de leitos psiquiátricos); Alocar orçamento necessário.	180 dias (cronograma curto prazo); 360 dias (médio prazo); 720 dias (longo prazo).	A LOM poderia ser atualizada para: 1) Reforçar, no capítulo da Saúde, a prioridade da atenção psicossocial e a necessidade de estruturação da RAPS conforme as diretrizes do SUS; 2) Incluir dispositivo que assegure dotação orçamentária específica e suficiente para a manutenção e expansão da RAPS.

Outros recortes indicam a existência de outros procedimentos e possíveis TACs envolvendo o município em diversas áreas (ex: meio ambiente, licitações, abastecimento de água). Uma pesquisa mais aprofundada nos portais do MPRJ e da Prefeitura de Rio das Ostras é recomendada para identificar outros TACs cujas obrigações possam ter impacto na estrutura ou nas competências definidas na LOM. A análise desses instrumentos é fundamental, pois representam obrigações legais pelas notificações extrajudiciais assumidas pelo Município, cujo cumprimento pode demandar ajustes na legislação local, incluindo a LOM, para garantir a efetividade das medidas acordadas e evitar sanções por descumprimento e responsabilização dos gestores municipais.

2. Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) - TCE-RJ

Os TAGs são instrumentos de controle consensual firmados entre os Tribunais de Contas e os gestores públicos para corrigir falhas de gestão, aprimorar procedimentos e garantir a conformidade com as normas de finanças públicas e administração. A pesquisa realizada com base nos recortes fornecidos não identifica TAGs específicos celebrados entre o TCE-RJ e o Município de Rio das Ostras que impactam diretamente a estrutura ou o conteúdo da LOM.

Os resultados mencionam TAGs firmados pelo TCE-RJ com outros municípios, como Campos dos Goytacazes, limitando o uso de royalties para despesas de pessoal. Acha-se em pesquisa um processo judicial em Rio das Ostras envolvendo a concessionária de saneamento, mas não um TAG com o TCE-RJ.

Embora não tenham sido encontrados TAGs específicos para Rio das Ostras nesta pesquisa, é importante considerar que tais instrumentos podem existir e conter cláusulas com impacto indireto na LOM. Por exemplo, um TAG que estabeleça limites mais rigorosos para despesas ou exija novos procedimentos de controle interno pode demandar uma revisão dos capítulos da LOM sobre orçamento, finanças e fiscalização.

3. Jurisprudência Aplicável (TJRJ/STF)

As decisões judiciais consolidam a interpretação das normas constitucionais e legais, sendo fonte essencial para a atualização da LOM.

Casos Específicos de Rio das Ostras (TJRJ):

1) Lei 2.622/2022 (Audiência Pública para Obras): Considerada constitucional, pois a exigência de audiência pública prévia (iniciativa parlamentar) foi vista como concretização do princípio da publicidade e participação popular, sem invadir a competência administrativa do Executivo para executar a obra.

2) Lei 2.727/2022 (Transporte Coletivo): Emendas parlamentares (3 e 4) a projeto de lei do Executivo foram declaradas inconstitucionais por vício formal (violação à CERJ), pois alteraram substancialmente a proposta original e criaram renúncia de receita sem estimativa de impacto financeiro. Isso reforça os limites do poder de emenda parlamentar.

Outras Leis Declaradas Inconstitucionais: Há registros de declaração de inconstitucionalidade de outras leis municipais (Lei 2876/2023, LC 87/2023 e menção a processo sobre o Art. 42, XVII da LOM, indicando a necessidade de verificar o teor dessas decisões para evitar a repetição de vícios.

4. Vetos por Vício de Iniciativa: As razões de veto do Prefeito a projetos de lei de iniciativa parlamentar frequentemente alegam inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, citando a LOM (Art. 50, IV) e a CF/88 (Art. 61, §1º), especialmente em matérias de organização administrativa, servidores ou que gerem despesa. Isso evidencia a sensibilidade do tema da separação de poderes e iniciativa legislativa no município.

Temas Gerais Relevantes:

a) Vício de Iniciativa/Separação de Poderes: A jurisprudência do STF e dos TJs é pacífica ao afirmar a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre matérias reservadas ao Chefe do Executivo (regime de servidores, organização administrativa, orçamento) ou que exijam autorização legislativa para atos de gestão administrativa (celebração de convênios, contratos).

A LOM deve ser expurgada de tais dispositivos e redigida de forma a respeitar claramente essas balizas.

1. Imunidade Parlamentar Material (Vereadores): O STF (RE 600.063, Tema 469) fixou a tese de que a imunidade por opiniões, palavras e votos (inviolabilidade) não é absoluta. Ela protege as manifestações do vereador desde que proferidas “no exercício do mandato” e “nos limites da circunscrição do Município”, e que tenham “pertinência com a função parlamentar”. Ofensas pessoais desconectadas do debate político não estão acobertadas e nem mesmo “comentários pejorativos contra autoridades veiculados pela rede mundial de computadores”. A

LOM não precisa detalhar a imunidade (já prevista na CF/88, Art. 29, VIII), mas o entendimento de seus limites é relevante para a atuação da Câmara em eventuais processos por quebra de decoro.

2. Efeito Cascata: A CF/88 (Art. 37, XIV, com redação da EC 19/98) veda expressamente que acréscimos pecuniários percebidos por servidor público sejam computados ou acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores. A jurisprudência é firme em proibir o cálculo de vantagens sobre vantagens ("repique" ou "efeito cascata"). A LOM e o Estatuto dos Servidores devem garantir que as regras de remuneração observem essa vedação constitucional. Uma ADIN (70085776086-TJRS), declarou inconstitucional artigo de lei de municípios gaúchos que permitia o "efeito cascata".

3. Liberdade de Expressão vs. Fake News: A tentativa de regular "fake news" por lei municipal foi considerada inconstitucional pelo TJRS por invadir competência do Judiciário, violar a liberdade de expressão e a competência legislativa da União e do Executivo local. A LOM deve se abster de regular diretamente o conteúdo de manifestações, focando em garantir a liberdade de expressão dentro dos limites constitucionais e deixando a análise de eventuais abusos (como desinformação danosa) para as esferas competentes (Judiciário, legislação federal).

A análise da jurisprudência demonstra que as decisões judiciais funcionam como um importante guia para a atividade legislativa municipal. Ignorar os precedentes, especialmente do STF em repercussão geral e do TJRJ em casos análogos ou específicos do próprio município, significa criar ou manter normas juridicamente frágeis, sujeitas a questionamentos e declarações de inconstitucionalidade. A atualização da LOM é a oportunidade de incorporar esses entendimentos consolidados, conferindo maior estabilidade e segurança jurídica ao ordenamento municipal.

VI. Diagnóstico Consolidado

A análise das seções anteriores permite consolidar um diagnóstico dos principais pontos de atenção na Lei Orgânica de Rio das Ostras (atualizada até a Emenda 55/2023), que demandam revisão e atualização.

Tabela 2: Quadro Sinóptico de Potenciais Inadequações da LOM de Rio das Ostras

Artigo/Dispositivo LOM (ou Lacuna)	Problema Identificado	Fundamentação (Norma violada; Jurisprudência; TAC/TAG)	Referência(s)
(Verificar Artigos sobre Iniciativa Legislativa e Separação de Poderes)	Potencial Vício de Iniciativa / Violação da Separação de Poderes	Matérias reservadas ao Executivo (servidores, organização adm., orçamento) sendo tratadas por iniciativa parlamentar ou LOM exigindo autorização legislativa para atos de gestão.	CF/88 Art. 61 §1º; CERJ (simetria); STF RE 590.829; Jurisprudência TJRJ/STF sobre separação de poderes; TJRJ ADI 0072314-70.2022 (Rio das Ostras); Vetos Municipais.
(Verificar Artigos sobre Remuneração de Servidores)	Potencial Violação da Vedação ao "Efeito Cascata"	Cálculo de vantagens pecuniárias incidindo sobre outras vantagens, e não sobre o vencimento base.	CF/88 Art. 37, XIV; Jurisprudência STF/TJRJ.
(Verificar Artigos sobre Planejamento, Orçamento e Finanças)	Desatualização/ Incompletude frente à LRF	Ausência de menção explícita aos limites de pessoal, RREO, RGF, audiências quadrimestrais, regras para despesa continuada/renúncia de receita.	LC nº 101, de 2000 (LRF).

(Verificar Artigos sobre Política Urbana)	Desatualização/ Incompletude frente ao Estatuto da Cidade	Ausência de referência ao Plano Diretor como instrumento básico e/ou aos instrumentos de política urbana (parcelamento compulsório, outorga onerosa, EIV, etc.).	Lei nº 10.257, de 2001.
(Verificar Artigos sobre Licitações e Contratos, se houver)	Desatualização frente à Nova Lei de Licitações	Menção a modalidades extintas ou ausência de referência aos novos princípios/modalidades.	Lei nº 14.133, de 2021.
(Verificar Artigos sobre Acesso à Informação e Transparência)	Lacuna / Insuficiência	Ausência de consagração explícita do direito de acesso à informação e dos deveres de transparência ativa e passiva, em linha com a LAI. Dificuldade de acesso a emendas via SAPL.	Lei nº 12.527, de 2011 (LAI).
(Verificar Artigos sobre Direitos Fundamentais / Deveres da Administração)	Lacuna / Insuficiência	Ausência de princípios ou diretrizes sobre a proteção de dados pessoais dos cidadãos, conforme a LGPD.	Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD).
(Verificar Artigos sobre Organização da Saúde)	Necessidade de Adequação face a TAC	Necessidade de incorporar diretrizes ou assegurar recursos para a RAPS, conforme compromissos assumidos no TAC com o MPRJ.	TAC MPE-RJ (RAPS).
(Verificar LOM como um todo)	Potenciais Inconstitucionalidades Materiais	Dispositivos cujo conteúdo conflite com a CF/88 ou CERJ (ex: invasão de competência legislativa da União/Estado).	CF/88; CERJ.
(Verificar LOM como um todo)	Dispositivos Obsoletos	Normas que perderam aplicabilidade devido a legislação superveniente ou mudança fática.	(Análise do texto integral)
Emendas 54 e 55	Status	Possibilidade de verificar a Consolidação na LOM	LAI (princípio do acesso), LC nº 95, de 1998.

Este quadro sinóptico evidencia a necessidade de uma revisão abrangente da LOM de Rio das Ostras, abordando desde questões estruturais de separação de poderes e iniciativa legislativa até a incorporação de novos regimes jurídicos como os da LAI e LGPD, além da adequação a normas setoriais e instrumentos de controle.

VII. Proposta Fundamentada para Atualização e Modernização da LOM

Com base no diagnóstico consolidado, apresentam-se as seguintes diretrizes e recomendações específicas para a atualização e modernização da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras.

A. Diretrizes Gerais para a Reforma Consolidada da LOM de Rio das Ostras

A reforma da LOM deve pautar-se pelas seguintes diretrizes:

1. Supremacia Constitucional: Assegurar a plena conformidade de todos os dispositivos com a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

2. Segurança Jurídica e Clareza: Utilizar técnica legislativa adequada, com redação clara, precisa e objetiva, eliminando ambiguidades e potenciais conflitos de interpretação. Incorporar a jurisprudência consolidada do STF e TJRJ, especialmente em temas sensíveis como iniciativa legislativa e separação de poderes.

3. Transparência e Acesso à Informação: Incorporar expressamente os princípios e deveres estabelecidos na LAI (Lei nº 12.527, de 2011), garantindo a publicidade como regra, a transparência ativa e passiva, e o fácil acesso do cidadão às informações e atos públicos municipais, incluindo a própria legislação atualizada.

4. Proteção de Dados Pessoais: Incluir diretrizes e princípios da LGPD (Lei nº 13.709, de 2018) como norteadores do tratamento de dados pessoais realizado pela administração municipal, assegurando os direitos dos titulares.

5. Harmonização Legislativa: Adequar a LOM às normas gerais e específicas estabelecidas pela legislação federal e estadual superveniente, como a LRF (LC nº 101, de 2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 2021), entre outras aplicáveis.

6. Atendimento ao Controle Externo: Incorporar as adequações necessárias decorrentes de obrigações assumidas em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com o MPRJ e Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) com o TCE-RJ, caso existentes e pertinentes.

7. Participação e Controle Social: Fortalecer os mecanismos de participação popular na gestão pública e no controle dos atos da administração, em linha com os princípios democráticos.

8. Modernização e Eficiência: Revisar e suprimir dispositivos obsoletos, anacrônicos ou que se mostraram ineficazes, buscando uma LOM mais enxuta, moderna e consolidada voltada para a eficiência da gestão pública.

B. Recomendações Específicas (por tema)

A tabela a seguir detalha propostas específicas de supressão, alteração ou inclusão de dispositivos, com base nos problemas identificados na Tabela 2. A numeração dos artigos é exemplificativa e refere-se à necessidade de localizar os dispositivos correspondentes no texto integral da LOM atualizada até a Emenda nº 55, de 2023.

Tabela 3: Propostas de Alteração da LOM de Rio das Ostras

Artigo/ Dispositivo Atual (ou Lacuna)	Problema/ Justificativa (Ref. Tabela 2)	Proposta (Supressão / Nova Redação / Inclusão)	Fundamenta ção da Proposta
Artigos que definem iniciativa legislativa (Câmara e Prefeito)	Potencial vício de iniciativa / Separação de Poderes	Alteração/Inclusão: Detalhar explicitamente o rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito, conforme Art. 61, §1º da CF/88 e jurisprudência (servidores, organização administrativa, orçamento). Incluir vedação expressa de emenda parlamentar que	Adequação à CF/88, CERJ e jurisprudência STF/TJRJ ⁷⁶

		aumente despesa em projeto de iniciativa do Executivo.	
Artigos que exijam autorização prévia da Câmara para atos de gestão do Prefeito (ex: convênios, contratos)	Violação da Separação de Poderes	Supressão: Revogar quaisquer dispositivos que condicionem atos de gestão administrativa do Prefeito à autorização prévia do Legislativo.	Adequação à jurisprudência consolidada ¹⁸
Artigos sobre remuneração e vantagens de servidores	Potencial violação ao "Efeito Cascata"	Alteração: Incluir ou reforçar dispositivo que estabeleça que o cálculo de adicionais e vantagens pecuniárias incidirá exclusivamente sobre o vencimento básico do cargo efetivo, vedada a incidência sobre outras parcelas remuneratórias.	Adequação ao Art. 37, XIV da CF/88 e jurisprudência ⁴⁰
Capítulo/Seção sobre Finanças e Orçamento	Desatualização/Incompletude frente à LRF	Inclusão/Alteração: Incluir artigos que: (a) Façam referência explícita aos limites de despesa com pessoal da LRF; (b) Determinem a publicação periódica do RREO e RGF; (c) Prevejam a realização de audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais; (d) Incorporem os requisitos da LRF para criação de despesa obrigatória de caráter continuado e renúncia de receita.	Adequação à LC 101/2000 ¹
Capítulo/Seção sobre Política Urbana	Desatualização/Incompletude frente ao Estatuto da Cidade	Inclusão/Alteração: Incluir artigo que: (a) Defina o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana; (b) Mencione os princípios da função social da cidade/propriedade; (c) Remeta à lei específica (baseada no Plano Diretor) a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (parcelamento compulsório, outorga onerosa, EIV, etc.).	Adequação à Lei 10.257/2001 ²
Artigos sobre Licitações	Desatualização frente à NLL	Alteração/Supressão: Remover menções a modalidades extintas. Incluir referência genérica à observância da legislação federal de licitações e aos princípios do planejamento e da transparência.	Adequação à Lei 14.133/2021 ³
LACUNA Transparência e Acesso à Informação)	Ausência de tratamento específico e detalhado	Inclusão: Criar novo Capítulo/Seção sobre "Transparência, Controle Social e Acesso à Informação", estabelecendo: (a) O direito fundamental de acesso à informação; (b) O dever de transparência ativa (publicação em portal, dados abertos); (c) O dever de transparência passiva (resposta a pedidos via SIC); (d) A sujeição do Município à LAI; (e) Mecanismos para facilitar o acesso à legislação municipal atualizada (incluindo emendas à LOM).	Atendimento à LAI (Lei 12.527/2011) e controle social fortalecido
LACUNA (Proteção de Dados Pessoais)	Ausência de tratamento específico	Inclusão: Criar novo Capítulo/Seção sobre "Proteção de Dados Pessoais", estabelecendo: (a) O dever do Município de tratar dados pessoais em conformidade com a LGPD; (b) A observância dos princípios da	Adequação à LGPD (Lei 13.709/2018) ⁷

		LGPD (finalidade, necessidade, transparência, segurança, etc.); (c) A garantia dos direitos dos titulares perante a administração; (d) A necessidade de regulamentação municipal específica.	
Capítulo/ Seção sobre Saúde	Adequação face ao TAC da RAPS	Alteração/Inclusão: Incluir dispositivo que assegure a estruturação e o financiamento adequado da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), conforme as diretrizes do SUS e os compromissos assumidos.	Atendimento ao TAC MPRJ ⁹
Dispositivos obsoletos ou conflitantes	Perda de validade ou contradição	Supressão/Alteração: Revogar ou ajustar dispositivos que se tornaram obsoletos por legislação posterior ou que apresentem contradições internas.	Garantia de coerência e atualidade da LOM.

A análise detalhada da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, confrontada com o ordenamento constitucional (CF/88 e CERJ), a legislação infraconstitucional superveniente (LRF, Estatuto da Cidade, NLL, LAI, LGPD), os instrumentos de controle externo (TACs) e a jurisprudência consolidada (STF e TJRJ), revela uma necessidade premente de atualização e modernização para consolidação dos dispositivos obsoletos, discrepantes e tornados inconstitucionais. São identificados potenciais pontos de inconstitucionalidade formal (especialmente vícios de iniciativa e violação à separação de poderes), desalinhamentos com leis federais estruturantes, e lacunas significativas em temas contemporâneos cruciais como transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais. A falta de link correto gera dificuldade em acessar informações sobre a denominação como “Moção”, via SAPL também aponta para a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de publicidade da própria legislação municipal, com o devido acesso à informação.

A reforma da LOM, pautada pelas diretrizes e propostas específicas apresentadas neste relatório, traz múltiplos benefícios para o Município de Rio das Ostras. Primeiramente, aumenta a segurança jurídica, expurgando dispositivos potencialmente inconstitucionais ou ilegais e incorporando a jurisprudência pacificada, reduzindo a probabilidade de litígios e contestações judiciais. Em segundo lugar, promove a modernização administrativa, alinhando o município às exigências legais contemporâneas em áreas como gestão fiscal (LRF), planejamento urbano (Estatuto da Cidade), contratações públicas (NLL), e, fundamentalmente, transparência (LAI) e proteção de dados (LGPD).

A incorporação explícita dos princípios da LAI e da LGPD na LOM fortalece significativamente a governança municipal, promovendo uma gestão mais aberta, responsável e que respeita os direitos fundamentais dos cidadãos. A maior transparência facilita o controle social e a participação cidadã na fiscalização dos atos públicos. A adequação às normas fiscais e urbanísticas contribui para uma gestão mais eficiente e sustentável dos recursos e do território municipal. O atendimento às demandas de TACs garante a conformidade com compromissos legais assumidos perante o Ministério Público.

Portanto, conclama-se a Câmara Municipal de Rio das Ostras e o Poder Executivo Municipal a empreenderem os esforços necessários para debater e aprovar as emendas à Lei Orgânica aqui propostas. Trata-se de um passo fundamental para dotar o Município de uma norma fundamental atualizada, robusta e alinhada aos melhores princípios da administração pública e aos direitos da cidadania, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e democrático de Rio das Ostras.

VII - Análise jurídica e legislativa das Emendas à Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras

1. Propósito

A presente análise tem como objetivo precípua realizar uma análise jurídica e legislativa detalhada das Emendas à Lei Orgânica (LOM) do Município de Rio das Ostras. A análise concentra-se na identificação de potenciais vícios formais, notadamente o vício de iniciativa, e outros impactos negativos, conforme critérios específicos delineados.

1.1. Escopo

O escopo analítico abrange a verificação de:

a) Vício de Iniciativa: Avaliação da conformidade da origem da proposta legislativa (Poder Executivo ou Legislativo) com as regras constitucionais e legais de reserva de iniciativa, especialmente em matérias pertinentes a servidores públicos (regime jurídico, remuneração), organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária.

b) Outros Impactos Negativos:

i. Inconstitucionalidade material por conflito com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ou a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ).

ii. Ilegalidade por conflito com legislação infraconstitucional relevante, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLL - Lei nº 14.133/2021), a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011), a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709/2018), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), entre outras.

iii. Contradição com jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) ou do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

iv. Conflito com obrigações assumidas pelo Município em Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) ou Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) celebrados com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

v. Introdução de dispositivos obsoletos, contrários a boas práticas de gestão pública ou que gerem insegurança jurídica.

1.2. Marco Legal e Princípios Orientadores

A análise empreendida pauta-se na estrita observância da hierarquia normativa vigente no ordenamento jurídico brasileiro. O parâmetro primário de controle é a Constituição Federal de 1988, seguida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro. A Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, enquanto diploma fundamental da organização municipal, deve conformar-se a ambas as Cartas constitucionais. Legislação infraconstitucional federal e estadual, como a LRF, a NLL, a LAI, a LGPD e o Estatuto da Cidade, também servem como parâmetros de legalidade.

Princípios constitucionais fundamentais norteiam esta análise, destacando-se:

a. Separação e Independência dos Poderes: Essencial para o equilíbrio institucional, este princípio veda a usurpação de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo o vício de iniciativa uma de suas manifestações mais recorrentes na seara municipal.

b. Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência: Princípios basilares da Administração Pública (CF/88, Art. 37; CERJ, Art. 77), que devem permear toda a atuação legislativa e administrativa municipal.

c. Responsabilidade Fiscal: A gestão fiscal responsável, conforme ditames da LRF, impõe limites e condições à criação de despesas e à renúncia de receitas, vinculando a atuação legislativa municipal.

d. Autonomia Municipal: Garantida constitucionalmente (CF/88, Arts. 18, 29, 30, 156, 166), a autonomia municipal não é absoluta, devendo ser exercida nos limites impostos pelas Constituições Federal e Estadual e pela legislação aplicável.

e. Participação Democrática: A Constituição e a legislação correlata incentivam a participação popular na gestão pública e no processo legislativo.

1.3. Metodologia

O processo de elaboração deste relatório envolve, inicialmente, a identificação das Propostas de Emendas à Lei Orgânica do Município (PELOM) e Emendas à Lei Orgânica (ELO) do Município de Rio das Ostras. Esta etapa revela uma dificuldade prática significativa: a versão consolidada da LOM disponível nos Portais Oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal.

Diversos documentos oficiais, como mensagens de veto, leis ordinárias e complementares, e discussões sobre acordos administrativos, fazem referência expressa a publicações no "Jornal Oficial do Município". Contudo, a ausência de um repositório online, de fácil acesso e pesquisa, especificamente para o Jornal Oficial ou para as Emendas à LOM, configura um obstáculo à plena identificação de todas as alterações legislativas relevantes. Esta lacuna pode representar um déficit de transparência e dificultar o controle social e a pesquisa sobre a evolução normativa municipal.

Diante dessa constatação, a identificação das Emendas baseia-se na pesquisa direta nos exemplares disponíveis no site da Câmara Municipal, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e do Jornal Oficial do Município, buscando por publicações que ostentassem o título "Emenda à Lei Orgânica" ou similar. Reconhece-se, portanto, a possibilidade de que nem todas as emendas promulgadas e publicadas são localizadas no SAPL da Câmara Municipal, ou quando localizadas não fazem ligação com o seu objeto de origem – a Proposta de Emenda, devendo a análise ater-se às que são efetivamente identificadas por este método.

Cada Emenda identificada é, então, submetida a uma análise detalhada, seguindo os critérios estabelecidos no escopo deste relatório: verificação do vício de iniciativa e avaliação dos demais impactos negativos listados. A análise fundamenta-se na legislação pertinente, na doutrina administrativista e constitucionalista, e na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e do TJRJ.

2. Emendas à Lei Orgânica Identificadas

2.1. Nota sobre a Metodologia de Busca

Conforme exposto na seção 3, a identificação das Emendas à Lei Orgânica (ELO) publicadas baseia-se na pesquisa do SAPL da Câmara de Rio das Ostras. Dada a dificuldade em acessar um repositório centralizado e atualizado online, a presente listagem reflete as ELOs localizadas nos exemplares consultados do Jornal Oficial e em referências documentais que confirmam sua promulgação e publicação, mas com dificuldades de acessar as Propostas que dão origem às Emendas.

Tabela 4: Emendas à Lei Orgânica Identificadas

Número da Emenda	Data de Publicação (Jornal Oficial)	Resumo do Conteúdo/Matéria Alterada	Fonte(s) de Identificação
ELO nº 51/2022	18/10/2022 (Jornal Oficial nº 1501)	Acrescenta o inciso XIX ao Art. 84 da LOM, assegurando aos servidores públicos o direito à divulgação e publicação anual de tabela atualizada com o vencimento básico inicial de cada cargo. (matéria objeto de suspensão judicial)	SAPL Pesquisa
PELOM nº 7/2022	(Proposta de 24/05/2022)	Propõe acrescentar o inciso XIX ao Art. 84 da LOM (mesmo conteúdo da ELO 051/2022).	SAPL – (iniciativa de Vereador)
ELO nºs 54 e 55/2023	11/08/2023 (Data da Emenda)	Alteram o Art. 14 da LOM.	SAPL (iniciativa do Prefeito)
(Outras ELOs)	(A verificar)	(A verificar)	(A verificar)

Nota: A Emenda à Lei Orgânica (ELO) nº 51, de 2022 tem seus efeitos suspensos liminarmente pelo TJRJ em fevereiro de 2024. A análise considera seu status e os potenciais vícios que levaram à contestação. A Proposta de Emenda à LOM nº 7, de 2022 é incluída por sua relevância temática e por ter sido a base para a ELO 051/2022.

3. Análise Jurídica Detalhada das Emendas Identificadas

3.1. 1. Emenda à Lei Orgânica Nº 051, de 2022

A ELO nº 051, de 2022 acrescenta o inciso XIX ao artigo 84 da Lei Orgânica Municipal. O novo dispositivo estabelece como direito dos servidores públicos municipais (da administração direta e indireta) a "divulgação e publicação anual, de tabela atualizada com o vencimento básico inicial de cada cargo público, constante em Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos". A iniciativa da proposta que deu origem a esta emenda partiu dos "Vereadores Autores", conforme explicitado no próprio texto promulgado e corroborado pela análise da PELOM nº 007/2022, que contém idêntica redação e justificativa. A justificativa apresentada para a proposta original (PELOM 007/2022) menciona que a alteração visa garantir a transparência como direito básico da categoria, atendendo a uma solicitação do Sindicato dos Servidores de Rio das Ostras (SINDSERV-RO).

3.1.2. Análise de Vício de Iniciativa:

Classificação da Matéria: O cerne da ELO nº 051, de 2022 reside na criação de um novo direito para os servidores públicos municipais, especificamente relacionado à publicidade e transparência de informações sobre vencimentos básicos. Embora tangencie a transparência administrativa, a matéria está intrinsecamente ligada ao regime jurídico e aos direitos dos servidores públicos.

Alocação de Competência: A Constituição Federal, em seu Art. 61, §1º, II, 'c', reserva a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Este preceito é aplicado simetricamente aos Estados e Municípios. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ), no Art. 112, §1º, II, 'b', também atribui ao Governador a iniciativa privativa de leis

que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. A Lei Orgânica de Rio das Ostras, no Art. 50, I, estabelece a competência privativa do Prefeito para a iniciativa de leis que versam sobre o regime jurídico dos servidores.

Identificação do Proponente: Conforme consta no texto promulgado da ELO 051, de 2022 e na PELOM 007, de 2022, a iniciativa partiu de "Vereadores Autores", ou seja, do Poder Legislativo.

Avaliação Jurídica e Jurisprudência: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a reserva de iniciativa prevista no Art. 61, §1º, II, da CF/88 se aplica aos Municípios. O STF, no julgamento do RE 590.829 (Tema 223 de Repercussão Geral), firma a tese de que "Não cabe à lei orgânica municipal disciplinar direitos dos servidores públicos municipais, por ser matéria sujeita à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo". Embora a ELO 051, de 2022 não trate diretamente de remuneração ou estrutura de carreira, cria, por si só, um novo direito (à publicação anual da tabela de vencimentos) dentro do rol de direitos dos servidores (Art. 84 da LOM), matéria que se insere no conceito amplo de "regime jurídico dos servidores", cuja iniciativa é reservada ao Executivo. Decisões do TJRS e do TJRJ reiteradamente reconhecem o vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que versam sobre direitos, deveres ou regime de servidores públicos. A própria justificativa da PELOM 007, de 2022, ao afirmar que a matéria é de "interesse local", não afasta a regra específica da reserva de iniciativa para o tema "servidores públicos". A menção ao Art. 30, I da CF/88 (interesse local) é genérica e não prevalece sobre a regra específica do Art. 61, §1º, II, 'c' (iniciativa reservada para servidores).

Conclusão sobre Vício de Iniciativa: Conclui-se pela existência de vício formal de iniciativa na ELO nº 051, de 2022, uma vez que, sendo de origem parlamentar, dispõe sobre direito dos servidores públicos municipais, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme Arts. 61, §1º, II, 'c' da CF/88 (aplicado por simetria), 112, §1º, II, 'b' da CERJ e 50, I da LOM de Rio das Ostras, e consolidada jurisprudência do STF (Tema 223).

3.1.3. Análise de Outros Impactos Negativos:

Material: A matéria em si (publicação de tabela de vencimentos) alinha-se aos princípios da publicidade e transparência (CF/88, Art. 37; e da LAI). Não se vislumbra, no conteúdo do dispositivo, conflito material direto com a CF/88, a CERJ ou leis como LRF, NLL, LGPD ou Estatuto da Cidade. O vício identificado é primordialmente formal (de iniciativa).

Conflito jurisprudencial: Além do conflito com a jurisprudência sobre vício de iniciativa (já abordado), não se identifica outra contradição direta com teses consolidadas do STF ou TJRJ sobre o mérito da transparência de vencimentos.

TAC/TAG em conflitos: A matéria não parece conflitar diretamente com o TAC conhecido sobre a RAPS ou com áreas usualmente cobertas por TAGs fiscais (embora a transparência seja um pilar da gestão fiscal responsável exigida pela LRF e, indiretamente, por TAGs).

Prática de Governança: A norma visa à transparência, o que é uma boa prática de gestão. No entanto, a forma como foi introduzida (via emenda parlamentar em matéria de iniciativa reservada) reflete uma falha no processo legislativo que pode gerar insegurança jurídica.

3.1.4. Avaliação Geral: A ELO nº 051, de 2022, apesar de buscar um objetivo meritório (transparência de vencimentos), padece de vício formal de inconstitucionalidade por usurpação da iniciativa legislativa reservada ao Prefeito Municipal em matéria de regime jurídico de servidores públicos.

3.2. Emenda à Lei Orgânica Nº 54, de 2023

3.2.1. Resumo das Alterações:

Conforme informação extraída de decisão judicial do site do TJRJ, a ELO nº 54, de 2023, promulgada em 11 de agosto de 2023, altera o Artigo 14 da Lei Orgânica Municipal. O conteúdo específico da alteração promovida no Art. 14 não está detalhado nos trechos disponíveis. Contudo, sabe-se que a Emenda é objeto de questionamento judicial, resultando na suspensão de seus efeitos por decisão liminar do TJRJ em 19 de fevereiro de 2024. O Art. 14 da LOM, em sua redação original (pré-ELO 53, de 2019), trata das competências privativas do Município. É crucial verificar a redação exata da ELO 54, de 2023 para uma análise completa.

3.2.2. Análise de Vício de Iniciativa (Preliminar): Não procede, pois a iniciativa dessa alteração partiu do Prefeito, única autoridade que pode dispor sobre os cargos sob sua administração, conforme a CF.

Classificação da Matéria: Depende do conteúdo exato da alteração no Art. 14. Se a alteração, mesmo sob o pretexto de tratar de competências municipais, implicar diretamente na criação de atribuições para órgãos do Executivo, na definição de estrutura administrativa ou em matéria orçamentária, pode haver vício de iniciativa.

Alocação de Competência: Aplicam-se as mesmas regras de reserva de iniciativa (CF/88 Art. 61§1ºII, CERJ Art. 112§1ºII, LOM Art. 50).

Identificação do Proponente: A informação sobre o proponente da PELO 001, de 2023 está disponível nos trechos, apontando como sua iniciativa o Prefeito. É necessário consultar os autos do processo judicial ou os registros legislativos e apontar a iniciativa legal.

Avaliação Jurídica e Jurisprudência: A suspensão liminar pelo TJRJ sugere fortemente a presença de indícios robustos de inconstitucionalidade, que podem incluir o vício de iniciativa, dependendo da matéria e do proponente. A jurisprudência sobre invasão de competência administrativa do Executivo por lei de iniciativa parlamentar é vasta, o que não se aplica ao caso cogente.

Conclusão sobre Vício de Iniciativa: Análise conclusiva está no sentido contrário ao vício de iniciativa, com a verificação do conteúdo exato da emenda e de seu proponente – o Prefeito Municipal.

3.2.3. Análise de Outros Impactos Negativos (Preliminar):

Material: A análise depende do conteúdo. Se a alteração no Art. 14 (competências municipais) invadir competências da União ou do Estado, ou criar obrigações sem previsão de fonte de custeio (violando a LRF), haveria inconstitucionalidade material ou ilegalidade.

Conflito jurisprudencial: A suspensão pelo TJRJ não deve ter avaliada a iniciativa do Prefeito, apenas jungiu-se à Emenda 51, e disso resulta uma indicação um provável conflito com a jurisprudência do próprio tribunal ou do STF.

3.2.4. Avaliação Geral: A ELO nº 54, de 2023 encontra-se com sua eficácia suspensa por decisão judicial, indicando errôneos questionamentos sobre sua constitucionalidade, possivelmente relacionados a vício de iniciativa ou outros vícios formais/materiais. A análise definitiva requer acesso ao texto da emenda e aos fundamentos da decisão judicial.

4. Recomendações

Com base na análise realizada, formulam-se as seguintes recomendações:

Quanto às Emendas Viciadas:

ELO nº 051, de 2022: Recomenda-se que a Câmara Municipal de Rio das Ostras reavalie a constitucionalidade desta emenda, considerando o vício de iniciativa apontado. A solução ideal

seria a sua revogação e a eventual reapresentação da matéria por iniciativa do Poder Executivo, caso este concorde com o mérito da proposta. Alternativamente, a emenda é passível de controle concentrado de constitucionalidade via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o TJRJ, a ser proposta pelos legitimados (Prefeito, Mesa Diretora, partido político com representação na Câmara, etc.).

ELO nº 54, de 2023: Aguardar o julgamento definitivo da ação de inconstitucionalidade em trâmite no TJRJ.⁴⁶ Caso a inconstitucionalidade seja confirmada, a norma será expurgada do ordenamento jurídico.

Quanto às Questões Sistêmicas (Processo Legislativo):

Fortalecimento da Assessoria Jurídica: Recomenda-se que a Câmara Municipal invista no fortalecimento de sua assessoria jurídica, garantindo que todas as proposições, especialmente as emendas à LOM e projetos que tangenciem matérias de iniciativa reservada, passem por um rigoroso controle prévio de constitucionalidade formal e material.

Capacitação Continuada: Promover programas de capacitação para vereadores e assessores parlamentares sobre Direito Constitucional Municipal, processo legislativo, técnica legislativa e, especificamente, sobre as regras de repartição de competências e iniciativa legislativa.

Diálogo Interpoderes: Fomentar mecanismos de diálogo e consulta prévia entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre matérias de iniciativa concorrente ou que possam gerar dúvidas quanto à competência, visando evitar a judicialização e a instabilidade normativa.

Quanto à Transparência e Acessibilidade:

Atualização da LOM Online: Recomenda-se que a Câmara Municipal e/ou a Prefeitura Municipal providenciem, com urgência, a atualização e consolidação do texto da Lei Orgânica Municipal disponível em seus portais oficiais, incorporando todas as emendas promulgadas.

Digitalização e Acessibilidade do Jornal Oficial: Implementar um sistema online que permita o acesso fácil, gratuito e pesquisável a todas as edições do Jornal Oficial do Município, garantindo a publicidade e a rastreabilidade dos atos normativos municipais, em cumprimento aos princípios da publicidade³⁰ e da Lei de Acesso à Informação.¹⁰

A estrita observância das regras constitucionais de processo legislativo, especialmente as que definem a repartição de competências e a iniciativa legislativa entre os Poderes, é condição indispensável para a validade das normas municipais e para a harmonia institucional. A produção legislativa que ignora tais preceitos, ainda que imbuída de boas intenções, gera insegurança jurídica, potencializa litígios e pode comprometer a gestão administrativa e fiscal do Município.

É fundamental que o Município de Rio das Ostras, por meio de seus Poderes constituídos, adote medidas para sanar os vícios das normas identificadas e, principalmente, para aprimorar seus processos legislativos internos, garantindo o respeito à Constituição e às leis. A melhoria da transparência e do acesso à informação legislativa também se mostra como uma necessidade premente para fortalecer a cidadania e o controle social. A implementação das recomendações propostas neste relatório contribuirá para a segurança jurídica, a eficiência administrativa e o fortalecimento da governança democrática em Rio das Ostras.

VIII – DISPOSITIVOS QUE MERECEM ATENÇÃO

1. Competências Municipais (TÍTULO I E II)

1.1. Dispositivos Problemáticos:

Art. 1º e 2º: Estabelecem a autonomia do município e a possibilidade de divisão em distritos. A jurisprudência do STF (ADI 6.594/RJ) reforça que a criação de distritos deve observar consulta plebiscitária (art. 18, § 4º, CF/1988) e legislação estadual. Qualquer dispositivo que omita esses requisitos pode ser inconstitucional.

Jurisprudência Relevante: STF, ADI 6.594/RJ: Declara inconstitucional norma municipal que regulamenta matéria de competência estadual sem observar limites constitucionais.

Proposta: Incluir no art. 2º a obrigatoriedade de consulta plebiscitária e conformidade com a lei estadual para criação de distritos.

1.2 Dispositivos Problemáticos:

Art. 13 e seguintes: Competências para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF/1988) e suplementar legislação federal e estadual (art. 30, II). Há risco de normas que invadam competências exclusivas da União (e.g., Direito Penal, Processo Civil) ou do Estado (e.g., segurança pública).

Jurisprudência Relevante: TJRJ: Em ações de inconstitucionalidade, o TJRJ tem invalidado normas municipais que extrapolam a competência suplementar, como regulamentações detalhadas de serviços públicos estaduais (e.g., saneamento).

Proposta: Supressão: Revogar dispositivos que regulamentem matérias exclusivas da União ou do Estado (e.g., normas sobre segurança pública ou telecomunicações, se houver).

Impacto: Garante conformidade com a CF/1988 e evita judicialização.

2. Poder Legislativo (CAPÍTULO II, TÍTULO III)

2.1 Dispositivos Problemáticos:

Art. 11: Define o número de vereadores (13, com possibilidade de alteração por emenda). O STF (RE 638.138) estabelece que o número de vereadores deve respeitar o art. 29, IV, da CF/1988, proporcional à população. Rio das Ostras, com cerca de 150 mil habitantes (IBGE 2022), pode ter até 17 vereadores. Um dispositivo que fixe número inferior sem justificativa pode ser questionado. Atualmente, há 15 (quinze) Vereadores, embora a Constituição preveja até 17.

Jurisprudência Relevante: STF, RE 638.138: Fixação do número de vereadores deve ser proporcional à população, com limites constitucionais.

Proposta: Alteração: Atualizar o art. 14 para prever até 17 vereadores, conforme população, com revisão a cada censo.

2.2 Dispositivos Problemáticos:

Art. 15 e 43, § 2º: Perda de mandato de vereador. A LOM prevê votação secreta para perda de mandato (art. 14, alínea a, do blog SOS Saber). O STF (ADI 5.081) declarou inconstitucional votação secreta em processos de cassação, exigindo votação aberta para garantir transparência.

Jurisprudência Relevante: STF, ADI 5.081: Votação secreta para perda de mandato é inconstitucional por violar a publicidade.

Proposta: Eliminar a previsão de votação secreta no art. 15, substituindo por votação aberta.

Dispositivos Problemáticos:

Art. 19 caput e seus parágrafos, A remuneração do Prefeito, e do Vice-Prefeito será fixada por decreto legislativo e a dos Vereadores por resolução. § 1º- A remuneração do Prefeito será composta

de subsídios e verba de representação. § 4º - A remuneração dos vereadores será dividida em parte fixa de 40% (quarenta por cento) e parte variável de 60%(sessenta por cento).

Jurisprudência Relevante: Acórdão TCU - 3.332/2015 - Plenário, da relatoria da Excelentíssima Senhora Ministra Ana Arraes, a remuneração por subsídio deve ocorrer mediante parcela única (art. 39, §4º, da Constituição Federal), ressalvadas as verbas de caráter indenizatório. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Proposta: Alteração: Excluir os dispositivos que tratam sobre verba de representação.

Impacto: Aumenta transparência e conformidade constitucional, reduzindo riscos de ações judiciais.

C. Administração Pública (TÍTULO V)

Dispositivos Problemáticos: Cargos em Comissão: Normas que criem cargos em comissão sem especificar atribuições de direção, chefia ou assessoramento (art. 37, V, CF/1988) são inconstitucionais. A LOM de Rio das Ostras pode conter dispositivos genéricos, como os mencionados na Fundação Rio das Ostras de Cultura [].

Jurisprudências Relevantes: STF, RE 658.643/SP: Criação de cargos em comissão para funções técnicas ou burocráticas é inconstitucional.

TJRJ: Declara inconstitucionais leis municipais que criam cargos em comissão sem vinculação a funções de confiança (e.g., ADI contra LOM de Barra Mansa).

Proposta: Revogação: Suprimir dispositivos que criem cargos em comissão sem especificar atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

Dispositivos Problemáticos: Controle Interno: O art. 20 da LOM prevê sistema de controle interno integrado entre Executivo e Legislativo. O STF (ADI 4.635) exige que o controle interno seja efetivo e independente, com atuação coordenada com o TCE-RJ.

Jurisprudência Relevante: TCE-RJ: Em pareceres, o TCE-RJ frequentemente aponta irregularidades em cargos em comissão e ausência de controle interno robusto.

Proposta: Alteração: Reforçar o art. 20 com normas sobre independência do controle interno, incluindo auditorias regulares e relatórios públicos.

Impacto: Reduz nepotismo e aumenta eficiência administrativa, atendendo a apontamentos do TCE-RJ.

D. Orçamento E Finanças (TÍTULO VI)

Dispositivos Problemáticos: Limites de Remanejamento: A LOM pode conter restrições excessivas ao remanejamento orçamentário (e.g., 5%, conforme), o que compromete a execução de políticas públicas. O STF (ADI 5.716) reconhece a necessidade de flexibilidade orçamentária, desde que respeitada a LRF.

Jurisprudência Relevante: STF, ADI 5.716: Restrições excessivas ao remanejamento orçamentário violam a separação de poderes.

Proposta: Alteração: Elevar o limite de remanejamento orçamentário para 20-30%, com aprovação legislativa para valores superiores, conforme prática em outros municípios.

Dispositivos Problemáticos: Fiscalização: Normas sobre fiscalização orçamentária devem prever atuação conjunta com o TCE-RJ (art. 31, § 2º, CF/1988).

Jurisprudência Relevante: TJRJ, AI XXXXX-57.2020.8.19.0000: Aprovação de contas municipais em desacordo com parecer do TCE-RJ exige quórum qualificado (2/3).

Apontamentos do TCE-RJ: O TCE-RJ tem apontado, em outros municípios, irregularidades como ausência de transparência na execução orçamentária e descumprimento de metas fiscais. Em Rio das Ostras, a limitação de 5% no remanejamento orçamentário foi criticada por comprometer serviços essenciais ().

Proposta: Inclusão: Prever obrigatoriedade de relatórios trimestrais de execução orçamentária, com acesso público.

Impacto: Melhora a gestão fiscal e atende às recomendações do TCE-RJ, reduzindo conflitos entre Executivo e Legislativo.

E. Políticas Municipais (TÍTULO XI)

Dispositivos Problemáticos: Meio Ambiente: Dispositivos sobre proteção ambiental devem estar alinhados com a competência concorrente (art. 23, VI, CF/1988). O STF (RE 1.349.297) reforça a responsabilidade solidária de município e estado na recuperação de áreas degradadas.

Jurisprudência Relevante: STF, RE 1.349.297: Município tem responsabilidade na recuperação de rios degradados, mesmo em áreas estaduais.

TJRJ: Ações civis públicas do MP-RJ têm exigido implementação de políticas ambientais e educacionais efetivas.

Intervenção do MP: O MP-RJ atua em Rio das Ostras, como em ação civil pública contra o município e o estado por degradação do Rio Portinho (). Também participou de acordos para campanhas de saúde pública ().

Proposta: Alteração: Incluir dispositivo específico sobre responsabilidade municipal na gestão de recursos hídricos e recuperação ambiental, com previsão orçamentária, além de modernizar a LOM com o conceito de “Cidade Inteligente” e a adequação à política de “Desenvolvimento Sustentável”, em cumprimento às metas da Agenda 2030.

Dispositivos Problemáticos: Saúde e Educação: Normas que prevejam obrigações genéricas sem vinculação a recursos orçamentários podem ser ineficazes.

Jurisprudência Relevante:

Proposta: Inclusão: Prever percentuais mínimos de investimento em saúde (15%) e educação (25%), conforme arts. 198 e 212 da CF/1988.

Impacto: Fortalece políticas públicas e reduz ações judiciais do MP.

F. Disposições Gerais e Transitórias (TÍTULO XIII)

Dispositivos Problemáticos: Normas transitórias obsoletas, como aquelas referentes à criação inicial do município, podem ser suprimidas.

Dispositivos Problemáticos: Dispositivos que reproduzam normas estaduais ou federais sem caráter suplementar violam a competência municipal.

Proposta: Supressão: Revogar artigos transitórios obsoletos (e.g., relacionados à instalação do município em 1994).

Impacto: Simplifica a LOM, tornando-a mais clara e atual.

IX - INTERVENÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP-RJ tem atuação relevante em Rio das Ostras, especialmente em:

a) Ações Civis Públicas: Exemplo é a ação contra o município e o estado por degradação do Rio Portinho, exigindo medidas de recuperação ambiental.

b) Controle Orçamentário: O MP questionou a aprovação de contas municipais em Barra Mansa por irregularidades, o que pode se aplicar a Rio das Ostras caso haja descumprimento de pareceres do TCE-RJ.

c) Saúde Pública: Acordo com o MP para campanha educativa contra Covid-19, Zika, Dengue e Chikungunya.

Recomendação: Incluir na LOM dispositivos que fortaleçam a cooperação com o MP, como criação de canais de denúncia e relatórios periódicos de políticas públicas.

X - APONTAMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO DE JANEIRO

O TCE-RJ não apresenta, nos dados fornecidos, apontamentos específicos sobre a LOM de Rio das Ostras, mas há questões gerais aplicáveis:

a) Limitação Orçamentária: A restrição de 5% no remanejamento orçamentário foi criticada por comprometer serviços essenciais, como coleta de lixo e educação.

b) Fiscalização de Contas: O TCE-RJ exige quórum qualificado (2/3) para rejeitar pareceres de desaprovação de contas, com transparência na votação.

c) Cargos em Comissão: Irregularidades na criação de cargos sem atribuições claras são comuns em pareceres do TCE-RJ.

Recomendação: Incorporar na LOM normas que atendam às diretrizes do TCE-RJ, como transparência na gestão fiscal e regulamentação rigorosa de cargos em comissão.

XI - ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO

A revisão da LOM terá impactos em quatro dimensões:

1. Jurídico:

a) Redução de Judicialização: Alterações para alinhar a LOM com a CF/1988, jurisprudência do STF e TJRJ minimizam ações de inconstitucionalidade.

b) Conformidade com o TCE-RJ e MP: Atender apontamentos reduz riscos de sanções administrativas e ações civis públicas.

c) Risco: Resistência de vereadores a mudanças que afetem cargos ou subsídios pode gerar conflitos políticos.

2. Financeiro:

a) Custo de Implementação: Revisão da LOM exige consultas públicas, audiências e assessoria jurídica.

b) Benefícios: Maior flexibilidade orçamentária (elevação do limite de remanejamento) e controle interno eficiente podem economizar recursos a longo prazo.

c) Risco: Aumentar o número de vereadores ou criar novos mecanismos de controle pode elevar despesas.

3. Social:

a) Transparência e Participação: Votação aberta para cassação de mandatos e relatórios públicos fortalecem a confiança na gestão municipal.

b) Políticas Públicas: Fortalecimento de normas sobre saúde, educação e meio ambiente melhora a qualidade de vida.

c) Risco: Mudanças mal comunicadas podem gerar desconfiança popular.

4. Político:

a) Fortalecimento Institucional: Uma LOM atualizada reforça a autonomia municipal e a harmonia entre poderes.

b) Risco: Conflitos entre Executivo e Legislativo, como os relatados em 2020 (), podem dificultar a aprovação das emendas.

Recomendações para Mitigar Riscos:

1. Realizar audiências públicas para engajar a população e legitimar as mudanças.

2. Criar uma comissão mista (Executivo, Legislativo e sociedade civil) para conduzir a revisão.

3. Divulgar relatórios de impacto para justificar alterações, especialmente as que envolvam custos.

XII - CONCLUSÃO

A revisão da Lei Orgânica de Rio das Ostras deve focar em:

A) Alterações: Atualizar dispositivos sobre competências, número de vereadores, votação aberta, controle interno, remanejamento orçamentário e políticas públicas.

B) Supressões: Eliminar normas obsoletas, inconstitucionais (e.g., votação secreta, cargos em comissão genéricos) ou que invadam competências alheias.

C) Revogações: Revogar artigos transitórios irrelevantes e dispositivos contrários à jurisprudência do STF e TJRJ.

D) Intervenções do MP e TCE-RJ: Incorporar recomendações para transparência, fiscalização e gestão ambiental.

E) Impacto Legislativo: As mudanças trarão benefícios jurídicos, financeiros e sociais, mas exigem gestão política cuidadosa para superar resistências.

PRÓXIMOS PASSOS:

1 Criar uma comissão de revisão com representantes do Executivo, Legislativo, MP e sociedade civil.

2 Realizar consulta pública para identificar demandas populares.

3 Submeter à Câmara Municipal, com ampla divulgação.

PELA VALERIANE