



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governança Normativa Municipal

Revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno à luz das demandas institucionais contemporâneas

APOSTILA DO CURSO

Dr. Eder Lima Palma

OAB/MG 172.205

1ª EDIÇÃO · BELO HORIZONTE · 2026

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governança Normativa Municipal

Revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno à luz das demandas institucionais contemporâneas

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Diretor-Geral do Instituto Global de Administração Pública

Belo Horizonte

2026

Ficha técnica

Título: Governança Normativa Municipal — Revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno à luz das demandas institucionais contemporâneas

Natureza: apostila de curso de capacitação (material didático de apoio)

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma — OAB/MG 172.205

Realização: Instituto Global de Administração Pública Ltda. — CNPJ 52.835.850/0001-03

Endereço: Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis, Belo Horizonte/MG, CEP 30575-190

Público-alvo: vereadores, assessores parlamentares, procuradores e servidores de Câmaras Municipais

Nível: intermediário

Estrutura: introdução, nove módulos, conclusão, chave de respostas, referências, glossário, anexos legislativos e apêndice de verificação jurisprudencial

Edição: 1ª edição, 2026

Atualização normativa e jurisprudencial: até 28 de setembro de 2026

Normalização: ABNT NBR 6023:2018 (referências) e NBR 10520:2023 (citações)

Todas as decisões judiciais citadas nesta apostila foram conferidas, antes da inclusão, em fontes oficiais (portal do Supremo Tribunal Federal, Informativos do STF, Conselho da Justiça Federal, Portal da Legislação do Planalto) e no Jusbrasil. Citações do material-base que não puderam ser confirmadas foram suprimidas ou substituídas, conforme registrado no Apêndice A. A jurisprudência evolui: antes de utilizar qualquer precedente em peça, parecer ou ato oficial, confira a situação processual atualizada.

É proibida a reprodução total ou parcial deste material, por qualquer meio, sem autorização do Instituto Global de Administração Pública (Lei nº 9.610/1998).

Sumário

Apresentação	8
Objetivos de aprendizagem	10
Como utilizar esta apostila.....	10
Por que revisar a Lei Orgânica e o Regimento Interno agora	12
O Município como ente federativo autônomo	12
O descompasso entre os textos locais e o ordenamento atual.....	13
A tese central: governança normativa como dever	14
O percurso do curso	15
Regimento Interno: função, natureza jurídica e metodologia de revisão	16
O Município na Constituição de 1988 e as funções da Câmara.....	16
Natureza jurídica do Regimento Interno.....	17
Os limites do interna corporis e o controle judicial	18
Regimento Interno e Lei Orgânica: hierarquia e alinhamento	20
Consequências práticas da desatualização regimental	20
Conteúdo essencial do Regimento Interno.....	21
Competência e processo para revisar o Regimento	22
Regimento moderno: transparência, participação e checklist de revisão.....	23
Diagnóstico e legística: como revisar o Regimento Interno.....	26
O problema da defasagem acumulada	26
Tipologia dos defeitos regimentais	27
Legística: a ciência da boa elaboração normativa.....	27
A hierarquia normativa como bússola do diagnóstico	28
Identificando dispositivos desatualizados, conflitos e omissões	29
Método de revisão em cinco etapas	30
Técnica de redação dos dispositivos	30
Alteração, consolidação e revogação expressa	31
Participação, legitimação e plano de adequação.....	32
Composição institucional: Mesa, comissões, bancadas e recesso.....	35
A Mesa Diretora: função e composição	35
Eleição da Mesa e o limite de recondução.....	36
As comissões: permanentes e temporárias.....	37
Comissões Parlamentares de Inquérito no Município.....	38

Bancadas, blocos, lideranças e proporcionalidade	39
Sessão legislativa, recesso e continuidade	39
Modernização da Mesa e das comissões.....	40
Estrutura administrativa e limites de despesa	40
Substituições, licenças e vacância na Mesa	41
Atividade legislativa: quóruns, sessões, votações e urgência	44
Tipos de sessão e organização dos trabalhos	44
Quórum de instalação e quórum de deliberação	44
Espécies de proposições e iniciativa	45
O devido processo legislativo	46
Modalidades de votação e transparência.....	47
Regime de urgência: utilidade e riscos	47
Emendas, destaques e redação final.....	48
Soluções: tabela de quóruns, triagem prévia e ata	49
Funções fiscalizadora e julgadora da Câmara Municipal.....	52
As funções de controle da Câmara.....	52
Requisição de informações e prazos de resposta	53
Crime de responsabilidade e infração político-administrativa.....	53
O julgamento das contas do Prefeito.....	54
Inelegibilidade e devido processo no julgamento de contas	55
O rito do processo de cassação	56
Decoro parlamentar e processo disciplinar	57
Fortalecendo a fiscalização e integrando o controle	57
Tomada de contas especial e responsabilização.....	58
Lei Orgânica Municipal: hierarquia, estrutura e emenda	61
A Lei Orgânica na hierarquia normativa.....	61
O rito constitucional de elaboração e emenda	62
Estrutura e funções da Lei Orgânica	63
Limites materiais e simetria constitucional.....	64
Conteúdo local versus reprodução obrigatória.....	64
É possível editar uma nova Lei Orgânica?.....	65
Conduzindo a emenda com segurança: promulgação e publicidade.....	65
Revisão integrada e participação popular	66
Atualização da Lei Orgânica frente às emendas constitucionais recentes.....	69



O novo ambiente normativo do orçamento.....	69
Emendas impositivas: da faculdade ao dever	70
Transparência e rastreabilidade como exigência constitucional	70
A Instrução Normativa nº 05/2025 e o Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG	71
Simetria e o limite percentual das emendas municipais	72
Nepotismo: a Súmula Vinculante 13 e os cargos políticos	73
Governo digital, LAI e transparência ativa.....	74
Soluções: adequando a LOM e respondendo ao Tribunal de Contas.....	74
Plano de adequação legislativa, governança e participação.....	78
Do diagnóstico ao plano de adequação	78
Governança legislativa: conceito e pilares.....	79
Transparência ativa e dados abertos.....	79
Participação cidadão e instrumentos democráticos.....	80
Ouvidoria, controle interno e integridade	80
Tecnologia, sessões eletrônicas e processo digital	81
Cronograma, articulação com o controle e capacitação.....	82
Conselhos municipais e cooperação interfederativa	82
Monitoramento, indicadores e melhoria contínua.....	83
Temas atuais e jurisprudência recente do STF	86
Destituição de membros da Mesa Diretora	86
Código de Ética e Decreto-Lei nº 201/1967	87
Imunidades do vereador e prisão	87
Licenças do vereador e remuneração	88
Licença-maternidade da vereadora	89
Convocação de suplente: a regra dos 120 dias.....	90
Vereador, RGPS e afastamento por incapacidade	90
Revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos	91
Vício de iniciativa: o que não o configura (Tema 917) e emendas com aumento de despesa (Tema 686)	92
Contas de governo e contas de gestão (ADPF 982 e Tema 1.287)	93
Atuação do vereador: indicação, requerimento e pedido de informação.....	94
Síntese geral, reflexões finais e encaminhamentos	98
Síntese geral do curso	98
Reflexões finais.....	99
Encaminhamentos práticos	99



Mensagem de encerramento.....	100
Chave de respostas comentadas.....	101
Referências.....	103
Glossário	108
Anexos legislativos.....	111
Anexo I — Constituição Federal (dispositivos selecionados)	111
Anexo II — Lei Complementar nº 95/1998 (dispositivos selecionados).....	112
Anexo III — Decreto-Lei nº 201/1967 (dispositivos selecionados)	113
Apêndice A — Nota de verificação jurisprudencial.....	114

Apresentação

Toda Câmara Municipal possui dois textos que, embora raramente lidos de capa a capa, governam cada ato praticado em Plenário: a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno. O primeiro é a norma fundamental do ente local, a sua “constituição”; o segundo é o código de procedimento do Poder Legislativo. Quando esses diplomas estão atualizados, coerentes entre si e alinhados à Constituição da República, as deliberações da Casa ganham previsibilidade, resistem ao controle judicial e ao crivo dos Tribunais de Contas e transmitem segurança a vereadores, servidores e cidadãos. Quando estão defasados, produzem o oposto: sessões anuladas, eleições da Mesa suspensas, leis declaradas inconstitucionais e gestores responsabilizados por atos que acreditavam regulares.

Este material nasce de uma constatação da prática profissional. Grande parte das Leis Orgânicas e dos Regimentos em vigor nos municípios mineiros e brasileiros conserva a redação dos primeiros anos da década de 1990. Desde então, o ordenamento mudou profundamente: vieram o orçamento impositivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei do Governo Digital, as exigências de rastreabilidade das emendas parlamentares e uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que redesenhou temas como a reeleição da Mesa, a imunidade dos vereadores, a convocação de suplentes, os pedidos de informação e o julgamento de contas.

A tese que atravessa todo o curso é simples: **governança normativa não é luxo, é dever**. Manter o Regimento e a Lei Orgânica atualizados é condição de validade da atuação parlamentar e de proteção do próprio mandato. Por isso, a apostila não se limita a descrever institutos: ela oferece método — diagnóstico, classificação de defeitos, técnica legislativa, plano de adequação e acompanhamento.

A obra está organizada em nove módulos, precedidos de uma introdução e seguidos de uma conclusão, com chave de respostas, referências, glossário, anexos legislativos e um apêndice de verificação jurisprudencial.

Um cuidado especial foi dedicado à jurisprudência. Cada precedente foi conferido nas fontes oficiais antes de ser incluído, com indicação do órgão julgador, do relator e da data. Quando o material-base do curso trazia referência que não pôde ser confirmada, ou que já havia sido superada por decisão posterior, a apostila registra a correção de forma transparente no Apêndice A.

Desejo a todos um excelente estudo e uma atuação cada vez mais técnica, transparente e comprometida com o interesse público.



Dr. Eder Lima Palma

OAB/MG 172.205

Objetivos de aprendizagem

Objetivo geral. Capacitar o participante a diagnosticar, planejar e conduzir, com técnica legislativa e segurança jurídica, a revisão da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara, alinhando-os à Constituição, às leis nacionais, às exigências dos órgãos de controle e à jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal.

Objetivos específicos. Ao final do curso, o participante deverá ser capaz de:

Quadro P.1 — Objetivos específicos por módulo

Módulo	O participante será capaz de...
I	explicar a natureza jurídica do Regimento Interno, sua posição hierárquica e os limites do controle judicial sobre matéria <i>interna corporis</i> ;
II	aplicar um método de diagnóstico que classifique os defeitos regimentais e conduza a revisão com técnica legislativa (LC nº 95/1998);
III	estruturar Mesa, comissões, lideranças e calendário legislativo conforme a Constituição e o entendimento do STF sobre recondução;
IV	distinguir quóruns, modalidades de votação e hipóteses de iniciativa reservada, prevenindo vícios formais;
V	conduzir com devido processo o julgamento de contas, o processo de cassação e os procedimentos de fiscalização;
VI	identificar o rito constitucional de elaboração e emenda da Lei Orgânica e os limites da simetria;
VII	adequar a Lei Orgânica às emendas constitucionais recentes, ao regime das emendas impositivas e às exigências do TCE/MG;
VIII	elaborar um plano de adequação legislativa com cronograma, indicadores e mecanismos de participação;
IX	aplicar a jurisprudência recente sobre destituição da Mesa, imunidades, licenças, suplência, previdência, vício de iniciativa, contas de gestão e pedidos de informação.

Como utilizar esta apostila

Cada módulo segue a mesma arquitetura didática, inspirada no percurso adotado em sala: **caso de abertura** (a situação-problema), **problema** (o que a norma exige), **percepção** (como a doutrina e a jurisprudência leem o tema), **solução** (o que fazer na revisão normativa) e **consolidação** (resumo, caso prático e questões). Recomenda-se ler o caso de abertura antes da aula e retomar as questões de fixação depois dela; a chave de respostas comentadas encontra-se ao final do volume.

Os elementos gráficos têm funções distintas, conforme o quadro a seguir.

Quadro P.2 — Elementos gráficos da apostila

Elemento	Finalidade
Box Conceito-chave	Define um instituto essencial, em linguagem direta.
Box Jurisprudência	Transcreve tese, ementa ou resumo oficial de decisão conferida, com referência completa.
Box Atenção	Aponta erro frequente, armadilha prática ou correção em relação a entendimento superado.
Box Na prática	Sugere modelo de redação, rotina administrativa ou checklist.
Box Caso	Apresenta situação hipotética para discussão.
Quadro-resumo e esquema	Sistematiza comparações e fluxos procedimentais.

CONVENÇÃO IMPORTANTE

Nesta apostila, as expressões “LOM” e “Lei Orgânica” designam a Lei Orgânica Municipal; “RI” ou “Regimento” designam o Regimento Interno da Câmara Municipal; “TC” designa o Tribunal de Contas competente (em Minas Gerais, o TCE/MG). Os exemplos de redação normativa são **modelos didáticos**, que devem ser adaptados à realidade e à numeração de cada Município.

INTRODUÇÃO

Por que revisar a Lei Orgânica e o Regimento Interno agora



Contexto histórico-normativo e a tese central do curso

O Município como ente federativo autônomo

A Constituição de 1988 promoveu uma ruptura no tratamento do Município. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, o ente local foi expressamente incluído entre os integrantes da Federação: o art. 1º afirma que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, e o art. 18 declara que a organização político-administrativa compreende “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.¹ Não se trata de declaração meramente simbólica: a autonomia municipal desdobra-se em quatro capacidades — auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

A **auto-organização** é exercida por meio da Lei Orgânica, votada e promulgada pela própria Câmara (art. 29). O **autogoverno** manifesta-se na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores. A **autoadministração** corresponde à gestão dos serviços locais e à organização da máquina administrativa. A **autolegislação**, por fim, consiste na competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

Essa autonomia, contudo, materializa-se em textos concretos. Dois diplomas concentram a maior parte das regras que orientam o dia a dia do Poder Legislativo local: a **Lei Orgânica Municipal**, que funciona como a constituição do Município, e o **Regimento Interno** da Câmara, aprovado por Resolução, que organiza o funcionamento interno da Casa. Hely Lopes Meirelles qualificou a Lei Orgânica como a lei fundamental e basilar do Município, à qual se subordinam as demais normas locais.²

1. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Arts. 1º, caput, e 18, caput.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Recomenda-se a consulta à edição mais recente, atualizada por seus continuadores.

**CONCEITO-CHAVE · GOVERNANÇA NORMATIVA**

Conjunto de práticas institucionais destinadas a manter o ordenamento local **atualizado, coerente e conforme à Constituição**: diagnóstico periódico, técnica legislativa, consolidação de textos, transparência do processo de reforma e monitoramento contínuo. No âmbito da Câmara, seus objetos principais são a Lei Orgânica e o Regimento Interno.

O descompasso entre os textos locais e o ordenamento atual

A maioria das Leis Orgânicas foi promulgada entre 1989 e 1990, no prazo fixado pelo art. 11, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e muitos Regimentos Internos foram aprovados logo em seguida. Desde então, o ambiente normativo que envolve as Câmaras Municipais mudou de forma intensa. Entre as transformações mais relevantes, destacam-se:

- o regime constitucional dos limites de despesa do Legislativo municipal (art. 29-A, incluído pela EC nº 25/2000);
- a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e seus instrumentos de transparência da gestão fiscal (arts. 48 e 48-A);
- a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que consagrou a publicidade como regra e o sigilo como exceção;
- o orçamento impositivo e o regramento das emendas parlamentares (EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022), acompanhados das exigências de transparência e rastreabilidade (art. 163-A, incluído pela EC nº 108/2020);
- a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), que alcança os três Poderes quando adotada pelos entes federados;
- uma jurisprudência do STF que redefiniu a recondução à Mesa Diretora, a convocação de suplentes, os pedidos de informação por parlamentares e a competência para julgar contas de gestão.

Quando a Lei Orgânica e o Regimento permanecem com a redação original, surgem três tipos de problema. Primeiro, **conflitos**: dispositivos locais passam a contrariar normas superiores posteriores, e o aplicador fica sem saber qual regra observar. Segundo, **lacunas**: temas hoje obrigatórios — sessões por meio eletrônico, transparência das votações, execução de emendas impositivas — simplesmente não constam do texto. Terceiro, **insegurança**: cada decisão da Mesa passa a ser potencialmente impugnável, e vereadores e gestores ficam expostos a ações judiciais, representações do Ministério Público e apontamentos dos Tribunais de Contas.

**CASO · A CÂMARA QUE NÃO SABIA O PRÓPRIO QUÓRUM**

Em determinado Município, a Lei Orgânica de 1990 exige maioria absoluta para a aprovação de leis complementares, mas o Regimento de 1993, alterado por onze resoluções esparsas, menciona “maioria simples” em um artigo e “dois terços” em outro. Um projeto de código tributário é aprovado por maioria simples. Meses depois, contribuintes questionam a validade da lei. O problema não nasceu no dia da votação: nasceu da ausência de revisão sistemática dos textos. É esse tipo de situação que o curso pretende prevenir.

A tese central: governança normativa como dever

O fio condutor deste curso pode ser formulado em uma frase: **manter o Regimento e a Lei Orgânica atualizados, coerentes entre si e alinhados à Constituição é condição de validade da atuação parlamentar e de segurança para o gestor público.** A revisão normativa não é tarefa acadêmica nem questão de estética legislativa; ela repercute diretamente na validade das leis aprovadas, na regularidade das contas e na proteção do mandato.

O próprio texto constitucional fornece a moldura. O art. 29, *caput*, determina que o Município se rege por Lei Orgânica “votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”. A expressão final é decisiva: a autonomia local é exercida *dentro* de uma moldura de princípios. José Afonso da Silva observa que a autonomia municipal só é efetiva quando exercida dentro dos princípios estabelecidos pela Constituição.³

Daí decorre um segundo elemento da tese: as normas básicas do processo legislativo previstas na Constituição Federal são, em larga medida, de observância obrigatória pelos entes subnacionais, por força do chamado **princípio da simetria**. O Supremo Tribunal Federal aplica esse raciocínio em inúmeras matérias — iniciativa reservada, emendas parlamentares, prazos de licença para convocação de suplente, recondução à Mesa — como se verá ao longo dos módulos. Conhecer esses parâmetros é pressuposto de qualquer revisão responsável.

JURISPRUDÊNCIA · LIMITES DA AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

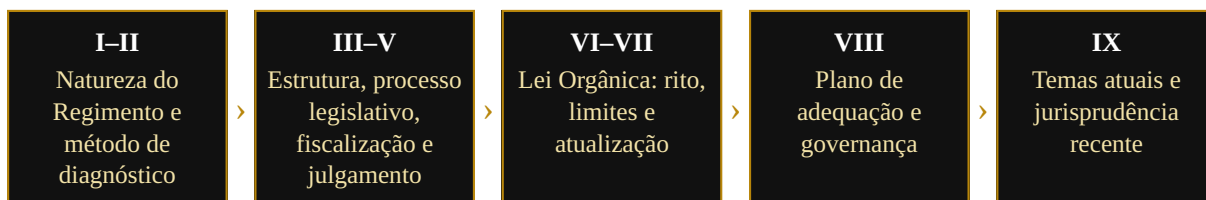
“[...] em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contêm remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) – a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar.”

STF, Tribunal Pleno. ADI 2.112 MC. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11 maio 2000, DJ 18 maio 2001 (trecho reproduzido na coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 29).

3. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros. Consulte-se a edição mais recente.

O percurso do curso

O curso parte do Regimento Interno (Módulos I a V), passa à Lei Orgânica (Módulos VI e VII), dedica-se à implementação da reforma (Módulo VIII) e fecha com os temas atuais e a jurisprudência recente que mais impactam a redação dos dois diplomas (Módulo IX). O esquema abaixo resume a lógica do percurso.



Esquema I — Percurso do curso.

A metodologia é progressiva. Cada módulo começa por uma situação concreta; identifica o problema normativo; aprofunda-se na doutrina e na jurisprudência; apresenta a solução adequada; e consolida o aprendizado. O instrumento técnico transversal é a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e se aplica, por seu art. 1º, parágrafo único, também aos demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição — o que inclui as resoluções pelas quais se aprovam os Regimentos Internos.⁴

NA PRÁTICA · PRIMEIRA PROVIDÊNCIA

Antes de qualquer reforma, reúna em um único arquivo: (1) o texto original da Lei Orgânica e todas as emendas; (2) o Regimento Interno original e todas as resoluções que o alteraram; (3) o Código de Ética, se houver; (4) as leis municipais que regulam a estrutura da Câmara; (5) as determinações recentes do Tribunal de Contas dirigidas ao Município. Sem esse dossiê, o diagnóstico será incompleto.

4. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1998. Art. 1º, parágrafo único.

MÓDULO I

Regimento Interno: função, natureza jurídica e metodologia de revisão



A função do Regimento Interno na organização do Poder Legislativo municipal

CASO DE ABERTURA

Uma sessão ordinária é anulada pela Justiça porque o Presidente conduziu a votação de forma diversa da prevista no Regimento: abriu o processo de votação antes de encerrada a discussão e negou a palavra a dois vereadores inscritos. Na reunião seguinte, um parlamentar pergunta à assessoria: afinal, o Regimento Interno obriga, ou é apenas um manual de boas intenções que o Presidente pode interpretar como quiser?

A resposta exige distinguir o que é matéria *interna corporis* — reservada à interpretação da própria Casa — do que é respeito ao devido processo legislativo, sujeito a controle judicial. É esse o objeto deste módulo.

O Município na Constituição de 1988 e as funções da Câmara

Como visto na introdução, a Constituição reconheceu o Município como ente federativo autônomo (art. 18) e atribuiu-lhe competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II). Nesse arranjo, a Câmara Municipal exerce quatro funções: a **legislativa**, pela qual elabora as leis locais; a **fiscalizadora**, pela qual exerce o controle externo do Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 31); a **julgadora**, pela qual aprecia as contas anuais do Prefeito e processa infrações político-administrativas; e a **administrativa**, pela qual organiza seus próprios serviços, servidores e despesas.

A Câmara é órgão do Município, e não pessoa jurídica autônoma. A personalidade jurídica pertence ao Município; à Câmara reconhece-se apenas a chamada **personalidade judiciária**, isto é, a capacidade de estar em juízo para defender suas prerrogativas institucionais. O Superior Tribunal de Justiça consolidou esse entendimento na Súmula 525: “A Câmara de vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais”.⁵ A consequência prática é relevante para a revisão regimental: o Regimento pode disciplinar a representação da Câmara em juízo pelo Presidente, mas apenas para a defesa de direitos institucionais — prerrogativas, autonomia, funcionamento —, e não para interesses patrimoniais do Município, que cabem à Procuradoria do Executivo.

Para exercer essas funções de modo ordenado, a Câmara precisa de regras internas de procedimento: quem convoca as sessões, como se organiza a pauta, quem pode apresentar proposições, como se discute, como se vota, quais os prazos das comissões, como se apura o decoro. É exatamente esse o papel do Regimento Interno. O art. 29, XI, da Constituição inclui entre os preceitos da Lei Orgânica a “organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal”; o Regimento desenvolve essa organização em pormenor.

Quadro 1.1 — Funções da Câmara Municipal e sua expressão regimental

Função	Fundamento	O que o Regimento precisa disciplinar
Legislativa	CF, arts. 29, 30, I e II; LOM	Espécies de proposição, iniciativa, tramitação, quóruns, votação, redação final, autógrafos
Fiscalizadora	CF, art. 31; LOM	Pedidos de informação, convocação de secretários, CPI, acompanhamento orçamentário, audiências
Julgadora	CF, art. 31, §2º; DL nº 201/1967	Rito de julgamento das contas, processo de cassação, comissão processante, decoro
Administrativa	CF, arts. 29-A e 37	Competências da Mesa, ordenação de despesa, estrutura de pessoal, transparência

Natureza jurídica do Regimento Interno

O Regimento Interno é aprovado por **Resolução**, espécie normativa arrolada no art. 59, VII, da Constituição, de efeitos predominantemente internos e que não se submete à sanção ou ao veto do Prefeito. No plano federal, a Constituição atribui privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado a elaboração de seus regimentos (arts. 51, III, e 52, XII); no plano

5. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 525. Primeira Seção, 2015. A mesma distinção é sistematizada por Hely Lopes Meirelles em *Direito municipal brasileiro*.

municipal, a mesma prerrogativa decorre da auto-organização da Câmara e da própria separação de Poderes. A iniciativa, a discussão, a votação e a promulgação da resolução regimental são atos exclusivos do Legislativo.

Ser norma “interna”, porém, não significa ser norma facultativa. O Regimento é **norma jurídica de cumprimento obrigatório**, que vincula os parlamentares, a Mesa, as comissões e os servidores da Casa. Sua inobservância pode contaminar o processo legislativo e levar à invalidação de deliberações, sobretudo quando a regra regimental reproduz garantia constitucional — quórum, iniciativa, publicidade, contraditório — ou assegura direito das minorias parlamentares.

CONCEITO-CHAVE · REGIMENTO INTERNO

Resolução aprovada pela Câmara, sem sanção do Executivo, que disciplina a organização interna do Poder Legislativo e o procedimento de suas deliberações. É norma jurídica obrigatória, **hierarquicamente inferior** à Constituição Federal, à Constituição Estadual e à Lei Orgânica, às quais deve conformidade.

Hely Lopes Meirelles definiu como *interna corporis* as questões ligadas à economia interna da corporação legislativa, reservadas à apreciação exclusiva do Plenário — mas advertiu que a ilegalidade e a inconstitucionalidade não se blindam por esse rótulo.⁶ Em outras palavras, a Câmara é soberana para escolher, entre interpretações possíveis de seu Regimento, aquela que melhor atenda à conveniência dos trabalhos; não é soberana para descumprir a Constituição, a Lei Orgânica ou garantias procedimentais que ela própria instituiu em favor dos parlamentares.

Os limites do *interna corporis* e o controle judicial

A doutrina dos atos *interna corporis* protege a autonomia do Legislativo: o Judiciário não se substitui à Câmara na interpretação de conveniência de suas regras internas. O Supremo Tribunal Federal deu a esse entendimento força de tese de repercussão geral no Tema 1.120, cuja redação final, retificada em embargos de declaração, é a seguinte:

6. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Capítulo dedicado à Câmara Municipal e ao controle de seus atos.

**JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 1.120 DA REPERCUSSÃO GERAL**

“Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.”

STF, Tribunal Pleno. RE 1.297.884/DF (Tema 1.120). Rel. Min. Dias Toffoli; mérito em sessão virtual de 4 a 11 jun. 2021 (DJe 4 ago. 2021); tese retificada nos embargos de declaração, em sessão virtual de 23 a 30 jun. 2023, nos termos do voto do Min. Gilmar Mendes, redator para o acórdão (DJe 1º set. 2023). Trânsito em julgado em 19 set. 2023.

A tese tem duas faces que o revisor do Regimento precisa enxergar. De um lado, ela **reforça a autonomia** da Câmara: se a controvérsia se resume à interpretação de dispositivo meramente regimental, a última palavra é da própria Casa. De outro, ela **ressalva expressamente** o desrespeito às normas constitucionais: quando o procedimento viola a Constituição — quórum constitucional, iniciativa reservada, rito de emenda à Lei Orgânica, contraditório no processo de cassação —, o controle judicial é pleno.

Há, ainda, uma consequência menos evidente, mas decisiva para a técnica legislativa. Quanto mais o Regimento se limitar a repetir fórmulas genéricas, maior será o espaço de interpretação da Mesa e, portanto, maior a área protegida pelo *interna corporis*. Isso pode parecer vantajoso para a maioria de ocasião, mas é prejudicial à segurança jurídica: a minoria fica sem parâmetros objetivos e o conflito migra para o terreno político, muitas vezes com paralisia da Casa. Um bom Regimento reduz a discricionariedade da Mesa em temas sensíveis — prazos, ordem dos atos, verificação de votação, inscrição para discussão — justamente para prevenir disputas.

José dos Santos Carvalho Filho sintetiza a regra geral do controle: o controle judicial incide sobre a legalidade do ato, e não sobre o mérito reservado ao órgão competente.⁷ Aplicado ao Legislativo, o raciocínio produz a síntese que orienta todo o curso: **o mérito político é interna corporis; a legalidade e a constitucionalidade do procedimento são controláveis.**

7. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas. Consulte-se a edição mais recente, capítulo sobre controle da Administração.

JURISPRUDÊNCIA · OS PODERES PARLAMENTARES NÃO SÃO ABSOLUTOS

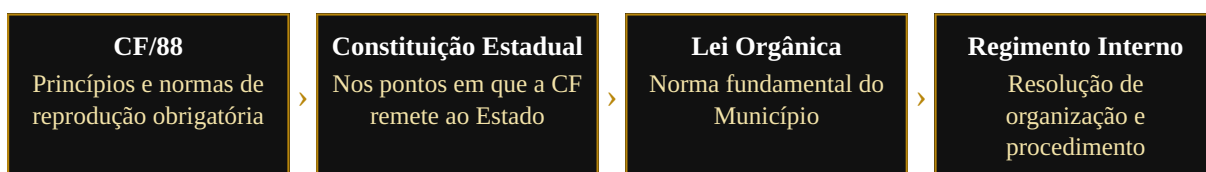
“OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. – Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV).”

STF, Tribunal Pleno. MS 23.452/RJ. Rel. Min. Celso de Mello, j. 16 set. 1999, DJ 12 maio 2000 (trecho da ementa).

Regimento Interno e Lei Orgânica: hierarquia e alinhamento

O Regimento Interno é hierarquicamente inferior à Lei Orgânica. Quando o Regimento a contraria — por exemplo, prevendo quórum diverso do exigido pela LOM, composição da Mesa distinta ou prazo de tramitação incompatível —, prevalece a Lei Orgânica, e o dispositivo regimental é inválido. Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que a validade da norma inferior depende de sua compatibilidade com a norma superior, expressão do princípio da legalidade em sentido amplo.⁸

Por isso, revisar o Regimento sem reler a Lei Orgânica é um erro metodológico frequente. Os dois diplomas formam um sistema: a desatualização de um repercute no outro e multiplica conflitos. Se a Lei Orgânica é emendada para prever sessões por meio eletrônico e o Regimento não regulamenta o procedimento, a norma superior permanece sem aplicação segura; se o Regimento é modernizado para admitir votação eletrônica, mas a LOM exige “votação nominal por chamada”, cria-se uma antinomia que pode ser explorada em juízo.



Esquema 1.1 — Escala de validade do Regimento Interno (leitura “de baixo para cima”).

Consequências práticas da desatualização regimental

Regimentos defasados produzem efeitos concretos e mensuráveis. Os mais comuns são: **nulidade de sessões e votações**, quando o rito seguido contraria norma superior; **judicialização de decisões da Mesa**, especialmente em eleições da Mesa, formação de comissões e

8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. Consulte-se a edição mais recente.

processos disciplinares; **paralisia decisória**, quando o texto é omissivo e não há consenso sobre como proceder; e **exposição de vereadores e da Presidência** a questionamentos pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.

A omissão regimental quanto a temas hoje obrigatórios também gera responsabilização, pois muitos deveres decorrem diretamente de lei nacional, independentemente de previsão local. É o caso da transparência ativa: a Lei nº 12.527/2011 impõe aos órgãos públicos, inclusive às Câmaras, o dever de divulgar informações de interesse coletivo independentemente de requerimento (art. 8º), e estabelece como diretriz a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (art. 3º, I).⁹ A ausência de regra regimental sobre publicação de pautas, atas e votações não exime a Câmara desse dever; apenas torna mais provável o seu descumprimento.

ATENÇÃO · LEI DO GOVERNO DIGITAL NOS MUNICÍPIOS

A Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital) aplica-se diretamente à administração federal. Para Estados, Distrito Federal e Municípios, ela incide **desde que adotem os seus comandos por meio de atos normativos próprios** (art. 2º, III, e §2º). Portanto, a Câmara que deseja se valer desse regime deve fazê-lo expressamente — por lei municipal ou, no que toca à sua organização interna, por resolução —, e não presumir sua aplicação automática. A LAI e a LRF, ao contrário, são de observância obrigatória por todos os entes.

Conteúdo essencial do Regimento Interno

Um Regimento completo deve disciplinar, no mínimo, os seguintes blocos temáticos: a estrutura, a eleição, as atribuições e a substituição da Mesa Diretora; a composição, a competência e o funcionamento das comissões permanentes e temporárias; as lideranças e os blocos parlamentares; os tipos e o rito das sessões; o processo legislativo (proposições, discussão, votação, redação final); os quóruns; os instrumentos de fiscalização; o julgamento das contas; o decoro parlamentar e o processo disciplinar; a transparência e a participação popular; e as disposições de transição.

Lacunas nesses pontos comprometem o funcionamento da Casa. A ausência de regra clara sobre o regime de urgência, por exemplo, abre espaço para arbitrariedade e para a anulação posterior de deliberações. José Afonso da Silva destaca que o Regimento é o instrumento da autonomia funcional do Legislativo, garantindo previsibilidade e isonomia entre os parlamentares — e a previsibilidade só existe quando o texto antecipa as situações recorrentes.

Do ponto de vista da jurisprudência, vale a distinção entre **vício formal** e **vício material**. O vício formal decorre do desrespeito ao rito, ao quórum ou à iniciativa; o vício material, da incompatibilidade do conteúdo da norma com a Constituição. No plano regimental, o des-

respeito a regra que assegure direito da minoria ou o devido processo legislativo previsto na Constituição pode gerar nulidade da deliberação. Daí a importância de o Regimento prever, com clareza, prazos, quóruns e a ordem dos atos: a previsibilidade procedimental é a melhor defesa contra a judicialização das decisões da Mesa e do Plenário.

Competência e processo para revisar o Regimento

A iniciativa de alteração do Regimento é privativa do próprio Legislativo — normalmente da Mesa Diretora, de comissão especial ou de um número mínimo de vereadores, conforme o rito de Resolução previsto no Regimento vigente e na Lei Orgânica. Não há sanção nem veto do Prefeito, e qualquer tentativa de ingerência do Executivo na matéria é inconstitucional. Meirelles é enfático: a elaboração do Regimento é matéria de competência exclusiva da Câmara.

É juridicamente possível elaborar um **Regimento inteiramente novo**, e não apenas emendar o existente, desde que respeitados o quórum e o procedimento aplicáveis. A escolha entre reforma pontual e Regimento novo é técnica e depende do grau de defasagem diagnosticado. Como regra de experiência, quando mais de um quarto dos dispositivos exige alteração, ou quando os defeitos atingem a estrutura do texto (títulos inteiros superados, numeração fragmentada por dezenas de resoluções), a reelaboração integral tende a ser mais segura do que a colcha de retalhos.

Quadro 1.2 — Roteiro de decisão: emendar ou reescrever?

Diagnóstico	Indicação	Observação
Poucos dispositivos inconstitucionais ou conflitantes com a LOM	Emendas pontuais	Preservar numeração; revogação expressa
Omissões localizadas (ex.: sessões remotas, transparência de votações)	Emendas aditivas	Inserir artigos com letras (art. 45-A), sem renumerar
Muitas resoluções esparsas, remissões quebradas, títulos superados	Consolidação ou Regimento novo	Texto único, com quadro comparativo
Defasagem estrutural e conflito sistêmico com a LOM	Regimento novo, após revisão da LOM	Revisão integrada dos dois diplomas

Em qualquer hipótese, o processo deve ser documentado: exposição de motivos, parecer das comissões, quadro comparativo entre o texto vigente e o proposto, registro das alterações e publicação do texto consolidado. A LC nº 95/1998 fornece os parâmetros de qualidade: clareza, precisão e ordem lógica (art. 11), unidade de objeto (art. 7º) e revogação expressa (art. 9º).

Regimento moderno: transparência, participação e checklist de revisão

O Regimento contemporâneo incorpora institutos que a Constituição e as leis nacionais hoje exigem ou recomendam: transparência ativa, acesso à informação, ouvidoria, audiências públicas, tribuna popular e mecanismos de participação cidadã. Esses dispositivos transformam a Casa em espaço efetivo de controle social. Modernizar, contudo, não é apenas digitalizar: é reorganizar o procedimento para garantir publicidade, motivação e participação, alinhando o texto ao novo patamar de governança pública.

A revisão segura combina técnica legislativa e cautela institucional: preserva a numeração quando possível, evita revogações tácitas, consolida o texto final e prevê regras de transição para processos em curso (por exemplo, CPIs instaladas e processos disciplinares abertos). Cada mudança deve ter fundamento normativo expresso. Recomenda-se submeter o anteprojeto à Procuradoria ou assessoria jurídica da Câmara e, quando houver repercussão administrativa ou financeira, ao controle interno.

NA PRÁTICA · CHECKLIST DE REVISÃO REGIMENTAL

1. Compatibilidade de cada dispositivo com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a LOM.
2. Clareza dos quóruns de instalação e de deliberação, por espécie de proposição.
3. Regras de urgência, verificação de votação e votação nominal.
4. Instrumentos de fiscalização: pedidos de informação, convocações, CPI, acompanhamento orçamentário.
5. Julgamento de contas e processo de cassação conforme o DL nº 201/1967.
6. Decoro parlamentar, Código de Ética e processo disciplinar com contraditório.
7. Transparência, acesso à informação e participação popular.
8. Sessões e reuniões por meio eletrônico, assinatura digital e tramitação eletrônica.
9. Disposições transitórias para situações em curso.

Cada item reprovado no checklist converte-se em tarefa de redação.



RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO I

- A Câmara exerce funções legislativa, fiscalizadora, julgadora e administrativa; possui personalidade judiciária para defender suas prerrogativas (Súmula 525/STJ).
- O Regimento Interno é Resolução, sem sanção do Prefeito, de cumprimento obrigatório e subordinado à Constituição e à Lei Orgânica.
- Pelo Tema 1.120/STF, a interpretação de normas meramente regimentais é *interna corporis*, salvo desrespeito às normas constitucionais.
- Revisar o Regimento sem reler a LOM é erro metodológico: os dois diplomas formam um sistema.
- A omissão regimental não afasta deveres de lei nacional (LAI, LRF); a Lei do Governo Digital depende de adoção por ato próprio.
- A escolha entre emendar e reescrever é técnica; em qualquer caso, a reforma deve ser documentada e observar a LC nº 95/1998.

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

A Câmara aprova um projeto em regime de urgência, mas o Regimento não define quem pode requerer a urgência, nem o quórum para aprová-la, nem quais fases podem ser dispensadas. Um vereador ajuíza mandado de segurança alegando nulidade da aprovação. Como analisar a situação à luz do Tema 1.120? A omissão regimental é mera lacuna, a ser integrada pela Mesa, ou compromete o devido processo legislativo? Que providências preventivas teriam evitado o litígio?

Pista: distinga o que seria interpretação de norma regimental (protegida) do que seria supressão de fase exigida pela Constituição ou pela LOM (controlável) — por exemplo, a dispensa de dois turnos em emenda à Lei Orgânica.

Questões para fixação

1. Quanto à natureza jurídica do Regimento Interno da Câmara Municipal, é correto afirmar que:
 - A. é aprovado por lei ordinária, sujeita a sanção do Prefeito;
 - B. é aprovado por Resolução, não se sujeita a sanção e é norma obrigatória subordinada à LOM;
 - C. é mero manual de procedimentos, sem força normativa;
 - D. prevalece sobre a Lei Orgânica em matéria de processo legislativo.
2. Segundo o Tema 1.120 do STF, o Poder Judiciário:
 - A. pode rever qualquer interpretação regimental da Mesa;
 - B. só pode controlar atos da Câmara em ação popular;
 - C. não pode controlar a interpretação de normas meramente regimentais, salvo desrespeito às normas constitucionais;

- D. está impedido de controlar qualquer ato legislativo.
3. A Súmula 525 do STJ reconhece à Câmara Municipal:
- A. personalidade judiciária para defender direitos institucionais;
 - B. personalidade jurídica própria;
 - C. legitimidade para cobrar créditos tributários do Município;
 - D. capacidade para contratar em nome próprio sem limites.
4. O Regimento prevê maioria simples para matéria que a Lei Orgânica submete a maioria absoluta. Nesse caso:
- A. prevalece o Regimento, por ser norma especial;
 - B. aplica-se a regra mais recente;
 - C. a Mesa escolhe livremente a regra aplicável;
 - D. prevalece a LOM, e o dispositivo regimental é inválido.
5. Sobre a Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital), é correto afirmar que:
- A. aplica-se automaticamente a todas as Câmaras Municipais;
 - B. foi declarada inconstitucional em relação aos Municípios;
 - C. aplica-se aos Municípios desde que adotem seus comandos por atos normativos próprios;
 - D. substitui a Lei de Acesso à Informação.

Leituras complementares

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulos sobre a Câmara Municipal, o Regimento Interno e os atos *interna corporis*.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo* — capítulo sobre a organização dos Municípios.
- STF. RE 1.297.884/DF (Tema 1.120) — inteiro teor do acórdão e dos embargos de declaração.
- BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998 — leitura integral (texto curto e de uso diário na revisão normativa).

MÓDULO II

Diagnóstico e legística: como revisar o Regimento Interno



Como diagnosticar e revisar o Regimento com técnica legislativa

CASO DE ABERTURA

A assessoria legislativa recebe a tarefa de corrigir um único artigo do Regimento. Ao abrir o texto, descobre artigos que remetem a dispositivos revogados há anos, quóruns que contrariam a Lei Orgânica, referências a um “Tribunal de Contas dos Municípios” que nunca existiu no Estado, capítulos inteiros sem qualquer regra sobre temas hoje obrigatórios e três resoluções que alteraram o mesmo parágrafo em sentidos diferentes. Por onde começar?

Este módulo apresenta um método: classificar os defeitos, aplicar a hierarquia normativa como critério de triagem e conduzir a revisão com as ferramentas da legística e da Lei Complementar nº 95/1998.

O problema da defasagem acumulada

Muitos Regimentos foram editados no início da década de 1990 e nunca passaram por revisão sistemática. Ao longo de três décadas, receberam alterações pontuais — por vezes dezenas de resoluções — aprovadas para resolver problemas imediatos. O resultado é um texto em camadas, com remissões quebradas, institutos superados, numeração fragmentada e dispositivos que se contradizem. A aplicação cotidiana fica difícil e surgem interpretações conflitantes a cada sessão.

A defasagem não é apenas estética: ela compromete a segurança jurídica das deliberações e expõe a Casa a impugnações. Diagnosticar é o primeiro passo técnico de qualquer reforma responsável. A própria Lei Complementar nº 95/1998 oferece o instrumento de saneamento: a **consolidação**, que “consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados” (art. 13, §1º).¹⁰ Embora pensada para as leis federais, a lógica aplica-se integralmente aos textos regimentais.

10. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Art. 13, §1º, com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Tipologia dos defeitos regimentais

Os defeitos encontrados em um Regimento podem ser agrupados em quatro tipos, cada um com tratamento próprio. Classificar corretamente evita retrabalho e permite priorizar: inconstitucionalidades e conflitos com a LOM vêm antes de problemas de redação.

Quadro 2.1 — Tipologia dos defeitos e tratamento adequado

Tipo	Exemplos	Tratamento
(a) Inconstitucionalidade ou ilegalidade	Convocação de suplente em licença de 30 dias; poder individual do vereador de requisitar documentos; recondução ilimitada à Mesa	Supressão ou adequação imediata
(b) Conflito com a Lei Orgânica	Quórum, composição da Mesa ou prazos divergentes da LOM	Correção simultânea dos dois diplomas, quando necessário
(c) Omissão sobre tema obrigatório	Ausência de regras de transparência, votação nominal, sessões remotas, rito de cassação	Inclusão de regra nova
(d) Incoerência interna	Contradições entre artigos, remissões a dispositivos revogados, terminologia instável	Consolidação e revisão redacional

Para resolver antinomias, aplicam-se os critérios clássicos lembrados por Di Pietro: o **hierárquico** (norma superior prevalece sobre a inferior), o **cronológico** (norma posterior revoga a anterior, quando de mesma hierarquia — Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 2º, §1º) e o da **especialidade** (norma especial prevalece sobre a geral). No diagnóstico regimental, o critério hierárquico resolve a maior parte dos casos; o cronológico e o da especialidade servem para as incoerências internas, entre resoluções sucessivas.

Legística: a ciência da boa elaboração normativa

Legística é o conjunto de métodos e técnicas voltados à qualidade da norma. A doutrina costuma dividi-la em dois ramos. A **legística material** ocupa-se do conteúdo: que problema a norma pretende resolver, que alternativas existem, quais os efeitos esperados e como avaliá-los. A **legística formal** ocupa-se da forma: estrutura, sistematização, linguagem, clareza e comunicabilidade do texto.

A literatura de legística — que tem em Jean-Daniel Delley uma referência internacional e, no Brasil, forte desenvolvimento nas Escolas do Legislativo, como a da Assembleia Legislativa de Minas Gerais — enfatiza a avaliação de impacto e a clareza como atributos de le-

gitimidade da norma. Aplicar legística ao Regimento significa decidir, com método, o conteúdo de cada dispositivo (por que existe, a que problema responde) e redigi-lo de forma clara e ordenada, reduzindo ambiguidade e litígio.

CONCEITO-CHAVE · LEGÍSTICA MATERIAL E FORMAL

Material: define *o que* regular — diagnóstico do problema, objetivos, alternativas, impactos.

Formal: define *como* redigir — articulação, linguagem, sistematização (LC nº 95/1998, arts. 7º a 12).

A hierarquia normativa como bússola do diagnóstico

O diagnóstico parte da hierarquia: Constituição Federal, Constituição Estadual (nos pontos em que a Constituição Federal remete ao direito estadual), Lei Orgânica Municipal e, abaixo, o Regimento Interno. Todo dispositivo regimental deve ser lido “de baixo para cima”, conferindo-se sua compatibilidade com as normas superiores. Quando o Regimento contraria a LOM ou a Constituição, não há interpretação que o salve: o dispositivo é inválido e deve ser corrigido. A hierarquia é o critério primeiro de triagem.

No plano constitucional, a triagem exige atenção especial às normas de **reprodução obrigatória**. O Supremo Tribunal Federal entende que diversas regras do processo legislativo federal irradiam-se para Estados e Municípios por simetria: a iniciativa reservada do Chefe do Executivo (art. 61, §1º), a vedação de emendas que aumentem despesa em projetos de iniciativa privativa (art. 63, I), o prazo de licença para convocação de suplente (art. 56, §1º) e o limite de recondução à Mesa Diretora, entre outras. Cada uma dessas matérias será estudada nos módulos seguintes; no diagnóstico, basta sinalizar os dispositivos locais que tratam delas para conferência específica.

ATENÇÃO · SIMETRIA NÃO É CÓPIA INTEGRAL

O princípio da simetria não obriga o Município a copiar todo o modelo federal. O STF distingue as normas de reprodução obrigatória (que estruturam a separação de Poderes e o processo legislativo) do espaço legítimo de autonomia local. O próprio art. 29 da Constituição fixa preceitos específicos para os Municípios, que a Constituição Estadual não pode “abrandar nem agravar”, salvo onde há remissão expressa ao direito estadual (ADI 2.112 MC, citada na Introdução).

Identificando dispositivos desatualizados, conflitos e omissões

Dispositivos desatualizados

Costumam citar leis revogadas (a Lei nº 8.666/1993, substituída pela Lei nº 14.133/2021), órgãos extintos, moedas antigas, procedimentos em papel e prazos contados de forma incompatível com a tramitação eletrônica. A revisão deve cotejar cada remissão com a legislação vigente e atualizar as referências. Uma boa prática é substituir remissões rígidas (“nos termos da Lei nº X”) por remissões funcionais (“nos termos da legislação federal de licitações e contratos”) sempre que a referência não for essencial à compreensão da regra.

Conflitos com a Lei Orgânica

O conflito mais grave é o que opõe Regimento e LOM. Exemplos típicos: quórum de deliberação divergente, composição da Mesa diferente da prevista na LOM, prazos de tramitação incompatíveis, hipóteses de sessão secreta não previstas na norma superior. Nesses casos prevalece a LOM, como ensina Carvalho Filho: a antinomia entre norma superior e inferior resolve-se pela prevalência da superior, com invalidade da inferior incompatível. O diagnóstico deve mapear, dispositivo a dispositivo, a correspondência entre os dois textos, sinalizando cada divergência — pois ajustar apenas um dos diplomas perpetua o conflito.

Omissões sobre temas obrigatórios

Há temas cuja regulação decorre de lei nacional, ainda que o Regimento antigo seja silente: transparência ativa (LAI, art. 8º), instrumentos de transparência da gestão fiscal (LRF, art. 48), serviço de informação ao cidadão, participação popular. A omissão não afasta o dever — apenas o torna mais arriscado. O diagnóstico de omissões cruza o índice do Regimento com uma lista de obrigações legais vigentes; cada lacuna identificada vira proposta de inclusão.

Quadro 2.2 — Modelo de matriz de diagnóstico (extrato)

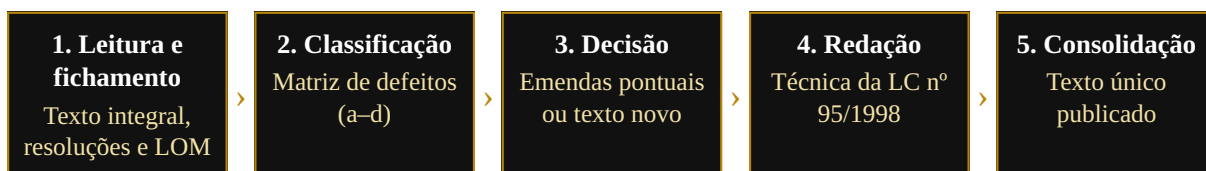
Dispositivo	Texto atual (resumo)	Parâmetro superior	Tipo de defeito	Proposta
RI, art. 18	Mesa com mandato de 2 anos, “permitida a reeleição”	CF, art. 57, §4º; ADPF 871; ADPF 959	(a) inconstitucionalidade parcial	Limitar a uma recondução sucessiva ao mesmo cargo
RI, art. 64	Leis complementares por maioria simples	LOM, art. 52 (maioria absoluta)	(b) conflito com a LOM	Adequar ao quórum da LOM

—	Silêncio sobre publicação de votações nominais	LAI, art. 8º	(c) omissão	Incluir artigo sobre registro e divulgação
RI, arts. 90 e 132	Prazos de parecer divergentes (10 e 15 dias)	—	(d) incoerência	Unificar prazo

Nota: numeração meramente ilustrativa.

Método de revisão em cinco etapas

Recomenda-se um método em cinco etapas, cada uma com um produto documentado. O método transforma a revisão em processo rastreável, com exposição de motivos e pareceres, o que confere legitimidade e facilita o controle posterior.



Esquema 2.1 — Método de revisão regimental.

Na etapa 1, a equipe lê o texto integral, reúne todas as resoluções modificativas e produz uma versão compilada de trabalho. Na etapa 2, preenche a matriz de diagnóstico. Na etapa 3, decide — com base na quantidade e na natureza dos defeitos — entre emendas pontuais e um Regimento novo. Na etapa 4, redige os dispositivos conforme as regras de técnica legislativa. Na etapa 5, consolida o texto, publica a versão integral e disponibiliza quadro comparativo. O art. 7º da LC nº 95/1998 recorda dois princípios úteis nessa fase: cada ato tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a ele.

Técnica de redação dos dispositivos

A LC nº 95/1998 estabelece que a unidade básica de articulação é o artigo; os artigos desdobram-se em parágrafos ou incisos; os parágrafos em incisos; os incisos em alíneas; e as alíneas em itens (art. 10, I e II). Os parágrafos são representados pelo sinal “§”, usando-se “parágrafo único” por extenso quando houver apenas um; os incisos são indicados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos (art. 10, III e IV). A regra geral vai no *caput*; exceções e complementos, nos parágrafos; enumerações, nos incisos.

O art. 11 exige que as disposições sejam redigidas com **clareza, precisão e ordem lógica**. Para a clareza: palavras em sentido comum, frases curtas e concisas, ordem direta, uniformidade do tempo verbal (preferencialmente o presente ou o futuro simples do presente).

Para a precisão: expressar a ideia com as mesmas palavras ao longo do texto, evitar sinônimos com propósito estilístico e expressões de duplo sentido. Para a ordem lógica: reunir sob a mesma categoria as disposições relacionadas, restringir cada artigo a um único assunto e expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares.

NA PRÁTICA · ANTES E DEPOIS

Redação defeituosa: “Art. 70. O Presidente poderá, a seu critério, e ouvidos os líderes quando possível, conceder urgência às matérias relevantes, podendo ser dispensadas as formalidades regimentais.”

Redação revista: “Art. 70. A urgência será requerida por um terço dos membros da Câmara ou por comissão, e aprovada pela maioria absoluta. § 1º A urgência dispensa os interstícios e reduz à metade os prazos regimentais, vedada a dispensa de parecer da comissão competente para análise de constitucionalidade. § 2º Não se admitirá urgência para proposta de emenda à Lei Orgânica e para projeto de Código.”

O texto revisto elimina o “a seu critério”, define legitimados, quórum, efeitos e limites materiais — reduzindo a discricionariedade e o risco de litígio.

A legística formal recomenda ainda a chamada “regra da unidade”: cada dispositivo veicula uma única norma. Frases longas, com várias condições encadeadas, geram dúvidas sobre qual condição se aplica a qual consequência. Outra recomendação é padronizar a terminologia em todo o texto: se o Regimento usa “Plenário”, não deve alternar com “Plenária” ou “Assembleia”; se usa “proposição”, não deve alternar com “propositura” sem definição.

Alteração, consolidação e revogação expressa

A alteração dos textos segue o art. 12 da LC nº 95/1998. Quando se tratar de alteração considerável, faz-se reprodução integral em novo texto; nos demais casos, substitui-se o dispositivo no próprio texto ou acrescenta-se dispositivo novo. Duas regras são especialmente úteis na revisão regimental: é vedada a renumeração de artigos, devendo-se usar o número do artigo anterior seguido de letras maiúsculas (art. 45-A, 45-B), e é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado ou declarado inconstitucional, que deve manter essa indicação (art. 12, III, “b” e “c”). O artigo alterado é identificado com as letras “NR”, entre parênteses, ao final (art. 12, III, “d”).

A revogação deve ser sempre **expressa**: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas” (art. 9º). A velha fórmula “revogam-se as disposições em contrário” não atende à exigência e gera insegurança, pois transfere ao intérprete a tarefa de descobrir o que foi revogado.

ATENÇÃO · CONSOLIDAÇÃO NÃO É REFORMA DISFARÇADA

A consolidação preserva o conteúdo normativo dos dispositivos consolidados, admitindo apenas as alterações formais listadas no art. 13, §2º, da LC nº 95/1998 (atualização de denominações, eliminação de ambiguidades, fusão de dispositivos repetitivos etc.). Se a Câmara pretende mudar o mérito de regras — quóruns, prazos, competências —, deve fazê-lo por resolução de alteração, com debate e votação próprios, e não embutir mudanças de mérito em uma “consolidação”.

Participação, legitimação e plano de adequação

Uma reforma regimental ganha legitimidade quando é precedida de discussão: consulta às bancadas e lideranças, manifestação das comissões, audiência pública e ampla publicidade do anteprojeto. A transparência do processo reforça a aceitação do resultado e reduz o risco de que a minoria parlamentar veja na reforma uma manobra da maioria. Quando a Lei Orgânica ou o próprio Regimento preveem etapa participativa obrigatória — audiência pública, consulta, prazo para sugestões —, sua supressão pode ser apontada como vício do procedimento; por isso, o cronograma deve contemplá-la expressamente.

O produto final do diagnóstico é um **plano de adequação**: relação dos dispositivos a alterar, justificativa de cada mudança, minuta consolidada e cronograma de tramitação. O plano organiza a reforma e permite o acompanhamento pela Mesa e pelas comissões. Com plano e cronograma, a revisão deixa de ser reação a crises pontuais e passa a ser política institucional permanente de qualidade normativa — tema desenvolvido no Módulo VIII.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO II

- Defasagem acumulada gera insegurança; o diagnóstico é o primeiro passo técnico da reforma.
- Defeitos classificam-se em: inconstitucionalidade/ilegalidade, conflito com a LOM, omissão e incoerência interna — cada um com tratamento próprio.
- Legística material define o conteúdo; legística formal, a redação (LC nº 95/1998, arts. 7º a 12).
- A hierarquia é o critério primeiro de triagem; a simetria exige atenção às normas de reprodução obrigatória.
- Método em cinco etapas: leitura, classificação, decisão, redação, consolidação.
- Revogação sempre expressa (art. 9º); vedada a renumeração de artigos (art. 12, III, “b”); consolidação não altera mérito (art. 13).

**CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO**

O Regimento prevê quórum de maioria simples para deliberação que a Lei Orgânica submete à maioria absoluta. A Mesa aplicou o Regimento e declarou aprovada a matéria com 6 votos favoráveis, em Câmara de 13 vereadores com 10 presentes. A deliberação é válida? Que tipo de defeito do diagnóstico está presente? Como a consolidação e a matriz de diagnóstico poderiam ter prevenido o erro?

Questões para fixação

1. Um Regimento que remete a dispositivo revogado da antiga lei de licitações apresenta, na tipologia estudada, defeito de:
 - A. incoerência/desatualização, tratável por revisão e consolidação;
 - B. inconstitucionalidade material;
 - C. conflito com a Constituição Estadual;
 - D. omissão sobre tema obrigatório.
2. Segundo a LC nº 95/1998, a cláusula de revogação deve:
 - A. limitar-se à fórmula “revogam-se as disposições em contrário”;
 - B. ser omitida quando houver consolidação;
 - C. enumerar expressamente as leis ou disposições revogadas;
 - D. ser aprovada em turno suplementar.
3. Ao acrescentar um artigo entre os arts. 45 e 46 do Regimento, a técnica correta é:
 - A. renumerar todos os artigos seguintes;
 - B. inserir o texto como parágrafo do art. 46, ainda que o assunto seja diverso;
 - C. aproveitar o número de um artigo revogado;
 - D. criar o art. 45-A.
4. A legística material ocupa-se prioritariamente:
 - A. da numeração dos dispositivos;
 - B. do conteúdo da norma, dos objetivos e dos impactos esperados;
 - C. da pontuação do texto;
 - D. da publicação oficial.
5. Uma “consolidação” do Regimento que altera o quórum de aprovação de leis complementares:
 - A. desvirtua a consolidação, que deve preservar o conteúdo normativo; a mudança de mérito exige alteração própria;
 - B. é regular, pois consolidar permite qualquer mudança;
 - C. dispensa votação em Plenário;



D. depende de sanção do Prefeito.

Leituras complementares

- BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998, arts. 7º a 13, e Decreto nº 9.191/2017 (normas e diretrizes para elaboração de atos normativos do Executivo federal, útil como referência de boas práticas).
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — capítulo sobre princípios e hierarquia normativa.

MÓDULO III

Composição institucional: Mesa, comissões, bancadas e recesso



Mesa Diretora, comissões, bancadas, lideranças, calendário e estrutura administrativa

CASO DE ABERTURA

A eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio é contestada. O Regimento permite a “reeleição” sem qualquer limite, e a Lei Orgânica é silente. O Presidente, que já exercera dois mandatos consecutivos no cargo, é eleito pela terceira vez consecutiva. Um grupo de vereadores ajuíza ação; o Judiciário suspende a posse; a Câmara fica semanas sem direção definida e a pauta paralisa. Como organizar a estrutura da Casa para evitar esse tipo de crise?

A Mesa Diretora: função e composição

A Mesa Diretora é o órgão de direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara. Compõe-se, em regra, de Presidente, Vice-Presidente e Secretários, com atribuições de convocar e conduzir sessões, promulgar resoluções e decretos legislativos, ordenar despesas, representar a Casa e dirigir seus serviços. Hely Lopes Meirelles a qualifica como o órgão diretivo da Câmara, com funções de direção dos trabalhos e de administração interna.

Sua composição, a forma de eleição, a duração dos mandatos, as atribuições e a substituição de seus membros devem estar previstas de modo **harmônico** na Lei Orgânica e no Regimento. A LOM costuma fixar os elementos estruturais (composição, mandato, momento da eleição); o Regimento, o procedimento (registro de chapas ou candidaturas, votação, apuração, posse, substituições). Divergências entre os dois diplomas estão entre as fontes mais recorrentes de litígio em Câmaras Municipais.

Recomenda-se que o Regimento também discipline a **representação proporcional** na Mesa “tanto quanto possível”, em simetria com o art. 58, §1º, da Constituição, bem como o momento da eleição para o segundo biênio. Eleições antecipadas em demasia — realizadas meses ou anos antes do início do mandato — têm sido vistas com reserva pela jurisprudência, por poderem configurar burla ao limite de recondução, como se verá a seguir.

Eleição da Mesa e o limite de recondução

No plano federal, o art. 57, §4º, da Constituição veda a recondução para o mesmo cargo da Mesa “na eleição imediatamente subsequente”. Por muito tempo discutiu-se se essa regra seria de reprodução obrigatória por Estados e Municípios. O Supremo Tribunal Federal consolidou um entendimento em etapas, que hoje oferece parâmetro seguro para a revisão da LOM e do Regimento.

Primeiro, na **ADI 6.524**, a Corte assentou que o art. 57, §4º, impede a recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente dentro da mesma legislatura, no âmbito do Congresso Nacional. Em seguida, em uma série de ações relativas a Assembleias Legislativas, fixou que os princípios republicano e democrático impõem, também aos entes subnacionais, o limite de **uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo**, independentemente de os mandatos se referirem à mesma legislatura. Por fim, estendeu o parâmetro às Câmaras Municipais.

JURISPRUDÊNCIA · TESE FIXADA PARA AS MESAS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

“(i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura; (ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; (iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.”

STF, Tribunal Pleno. ADI 6.688, ADI 6.698, ADI 6.714 e ADI 7.016 (Rel. Min. Gilmar Mendes) e ADI 6.683, ADI 6.686, ADI 6.687, ADI 6.711 e ADI 6.718 (Rel. Min. Nunes Marques), j. 7 dez. 2022, DJe 28 abr. 2023. Precedente-base: ADI 6.524, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15 dez. 2020, DJe 6 abr. 2021. Fonte: coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 57.

JURISPRUDÊNCIA · APLICAÇÃO ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS

ADPF 871 — “Permissão de recondução de membro da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Princípios republicano e democrático. Interpretação conforme à Constituição para permitir apenas uma reeleição consecutiva para o mesmo cargo.”

STF, Tribunal Pleno. ADPF 871. Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 23 nov. 2021, DJe 3 dez. 2021.

ADPF 959 (Salvador/BA) — por unanimidade, o Plenário decidiu que o dispositivo da Lei Orgânica de Salvador sobre a eleição dos dirigentes da Câmara “deve ser interpretado de forma a permitir apenas uma recondução sucessiva ao mesmo cargo na Mesa Diretora, independentemente da legislatura”.

STF, Tribunal Pleno. ADPF 959. Rel. Min. Nunes Marques, julgamento de mérito em sessão virtual finalizada em 20 nov. 2023 (Notícias STF, 24 nov. 2023). Em outubro de 2022, o relator havia suspenso cautelarmente a eleição da Mesa para o biênio 2023–2024.

Três consequências práticas derivam desse conjunto. Primeira: o limite é de **uma** recondução sucessiva ao **mesmo cargo**; nada impede que o membro da Mesa seja eleito para cargo diverso. Segunda: o limite vale **independentemente da legislatura**, de modo que o Presidente do segundo biênio de uma legislatura que já havia presidido o primeiro biênio não pode ser reconduzido para o primeiro biênio da legislatura seguinte. Terceira: a **antecipação fraudulenta** das eleições, como estratégia para escapar ao limite, é expressamente ressaltada pela tese.

ATENÇÃO · INSTABILIDADE JURISPRUDENCIAL EM CASOS CONCRETOS

Embora a tese seja clara, decisões em reclamações e ações sobre Municípios específicos já adotaram soluções diferentes quanto ao marco temporal e à contagem de mandatos anteriores a 2021. Por isso, a LOM e o Regimento devem fixar a regra local de forma **inequívoca** — por exemplo: “É permitida uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, ainda que em legislaturas diferentes” —, reduzindo o espaço para disputas interpretativas.

As comissões: permanentes e temporárias

As comissões são órgãos fracionários que examinam matérias, emitem pareceres e exercem fiscalização. Dividem-se em **permanentes**, que acompanham temas ao longo de toda a legislatura (Constituição, Justiça e Redação; Finanças e Orçamento; Obras; Saúde; Educação etc.), e **temporárias**, criadas para fins específicos e com prazo certo — comissões especiais, de representação, processantes e parlamentares de inquérito.

O art. 58, §2º, da Constituição, aplicável por simetria, enumera competências das comissões: discutir e votar projetos na forma do Regimento, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar Secretários para prestar informações, receber petições e reclamações de qualquer pessoa, solicitar depoimento de autoridade ou cidadão e apreciar

programas de obras e planos de desenvolvimento. O Regimento deve definir competências, composição, prazos e poderes de cada comissão, sob pena de esvaziar a fase mais técnica do processo legislativo.

Em Câmaras pequenas, com 9 ou 11 vereadores, a multiplicação de comissões permanentes pode ser disfuncional: cada vereador acaba integrando várias comissões, e os prazos se acumulam. A técnica recomenda comissões temáticas agregadas (por exemplo, “Comissão de Políticas Sociais”, abrangendo saúde, educação e assistência) e uma Comissão de Constituição, Justiça e Redação forte, com parecer obrigatório sobre admissibilidade.

Comissões Parlamentares de Inquérito no Município

A CPI é instrumento de fiscalização com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento. Nos termos do art. 58, §3º, da Constituição, observado por simetria, sua criação depende de **requerimento de um terço** dos membros da Casa, para apuração de **fato determinado** e por **prazo certo**; suas conclusões, se for o caso, são encaminhadas ao Ministério Público para promoção da responsabilidade civil ou criminal.

O STF trata a criação da CPI como **direito das minorias**: preenchidos os três requisitos constitucionais, a instalação não depende de deliberação da maioria. Em julgamento de 2026, a Corte precisou os contornos desse direito ao examinar pedido de prorrogação de comissão mista.

JURISPRUDÊNCIA · CRIAÇÃO DE CPI É DIREITO DA MINORIA; PRORROGAÇÃO NÃO

O Plenário do STF, por maioria, assentou que a criação de CPI, preenchidos os requisitos do art. 58, §3º, é direito da minoria parlamentar, mas que a **prorrogação** do prazo da comissão não integra esse direito, submetendo-se às regras regimentais e à deliberação da Casa (caso da CPMI do INSS).

STF, Tribunal Pleno. MS 40.799/DF. Rel. Min. André Mendonça (vencido); redator do acórdão Min. Flávio Dino, j. 26 mar. 2026.

O Regimento deve disciplinar o rito da CPI com precisão: requisitos do requerimento, prazo e hipóteses de prorrogação, composição proporcional, poderes instrutórios, forma de convocação de testemunhas, relatório final e encaminhamentos. Abusos ou omissões procedimentais são frequentemente levados ao Judiciário, que controla a legalidade — não o mérito político —, como assentado no MS 23.452 (Módulo I). Deve-se lembrar, ainda, que certas medidas se submetem à **reserva de jurisdição** (busca domiciliar, interceptação telefônica, decretação de prisão, salvo flagrante), não podendo ser determinadas por CPI.

Bancadas, blocos, lideranças e proporcionalidade

Bancadas, blocos parlamentares e lideranças organizam politicamente a Casa. Influenciam a composição das comissões, a distribuição do tempo de fala, a indicação de relatores e a dinâmica das deliberações. A doutrina do Direito Parlamentar destaca as lideranças como instrumentos de racionalização do debate e de representação das correntes políticas. A ausência de regras sobre lideranças e blocos gera disputas sobre vagas em comissões e tempo de fala, comprometendo a previsibilidade dos trabalhos.

A composição das comissões deve respeitar, tanto quanto possível, a **representação proporcional** dos partidos ou blocos parlamentares que participam da Casa (art. 58, §1º, por simetria). O desrespeito à proporcionalidade pode viciar a constituição das comissões e, por consequência, os atos delas emanados. O Regimento deve fixar o critério de cálculo de forma objetiva — por exemplo, o quociente obtido pela divisão do número de membros da Câmara pelo número de vagas na comissão, com distribuição das sobras pelas maiores médias — e prever o que ocorre na hipótese de mudança de partido ou de dissolução de bloco durante o biênio.

Quadro 3.1 — Pontos mínimos de disciplina regimental sobre lideranças

Tema	Conteúdo recomendado
Indicação do líder	Forma, prazo e documento de indicação pela bancada; vice-líder
Blocos parlamentares	Requisitos de formação, duração mínima, efeitos na proporcionalidade
Prerrogativas	Uso da palavra em horário próprio, indicação de membros de comissões, encaminhamento de votação
Líder do Governo	Previsão, forma de indicação pelo Prefeito, prerrogativas equivalentes
Mudança de partido	Efeitos sobre vagas em comissões durante o biênio

Sessão legislativa, recesso e continuidade

A sessão legislativa e o recesso organizam o calendário da Casa. No plano federal, o art. 57 da Constituição fixa os períodos de reunião do Congresso e disciplina a convocação extraordinária; o parâmetro é adotado, com adaptações, pelas Leis Orgânicas. O Regimento deve prever o início e o término dos períodos legislativos, os recessos, a convocação extraordinária — por quem, com que antecedência, sobre quais matérias — e a vedação de deliberação sobre matéria estranha à convocação.

Regras claras de recesso evitam a paralisia institucional. É recomendável prever que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em simetria com o art. 57, §2º, da Constituição, e disciplinar a atuação de comissão representativa durante o recesso, quando a LOM a previr. Também é útil definir a pauta mínima de cada sessão extraordinária e a forma de comunicação da convocação — inclusive por meio eletrônico, com confirmação de recebimento.

Modernização da Mesa e das comissões

A modernização institucional passa por regras objetivas de eleição da Mesa, mandatos definidos, atribuições claras e mecanismos de substituição. Nas comissões, ganha relevância a previsão de reuniões deliberativas com pauta publicada, audiências públicas e acompanhamento de políticas públicas e da execução orçamentária. Comissões eficientes têm **prazos definidos** para emitir parecer, poderes claros de requisição de informações — observado que a requisição é prerrogativa do órgão colegiado, e não do vereador isolado (Módulo IX) — e regras de quórum para deliberar. A omissão de prazos é causa frequente de travamento da pauta.

O Regimento deve prever o que ocorre diante da inércia: avocação pelo Plenário, designação de relator especial, inclusão automática em pauta após o decurso do prazo, preservando a celeridade e o controle. Incorporar reuniões por meio eletrônico, com publicidade e registro, moderniza a estrutura sem comprometer a colegialidade e a transparência — desde que haja disciplina sobre quórum virtual, identificação dos participantes, votação nominal e arquivamento das gravações.

NA PRÁTICA · MODELO DE DISPOSITIVO SOBRE INÉRCIA DE COMISSÃO

“Art. X. Esgotado o prazo sem emissão de parecer, o Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer vereador, designará relator especial, que terá o prazo improrrogável de cinco dias para oferecê-lo. Parágrafo único. Decorrido o prazo do relator especial, a proposição será incluída na Ordem do Dia, independentemente de parecer, salvo quanto ao exame de constitucionalidade, que é indispensável.”

Estrutura administrativa e limites de despesa

A estrutura da Câmara é também administrativa: servidores, cargos, contratos e despesas. A Constituição fixa limites de gasto do Legislativo municipal. Pelo art. 29-A, na redação dada pela EC nº 109/2021, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, “incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas”, não pode ultrapassar percentuais que variam de 7% a 3,5% do somatório da receita tributária e das trans-

ferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior, conforme a população do Município. Além disso, “A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores” (§1º).

O descumprimento desses limites tem consequências graves, previstas no próprio texto constitucional. Constitui crime de responsabilidade do **Prefeito** efetuar repasse que supere os limites, não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária (§2º). E “Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo” (§3º) — isto é, ao limite de 70% da receita da Câmara com folha de pagamento.¹¹

ATENÇÃO · PRECISÃO SOBRE O ART. 29-A

O crime de responsabilidade do Presidente da Câmara, no art. 29-A, refere-se especificamente ao limite de **70% com folha de pagamento** (§3º). As hipóteses do §2º (repasse acima do limite, fora do prazo ou a menor) são crimes de responsabilidade do **Prefeito**. O Regimento e os atos da Mesa devem prever rotinas de acompanhamento mensal desses indicadores.

O Regimento e os atos da Mesa devem observar, ainda, os princípios do art. 37 da Constituição, especialmente impessoalidade e moralidade na gestão de pessoal: concurso público como regra, cargos em comissão restritos a direção, chefia e assessoramento, vedação ao nepotismo (Súmula Vinculante 13) e transparência da folha.

Substituições, licenças e vacância na Mesa

A continuidade dos trabalhos exige regras claras de substituição: quem assume na ausência do Presidente, como se concedem licenças aos membros da Mesa e o que ocorre em caso de vacância. A omissão dessas regras gera disputas e paralisa decisória. O Regimento deve prever a linha sucessória (Vice-Presidente, Secretários, vereador mais votado ou mais idoso, conforme a opção local), os prazos de licença e o procedimento de preenchimento de vagas por eleição suplementar, com mandato apenas complementar.

Convém ainda disciplinar a hipótese de o Presidente da Câmara assumir interinamente a Prefeitura, em caso de dupla vacância ou impedimento do Prefeito e do Vice. O STF entende que a vocação sucessória dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, em caso de dupla vacância, insere-se na autonomia política local, a ser disciplinada pela Lei Orgânica (ADI 3.549, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 17 set. 2007). A LOM e o Regimento devem, portanto, harmonizar-se sobre quem substitui o Presidente na Câmara enquanto ele exerce a chefia do Executivo.

11. BRASIL. Constituição (1988). Art. 29-A, *caput* (redação da EC nº 109/2021) e §§ 1º a 3º (incluídos pela EC nº 25/2000). Texto conferido no Portal da Legislação do Planalto.

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO III**

- Mesa, comissões, lideranças e calendário devem ser disciplinados de forma harmônica entre LOM e Regimento.
- Recondução à Mesa: uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, independentemente da legislatura (tese de 7/12/2022; ADPF 871; ADPF 959); antecipação fraudulenta é vedada.
- CPI: um terço, fato determinado e prazo certo; criação é direito da minoria, prorrogação não (MS 40.799, 2026); atos sujeitos a controle de legalidade e à reserva de jurisdição.
- Proporcionalidade partidária nas comissões com critério objetivo de cálculo.
- Art. 29-A: limites de despesa (incluindo inativos e pensionistas desde a EC nº 109/2021); o desrespeito ao limite de 70% com folha é crime de responsabilidade do Presidente da Câmara.
- Regras de substituição, licença e vacância impedem que a direção da Casa fique acéfala.

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

O Presidente da Câmara presidiu a Casa no segundo biênio da legislatura 2021–2024 e foi reeleito Presidente para o primeiro biênio da legislatura 2025–2028. Agora pretende disputar a Presidência do segundo biênio (2027–2028), invocando a autonomia municipal e o silêncio da LOM. É possível? Como os princípios republicano e democrático limitam a recondução? Que redação na LOM e no Regimento teria pacificado a questão?

Questões para fixação

1. Segundo a jurisprudência do STF, a recondução de membro da Mesa da Câmara Municipal:
 - A. é livre, por se tratar de matéria interna corporis;
 - B. é vedada em qualquer hipótese;
 - C. é admitida uma única vez, sucessivamente, para o mesmo cargo, independentemente da legislatura;
 - D. é admitida duas vezes, desde que em legislaturas diferentes.
2. A criação de CPI, preenchidos os requisitos do art. 58, §3º, da CF:
 - A. é direito da minoria parlamentar, sendo a prorrogação sujeita às regras regimentais;
 - B. depende sempre de aprovação da maioria absoluta;
 - C. depende de autorização do Prefeito;
 - D. inclui o direito automático à prorrogação.
3. Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal, nos termos do art. 29-A da CF:
 - A. não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;



- B. efetuar repasse acima do limite;
 - C. enviar repasse a menor;
 - D. desrespeitar o limite de 70% da receita da Câmara com folha de pagamento.
4. O critério de composição das comissões recomendado pela simetria com o art. 58, §1º, da CF é:
- A. livre indicação pelo Presidente;
 - B. sorteio entre todos os vereadores;
 - C. representação proporcional dos partidos ou blocos, tanto quanto possível;
 - D. antiguidade no mandato.
5. Membro da Mesa reconduzido uma vez ao cargo de Presidente pretende, na eleição seguinte, concorrer ao cargo de 1º Secretário. À luz da tese do STF:
- A. é vedado, pois não pode permanecer na Mesa;
 - B. é permitido, pois a vedação alcança apenas o mesmo cargo;
 - C. depende de autorização do Tribunal de Justiça;
 - D. só é permitido na legislatura seguinte.

Leituras complementares

- STF. *A Constituição e o Supremo* — comentários ao art. 57, §4º, e ao art. 58 (portal.stf.jus.br).
- STF. ADPF 871 e ADPF 959 — inteiro teor dos acórdãos sobre Câmaras Municipais.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulo sobre a Mesa e as comissões da Câmara.

MÓDULO IV

Atividade legislativa: quóruns, sessões, votações e urgência



O devido processo legislativo no Regimento Interno

CASO DE ABERTURA

Em sessão tumultuada, o Presidente declara aprovado um projeto de lei complementar por votação simbólica. A oposição pede verificação de votação; o pedido é indeferido sob o argumento de que “o resultado era evidente”. Dias depois, descobre-se que apenas seis dos treze vereadores estavam em Plenário no momento da votação. A lei é questionada em juízo. O desfecho dependerá de uma palavra: **quórum**.

Tipos de sessão e organização dos trabalhos

As sessões da Câmara classificam-se, em regra, em **ordinárias**, **extraordinárias**, **solenes** e, conforme o Regimento, **especiais**. A sessão ordinária realiza o trabalho regular, nos dias e horários fixados; a extraordinária atende a matérias urgentes ou acumuladas e só pode deliberar sobre o objeto da convocação; a solene destina-se a comemorações e homenagens, sem deliberação; a especial serve a finalidades definidas no Regimento, como audiências e prestação de contas de autoridades.

A estrutura de cada sessão também precisa ser clara. O modelo mais comum divide a sessão ordinária em **Pequeno Expediente** (leitura de correspondências e proposições), **Grande Expediente** ou tribuna livre (pronunciamentos), **Ordem do Dia** (discussão e votação das matérias em pauta) e **Explicações Pessoais**. Definir com precisão a abertura, a verificação de presença, a ordem das fases, a publicação prévia da pauta e o encerramento assegura previsibilidade e protege a validade das deliberações. A pauta deve ser publicada com antecedência mínima definida, para permitir o estudo das matérias e o controle social.

Quórum de instalação e quórum de deliberação

Distinguem-se o **quórum de instalação** (ou de presença), que é o número mínimo de vereadores presentes para abrir a sessão ou iniciar a Ordem do Dia, e o **quórum de deliberação** (ou de votação), que é o número de votos necessários para aprovar a matéria. A confusão entre ambos é causa frequente de nulidade.

No plano federal, o art. 47 da Constituição estabelece a regra geral: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”. O dispositivo combina os dois conceitos: exige-se a presença da maioria absoluta (quórum de instalação para deliberar) e a aprovação pela maioria dos votos dos presentes (maioria simples). A regra é adotada pelas Leis Orgânicas como parâmetro geral, ao lado de quóruns qualificados para matérias específicas.

Quadro 4.1 — Espécies de maioria (exemplo em Câmara de 13 vereadores)

Espécie	Conceito	Exemplo
Maioria simples (relativa)	Mais da metade dos votos dos presentes, presente a maioria absoluta	Presentes 9: aprovam-se com 5 votos
Maioria absoluta	Primeiro número inteiro superior à metade dos membros da Casa	7 votos, independentemente dos presentes
Dois terços	Dois terços dos membros da Casa, arredondando-se para cima	9 votos ($13 \times 2/3 = 8,67$)

José Afonso da Silva ensina que o quórum é condição de validade da deliberação; sua inobservância vicia formalmente o ato legislativo. Por isso, o Regimento deve indicar, para cada espécie de proposição, o quórum exigido, e disciplinar o momento de aferição da presença — de preferência imediatamente antes de cada votação, e não apenas na abertura da sessão.

ATENÇÃO · FRAÇÕES E ARREDONDAMENTO

Quórum de dois terços e maioria absoluta calculam-se sobre o número total de membros da Câmara, e não sobre os presentes. Havendo fração, arredonda-se para o número inteiro imediatamente superior. Muitos litígios nascem de Regimentos que dizem “dois terços dos vereadores” sem esclarecer se são os presentes ou os membros; a redação deve ser inequívoca: “dois terços dos membros da Câmara”.

Espécies de proposições e iniciativa

As proposições incluem propostas de emenda à Lei Orgânica, projetos de lei complementar e ordinária, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo, emendas, substitutivos, requerimentos, indicações, moções e recursos. Cada espécie tem objeto e rito próprios. As **resoluções** regulam matérias de competência privativa da Câmara com efeitos internos (Regimento, organização administrativa); os **decretos legislativos**, matérias de competência exclusiva da Câmara com efeitos externos (julgamento de contas, concessão de títulos, sustação de atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar).

Algumas matérias têm **iniciativa reservada**. Por simetria com o art. 61, §1º, da Constituição, são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos; e criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos do Executivo. Matérias orçamentárias (PPA, LDO, LOA) também são de iniciativa do Executivo (art. 165). A Mesa, por sua vez, tem iniciativa para os projetos que disponham sobre a organização dos serviços administrativos da Câmara e a remuneração de seus servidores (por simetria com os arts. 51, IV, e 52, XIII).

JURISPRUDÊNCIA · A SANÇÃO NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INICIATIVA

“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF.”

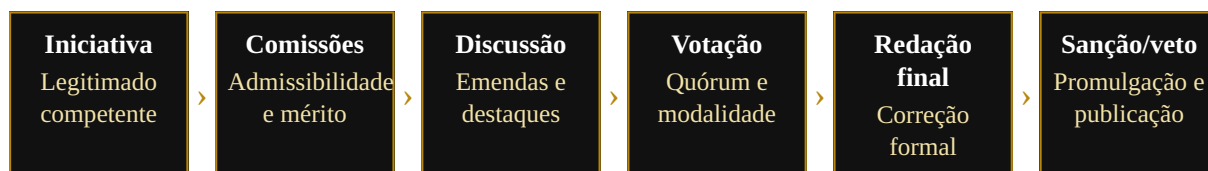
STF, Tribunal Pleno. ADI 2.867/ES. Rel. Min. Celso de Mello, j. 3 dez. 2003, DJ 9 fev. 2007. No mesmo sentido: ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 30 jun. 2011; ADI 6.337, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24 ago. 2020. Fonte: coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 61.

A antiga Súmula 5 do STF (“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”) está **superada**. O vício de iniciativa é insanável: a lei nasce inconstitucional, ainda que o Prefeito a sancione. Por outro lado, como se verá no Módulo IX (Tema 917), a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente: não é toda lei que gera despesa que invade a competência do Executivo.

O devido processo legislativo

O processo legislativo é a sequência ordenada de atos que vai da apresentação da proposição à sua publicação: iniciativa, leitura e distribuição, parecer das comissões, discussão, votação, redação final, envio ao Executivo, sanção ou veto, apreciação do veto, promulgação e publicação. Cada fase tem função de garantia: a leitura assegura conhecimento; o parecer, exame técnico; a discussão, participação das minorias; a votação, legitimidade; a redação final, correção formal; a publicação, eficácia.

O respeito a essa sequência — o **devido processo legislativo** — é condição de validade da norma. Saltar etapas ou desrespeitar prazos pode contaminar a lei com vício formal. Carvalho Filho observa que o devido processo legislativo é garantia objetiva da regularidade na formação das leis e da participação das minorias. As linhas essenciais dos arts. 59 a 69 da Constituição aplicam-se aos Municípios por simetria, especialmente quanto à iniciativa, às emendas, à sanção e ao veto.



Esquema 4.1 — Fases do processo legislativo ordinário no Município.

Modalidades de votação e transparência

A votação pode ser **simbólica** (os vereadores que aprovam permanecem como estão, e o Presidente proclama o resultado), **nominal** (cada vereador declara seu voto, registrado individualmente) ou, nas hipóteses excepcionabilíssimas admitidas, **secreta**. A regra contemporânea é a votação **ostensiva**, em prestígio à publicidade (art. 37, *caput*) e à responsabilização do parlamentar perante o eleitor. No plano federal, a EC nº 76/2013 aboliu o voto secreto nas deliberações sobre perda de mandato de parlamentar e na apreciação de vetos — sinal claro da orientação constitucional pela transparência.

O Regimento deve indicar quando cada modalidade é cabível e assegurar a **verificação de votação** quando requerida por qualquer vereador, evitando que a votação simbólica encubra a ausência de quórum — exatamente o problema do caso de abertura. Recomenda-se, ainda, que as matérias que exigem quórum qualificado (maioria absoluta ou dois terços) sejam votadas obrigatoriamente pelo processo nominal, pois só assim se comprova o atingimento do quórum.

Para assegurar transparência, o Regimento deve prever: votação ostensiva como regra; registro eletrônico ou em ata dos votos nominais; verificação de votação a pedido; publicação dos resultados e dos votos individuais no portal da Câmara; e restrição da votação secreta às hipóteses expressamente previstas na LOM, se houver. A publicidade das votações conecta-se ao controle social: o cidadão tem o direito de saber como votou seu representante (LAI, art. 8º).

Regime de urgência: utilidade e riscos

O regime de urgência acelera a tramitação, dispensando interstícios e abreviando prazos. É instrumento legítimo para matérias efetivamente urgentes — calamidades, prazos legais iminentes, adesão a programas com data-limite —, mas, sem disciplina clara, transforma-se em via de atropelo do debate e da análise técnica. A urgência mal regulada é uma das principais portas de entrada de leis inconstitucionais.

O Regimento deve definir: **quem** pode requerer urgência (um terço dos vereadores, líderes que representem esse número, comissão, o Prefeito nos projetos de sua iniciativa, quando a LOM previr); o **quórum** de aprovação do requerimento (recomenda-se maioria absoluta); os **efeitos** (redução de prazos, dispensa de interstícios); e os **limites materiais**. Entre esses limites, dois são essenciais: a urgência não pode suprimir o exame de constitucionalidade pela comissão competente, nem fases exigidas pela Constituição ou pela Lei Orgânica — como os dois turnos com interstício de dez dias na emenda à LOM (art. 29, *caput*).

ATENÇÃO · URGÊNCIA DO PREFEITO

Muitas LOMs reproduzem o art. 64, §§1º e 2º, da Constituição, permitindo ao Prefeito solicitar urgência nos projetos de sua iniciativa, com prazo para deliberação e “trancamento” da pauta em caso de inércia. Se a LOM prevê o instituto, o Regimento precisa disciplinar sua contagem de prazos, as matérias que ficam sobrestadas e as que continuam deliberáveis — sob pena de impasses sobre a validade das votações realizadas durante o sobrestamento.

Emendas, destaques e redação final

Durante a tramitação, o texto pode ser alterado por **emendas** (supressivas, aditivas, modificativas, substitutivas e aglutinativas) e **destaques** (votação em separado de parte da proposição). São instrumentos de aperfeiçoamento e de participação das minorias. A **redação final** consolida o texto aprovado, corrigindo aspectos formais sem alterar o mérito, em sintonia com a técnica legislativa (LC nº 95/1998, art. 11).

O poder de emendar, porém, tem limites constitucionais aplicáveis por simetria. Nos projetos de iniciativa reservada do Prefeito, a Câmara pode emendar, desde que não haja aumento de despesa (art. 63, I) e que a emenda guarde pertinência temática com o projeto original.

JURISPRUDÊNCIA · LIMITES AO PODER DE EMENDA

“Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.”

STF, Tribunal Pleno. ADI 546. Rel. Min. Moreira Alves, j. 11 mar. 1999, DJ 14 abr. 2000. Fonte: coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 61.

Regras claras sobre o momento de apresentação das emendas (até o encerramento da discussão, por exemplo), sobre o destino das emendas nas comissões e sobre a votação de destaques evitam manobras e preservam a coerência do texto.

Soluções: tabela de quóruns, triagem prévia e ata

Tabela regimental de quóruns

A solução mais eficaz para a insegurança é incluir no Regimento — como anexo ou em capítulo próprio — uma **tabela de quóruns**: para cada espécie de proposição, indicam-se o quórum de presença, o de deliberação, a modalidade de votação e o número de turnos. A objetividade elimina a discricionariedade na condução das sessões e, alinhada à LOM, é uma das medidas de maior impacto na redução de litígios.

Quadro 4.2 — Modelo de tabela de quóruns (a adaptar à LOM local)

Matéria	Quórum de aprovação	Turnos	Votação
Emenda à Lei Orgânica	2/3 dos membros	Dois, com interstício mínimo de 10 dias	Nominal
Lei complementar	Maioria absoluta	Conforme LOM	Nominal
Lei ordinária	Maioria simples, presente a maioria absoluta	Conforme LOM	Simbólica, com verificação a pedido
Rejeição de parecer prévio do TC sobre contas do Prefeito	2/3 dos membros (CF, art. 31, §2º)	Único	Nominal
Cassação de mandato (DL nº 201/1967)	2/3 dos membros	Único, uma votação por infração	Nominal
Derrubada de veto	Conforme LOM (por simetria, maioria absoluta)	Único	Nominal

Triagem prévia de constitucionalidade

Para prevenir o vício de iniciativa, recomenda-se uma triagem prévia das proposições antes de sua inclusão em pauta: verificação da competência municipal, da iniciativa, da adequação orçamentária e financeira e da técnica legislativa. A Procuradoria ou assessoria jurídica atua como primeiro filtro, e a Comissão de Constituição e Justiça como filtro deliberativo. Essa cautela evita a tramitação de projetos “natimortos” e protege a Câmara do desgaste de aprovar leis posteriormente declaradas inconstitucionais — lembrando que a sanção não convalida o vício.

Ata, registro e publicidade

A ata e o registro das sessões documentam o que foi deliberado e como cada parlamentar votou. São instrumentos de segurança jurídica — comprovam o respeito ao rito e ao quórum — e de controle social. O Regimento deve disciplinar a forma da ata (sumária ou circunstanciada), o registro eletrônico das votações, a gravação e a transmissão das sessões, o prazo de aprovação da ata e sua publicação tempestiva no portal da Câmara.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO IV

- Quórum de instalação (presença) e de deliberação (votos) não se confundem; maioria absoluta e dois terços contam-se sobre os membros da Casa.
- Iniciativa reservada ao Prefeito segue, por simetria, o art. 61, §1º; a sanção não convalida o vício (ADI 2.867; Súmula 5 superada).
- Emendas a projetos de iniciativa reservada: sem aumento de despesa e com pertinência temática (ADI 546; CF, art. 63, I).
- Votação ostensiva é a regra; verificação de votação deve ser assegurada; matérias de quórum qualificado devem ser votadas nominalmente.
- Urgência exige legitimados, quórum, efeitos e limites definidos; não suprime exame de constitucionalidade nem fases constitucionais.
- Tabela de quóruns, triagem prévia e ata circunstanciada são as soluções de maior impacto.

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

Projeto de iniciativa de vereador cria dez cargos de agente de fiscalização no quadro da Prefeitura e fixa sua remuneração. O Prefeito, que apoiava a medida, sanciona a lei. Um ano depois, o Ministério Público propõe representação de inconstitucionalidade. A sanção convalida o defeito? De quem era a iniciativa? Como uma triagem prévia teria evitado o problema? Qual seria a alternativa legítima para o vereador interessado na matéria?

Questões para fixação

1. Em Câmara com 11 vereadores, a maioria absoluta corresponde a:
 - A. 5 votos;
 - B. 6 votos;
 - C. metade mais um dos presentes;
 - D. 8 votos.
2. A respeito da Súmula 5 do STF (“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”), é correto afirmar que:
 - A. continua plenamente aplicável;



- B. aplica-se apenas aos Municípios;
 - C. aplica-se apenas às leis orçamentárias;
 - D. está superada: a sanção não convalida o vício de iniciativa.
3. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa privativa do Prefeito é admissível quando:
- A. não aumenta a despesa e guarda pertinência com o objeto do projeto;
 - B. aumenta a despesa, desde que aprovada por dois terços;
 - C. trata de matéria diversa, desde que também reservada ao Prefeito;
 - D. nunca é admissível.
4. Qual medida regimental mais eficazmente evita que votação simbólica encubra falta de quórum?
- A. proibir pronunciamentos na Ordem do Dia;
 - B. assegurar a verificação de votação a pedido e exigir votação nominal nas matérias de quórum qualificado;
 - C. transferir a votação para as comissões;
 - D. dispensar a ata.
5. O regime de urgência, corretamente disciplinado, pode:
- A. dispensar os dois turnos da emenda à Lei Orgânica;
 - B. dispensar o parecer de constitucionalidade;
 - C. reduzir prazos e dispensar interstícios regimentais, preservadas as fases constitucionais e o exame de constitucionalidade;
 - D. substituir a votação por decisão do Presidente.

Leituras complementares

- STF. *A Constituição e o Supremo* — comentários aos arts. 47, 61 e 63.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — tópicos sobre processo e motivação.

MÓDULO V

Funções fiscalizadora e julgadora da Câmara Municipal



Controle do Executivo, julgamento de contas, cassação e decoro parlamentar

CASO DE ABERTURA

A Câmara recebe o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado pela rejeição das contas anuais do Prefeito. Um vereador pergunta se o Plenário é obrigado a seguir o parecer, qual o quórum para afastá-lo, se o ex-Prefeito precisa ser ouvido e o que acontece se a Câmara simplesmente não votar. Outro lembra que o mesmo Tribunal aplicou multa ao Prefeito por irregularidade em contrato que ele próprio assinou como ordenador de despesa, e pergunta se a Câmara precisa “ratificar” essa multa. As respostas separam legalidade de arbítrio — e exigem um Regimento preciso.

As funções de controle da Câmara

Além de legislar, a Câmara fiscaliza e julga. O art. 31 da Constituição dispõe que “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. O controle externo da Câmara é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver — sendo agora expressamente “vedada sua extinção, criação ou instalação”, na redação dada ao §1º pela EC nº 139/2026.¹²

A **função fiscalizadora** abrange o controle político-administrativo do Executivo (pedidos de informação, convocação de secretários, CPIs, acompanhamento de políticas) e o controle financeiro-orçamentário, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. A **função julgadora** abrange o julgamento das contas anuais do Prefeito e o processo por infrações político-administrativas, que pode levar à cassação do mandato de Prefeito ou de Vereador. Essas funções são essenciais ao equilíbrio entre os Poderes no Município e exigem disciplina regimental precisa para serem exercidas com legitimidade.

12. BRASIL. Constituição (1988). Art. 31, *caput* e §§ 1º a 4º. O §1º tem redação dada pela Emenda Constitucional nº 139, de 2026, conforme o texto compilado no Portal da Legislação do Planalto.

Requisição de informações e prazos de resposta

A Câmara pode requisitar informações ao Executivo e convocar Secretários Municipais para prestar esclarecimentos, em simetria com o art. 50 da Constituição. O Decreto-Lei nº 201/1967 confere consequência grave à omissão do Prefeito: é infração político-administrativa, sujeita a julgamento pela Câmara e sancionada com a cassação do mandato, “Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular” (art. 4º, III).¹³

A expressão “a tempo e em forma regular” mostra por que o Regimento é decisivo: é ele que define a **forma regular** do pedido (quem o aprova, como é encaminhado, que prazo é concedido). Se o Regimento é omissivo, o Prefeito pode alegar que o pedido não foi feito regularmente, esvaziando a sanção. Por isso, o texto deve fixar: o órgão competente para aprovar o pedido (Plenário ou comissão), o prazo de resposta (usualmente 15 ou 30 dias, prorrogável uma vez mediante justificativa), a forma de encaminhamento e as consequências do silêncio ou da recusa injustificada.

ATENÇÃO · O PEDIDO É DA CASA, NÃO DO VEREADOR ISOLADO

O STF declarou inconstitucional norma que atribuía a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Executivo (ADI 4.700, estudada no Módulo IX). O Regimento deve atribuir a iniciativa do requerimento a qualquer vereador, mas reservar a **aprovação** ao Plenário ou à comissão competente e o **encaminhamento** à Mesa. Isso não impede que o vereador, como qualquer cidadão, formule pedidos com base na Lei de Acesso à Informação (Tema 832/STF).

Crime de responsabilidade e infração político-administrativa

É essencial distinguir os **crimes de responsabilidade** do Prefeito, previstos no art. 1º do DL nº 201/1967 — que, apesar do nome, são crimes comuns, de natureza penal, processados e julgados pelo Poder Judiciário (Tribunal de Justiça, nos termos do art. 29, X, da Constituição) —, das **infrações político-administrativas** do art. 4º, de natureza política, julgadas pela Câmara e sancionadas com a cassação do mandato. A confusão entre os regimes gera nulidades: a Câmara não aplica pena criminal, e o Judiciário não cassa mandato por infração político-administrativa.

Quadro 5.1 — Regimes de responsabilização do Prefeito no DL nº 201/1967

Aspecto	Crimes de responsabilidade (art. 1º)	Infrações político-administrativas (art. 4º)
Natureza	Penal	Política

13. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Art. 4º, III. Texto conferido no Portal da Legislação do Planalto.

Órgão julgador	Tribunal de Justiça (CF, art. 29, X)	Câmara Municipal
Sanção	Pena privativa de liberdade; perda do cargo e inabilitação como efeitos	Cassação do mandato
Rito	Código de Processo Penal, com as regras do DL	Art. 5º do DL nº 201/1967
Extinção do mandato	Não impede a ação penal (Súmula 703/STF)	Esvazia o objeto da cassação

Hely Lopes Meirelles sistematizou a distinção entre a responsabilidade penal do Prefeito e a responsabilidade político-administrativa apurada pela Câmara. O STF, por sua vez, fixou que a definição das infrações e do respectivo processo é matéria de competência legislativa da União, o que impede Leis Orgânicas e Regimentos de criar ritos próprios ou novas hipóteses de cassação.

JURISPRUDÊNCIA · COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DEVIDO PROCESSO

Súmula Vinculante 46: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.” (Publicação do enunciado: 17 abr. 2015; conversão da Súmula 722/STF.)

“Compete, exclusivamente, à câmara de vereadores, processar e julgar o prefeito municipal nas infrações político-administrativas, assim definidas em legislação emanada da União Federal, podendo impor, ao chefe do Executivo local, observada a garantia constitucional do due process of law, a sanção de cassação de seu mandato eletivo.”

STF, Tribunal Pleno. ADI 687. Rel. Min. Celso de Mello, j. 2 fev. 1995, DJ 10 fev. 2006. Fonte: coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 29.

O julgamento das contas do Prefeito

O julgamento das contas anuais do Prefeito é competência da Câmara, precedido do parecer prévio do Tribunal de Contas. O art. 31, §2º, da Constituição confere peso técnico reforçado ao parecer: “O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. O Supremo Tribunal Federal, em dois temas de repercussão geral julgados na mesma sessão, definiu os contornos dessa competência.

**JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 157 DA REPERCUSSÃO GERAL**

“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.”

STF, Tribunal Pleno. RE 729.744/MG (Tema 157). Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10 ago. 2016 (tese fixada em 17 ago. 2016).

JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 835 DA REPERCUSSÃO GERAL

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.”

STF, Tribunal Pleno. RE 848.826/DF (Tema 835). Rel. Min. Roberto Barroso; redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. 10 ago. 2016 (tese fixada em 17 ago. 2016).

ATENÇÃO · CORREÇÃO EM RELAÇÃO AO MATERIAL-BASE

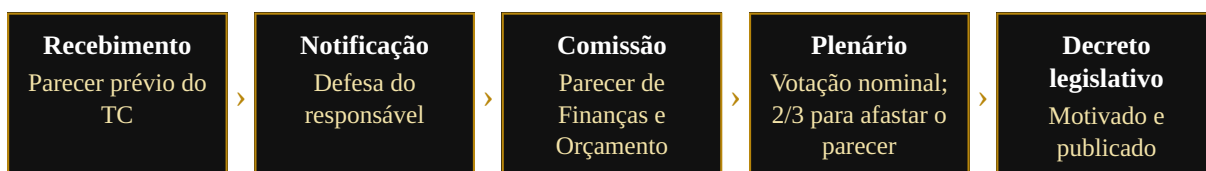
O Tema 835 **não** reservou as contas de gestão ao Tribunal de Contas. Ao contrário: para fins de **inelegibilidade** (LC nº 64/1990, art. 1º, I, “g”), tanto as contas de governo quanto as de gestão do Prefeito são apreciadas pela Câmara. A competência do Tribunal de Contas para julgar contas de gestão do Prefeito ordenador de despesa, com imputação de débito e multa **fora da esfera eleitoral**, foi afirmada posteriormente, no Tema 1.287 e na ADPF 982 (Módulo IX).

Do Tema 157 decorrem duas regras regimentais importantes. Primeira: o silêncio da Câmara não aprova nem rejeita as contas — não existe julgamento ficto. O Regimento deve, portanto, fixar **prazo** para o julgamento e prever mecanismos para que ele efetivamente ocorra (inclusão obrigatória em pauta, sobrestamento de outras deliberações, responsabilização da Mesa pela omissão). Segunda: o parecer é opinativo, mas qualificado: só pode ser afastado por dois terços dos membros, e a decisão da Câmara precisa ser **motivada**.

Inelegibilidade e devido processo no julgamento de contas

A rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente, pode gerar inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e alterações posteriores. A decisão da Câmara, portanto, produz efeitos que ultrapassam o exercício financeiro e atingem direitos políticos.

Por isso, o processo de julgamento de contas deve observar rigorosamente o **contraditório e a ampla defesa** (CF, art. 5º, LV). O Regimento deve prever: notificação do responsável (inclusive do ex-Prefeito) para apresentar defesa escrita em prazo razoável; possibilidade de sustentação oral; parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, com análise das conclusões do Tribunal de Contas e da defesa; votação nominal; e edição de decreto legislativo motivado, com publicação. Decisões tomadas sem oportunidade de defesa são frequentemente anuladas pelo Judiciário.



Esquema 5.1 — Rito recomendado para o julgamento das contas anuais do Prefeito.

O rito do processo de cassação

O processo por infração político-administrativa segue o rito do art. 5º do DL nº 201/1967: denúncia escrita por qualquer eleitor, com exposição dos fatos e indicação das provas; recebimento pelo voto da maioria dos presentes; sorteio da **Comissão Processante** de três vereadores; notificação do denunciado, com prazo de dez dias para defesa prévia; instrução; parecer final; sessão de julgamento com leitura das peças, pronunciamentos e defesa oral; e votação nominal sobre cada infração articulada. Pelo inciso VI, “Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara”; e, pelo inciso VII, “O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias”, contados da notificação do acusado, sob pena de arquivamento.

A inobservância do rito, especialmente do contraditório, é a principal causa de anulação judicial. Como a definição do processo é competência da União (SV 46), o Regimento **não pode** alterar o rito do DL nº 201/1967 — nem para torná-lo mais rigoroso, nem mais brando. Pode, contudo, detalhar aspectos operacionais não regulados pelo decreto-lei: forma de sorteio, impedimentos, secretariado da Comissão, registro de atos, uso de meios eletrônicos para notificações quando compatível. O mesmo rito aplica-se à cassação de Vereador, nas hipóteses do art. 7º do DL (uso do mandato para corrupção ou improbidade; fixação de residência fora do Município; procedimento incompatível com a dignidade da Câmara ou falta de decoro).

Decoro parlamentar e processo disciplinar

O decoro parlamentar é o padrão ético de conduta do vereador. Sua quebra — abuso de prerrogativas, percepção de vantagens indevidas, comportamento incompatível com a dignidade do cargo — pode ensejar sanções, inclusive a perda do mandato. O art. 55, §1º, da Constituição, parâmetro adotado por simetria, qualifica como incompatível com o decoro, além dos casos definidos no regimento interno, “o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”.

O Regimento e o Código de Ética devem tipificar as condutas e disciplinar o procedimento disciplinar para as sanções que não implicam perda do mandato (advertência, censura, suspensão de prerrogativas), assegurando denúncia formal, contraditório, produção de provas, comissão imparcial e decisão fundamentada. A cassação por falta de decoro, contudo, segue o rito do DL nº 201/1967, como visto. Recomenda-se um Código de Ética atualizado e articulado ao Regimento, que reduza a discricionariedade e o risco de perseguição política — tema retomado no Módulo IX.

Fortalecendo a fiscalização e integrando o controle

Para fortalecer a fiscalização, o Regimento deve prever: prazos exigíveis para as respostas do Executivo; poder de requisição das comissões; acompanhamento periódico da execução orçamentária e dos relatórios fiscais (o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, previstos nos arts. 52 a 55 da LRF); audiência pública quadrimestral para avaliação das metas fiscais (LRF, art. 9º, §4º); e integração com o controle interno e o Tribunal de Contas. A fiscalização contínua — e não apenas reativa — é marca da boa governança e reduz o risco de irregularidades de grande monta. Nos termos do art. 59 da LRF, o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno fiscalizarão o cumprimento das normas da lei.

Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado tem reforçado, por meio de atos normativos e determinações, a exigência de transparência, rastreabilidade e prestação de contas. A **Instrução Normativa TCE/MG nº 05/2025** disciplina a transparência e a rastreabilidade na execução das emendas parlamentares estaduais e municipais — com destaque para a exigência de conta bancária específica e a vedação de saques em espécie, de transferências para outras contas e de “contas de passagem” (art. 6º) — e o **Ofício Circular nº 9786/2026**, da Presidência do Tribunal, determinou aos Municípios a adequação a essas exigências. O tema é aprofundado no Módulo VII. Para a Câmara, a lição é institucional: parâmetros fixados pelo controle externo devem ser incorporados à rotina de fiscalização da Casa.

**NA PRÁTICA · ROTINA ANUAL DE FISCALIZAÇÃO**

- Fevereiro, maio e setembro: audiências públicas de avaliação das metas fiscais (LRF, art. 9º, §4º).
- Bimestralmente: análise do RREO pela Comissão de Finanças.
- Quadrimestralmente: análise do RGF, inclusive dos limites de pessoal do Executivo e da Câmara.
- Ao receber o parecer prévio: abertura do rito de julgamento das contas, com prazo regimental.
- Permanentemente: acompanhamento da execução das emendas impositivas e das determinações do TCE.

Tomada de contas especial e responsabilização

Diante de dano ao erário ou de irregularidade grave, instaura-se a **tomada de contas especial**, instrumento de apuração de responsabilidade e de quantificação do dano para ressarcimento. A Câmara e o controle interno devem acompanhar sua tramitação e cobrar providências do Executivo. O STF reconheceu que, nesse âmbito, os Tribunais de Contas podem condenar administrativamente o Chefe do Executivo, sem necessidade de posterior julgamento pelo Legislativo, quando identificada sua responsabilidade pessoal por irregularidades em convênios interfederativos (Tema 1.287, estudado no Módulo IX).

A responsabilização tempestiva — administrativa, civil e, quando o caso, política — protege o patrimônio público e demonstra a efetividade da função fiscalizadora. Cabe à Câmara, ainda, dar consequência política às conclusões do controle: convocar autoridades, instaurar CPI quando houver fato determinado, encaminhar conclusões ao Ministério Público e, quando cabível, processar infrações político-administrativas.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO V

- A Câmara fiscaliza com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31; §1º com redação da EC nº 139/2026).
- Desatender pedidos de informação “feitos a tempo e em forma regular” é infração político-administrativa (DL nº 201/1967, art. 4º, III) — o Regimento define a forma regular.
- Crimes de responsabilidade (art. 1º, Judiciário) ≠ infrações político-administrativas (art. 4º, Câmara); rito é da União (SV 46).
- Parecer prévio é opinativo, afastável por 2/3; não há julgamento ficto (Tema 157); para inelegibilidade, contas de governo e de gestão são apreciadas pela Câmara (Tema 835).
- Julgamento de contas e cassação exigem contraditório, votação nominal e decisão motivada; cassação: 2/3 e prazo de 90 dias.
- Fiscalização contínua integra LRF, controle interno e determinações do TCE/MG.

**CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO**

O Tribunal de Contas emite parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito. A Câmara, de 15 vereadores, vota a matéria: 8 votos pela aprovação das contas e 7 pela rejeição. O Presidente proclama “aprovadas as contas”, e o Prefeito considera-se quitado. A deliberação é válida? Qual o quórum para afastar o parecer? Que resultado deveria ter sido proclamado? Que consequências decorrem da inobservância do art. 31, §2º?

Questões para fixação

1. Segundo o Tema 157 do STF, se a Câmara não julgar as contas anuais do Prefeito no prazo:
 - A. prevalece automaticamente o parecer prévio;
 - B. as contas consideram-se aprovadas;
 - C. não há julgamento ficto; a competência para julgar continua sendo da Câmara;
 - D. o Tribunal de Justiça julga as contas.
2. Para fins de inelegibilidade (LC nº 64/1990, art. 1º, I, “g”), o Tema 835 do STF estabelece que:
 - A. as contas de gestão são julgadas pelo Tribunal de Contas e as de governo pela Câmara;
 - B. tanto as contas de governo quanto as de gestão do Prefeito são apreciadas pela Câmara;
 - C. ambas são julgadas pelo Tribunal de Contas;
 - D. ambas são julgadas pela Justiça Eleitoral.
3. O Regimento Interno de uma Câmara cria rito de cassação de vereador por quebra de decoro com prazos e quórum diferentes dos do DL nº 201/1967. Esse dispositivo:
 - A. é válido, por força da autonomia municipal;
 - B. é válido se aprovado por dois terços;
 - C. é válido apenas se mais rigoroso;
 - D. é inconstitucional, pois o processo de julgamento é matéria de competência legislativa da União (SV 46).
4. No processo de cassação do Prefeito pelo DL nº 201/1967:
 - A. a cassação exige dois terços dos membros da Câmara, em votação nominal, e o processo deve concluir-se em 90 dias;
 - B. basta a maioria simples;
 - C. a votação é secreta;
 - D. não há prazo para conclusão.



5. O Prefeito deixa de responder, sem justificativa, pedido de informações aprovado pelo Plenário na forma do Regimento. Em tese, essa conduta:
- A. é irrelevante juridicamente;
 - B. configura infração político-administrativa (DL nº 201/1967, art. 4º, III);
 - C. configura apenas infração disciplinar de servidor;
 - D. só pode ser apurada pelo Tribunal de Contas.

Leituras complementares

- BRASIL. Decreto-Lei nº 201/1967 — leitura integral, com atenção aos arts. 4º a 8º.
- STF. RE 729.744 (Tema 157) e RE 848.826 (Tema 835) — inteiro teor.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulo sobre responsabilidade do Prefeito.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), arts. 48 a 59.

MÓDULO VI

Lei Orgânica Municipal: hierarquia, estrutura e emenda



Hierarquia, estrutura, limites materiais e processo de emenda

CASO DE ABERTURA

Um vereador apresenta proposta de emenda à Lei Orgânica para ampliar o prazo de funcionamento das CPIs. Com amplo apoio, a proposta é aprovada em turno único, por maioria absoluta, e promulgada no mesmo dia. Meses depois, uma CPI prorrogada com base na nova regra tem seus atos questionados, e o Tribunal de Justiça declara a inconstitucionalidade formal da emenda. O que faltou? A resposta está no rito constitucional de reforma da Lei Orgânica.

A Lei Orgânica na hierarquia normativa

A Lei Orgânica é a norma fundamental do Município, funcionando como sua “constituição”. Subordina-se à Constituição Federal e, nos pontos em que esta remete ao direito estadual, à Constituição do Estado; mas é superior às leis municipais e ao Regimento Interno, que lhe devem conformidade. Hely Lopes Meirelles a define como a lei básica e fundamental do Município, fonte primária de sua organização político-administrativa.

A posição da LOM em relação à Constituição Estadual merece cuidado. O art. 29 manda que a Lei Orgânica atenda aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e “na Constituição do respectivo Estado”. O STF, porém, advertiu que dar alcance irrestrito a essa remissão traduziria “condenável misoneísmo constitucional”: nos incisos do art. 29, a própria Constituição fixou os parâmetros da auto-organização municipal, e a Constituição Estadual não os pode “abrandar nem agravar”, salvo onde há remissão expressa ao direito estadual (ADI 2.112 MC, citada na Introdução). Na mesma linha, a Corte reconheceu que a vocação sucessória dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, em caso de dupla vacância, insere-se na autonomia política local, e que norma de Constituição Estadual que a disciplinou feriu a autonomia municipal.

JURISPRUDÊNCIA · AUTONOMIA DA LEI ORGÂNICA

“Dupla vacância dos cargos de prefeito e vice-prefeito. Competência legislativa municipal. Domínio normativo da lei orgânica. (...) A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põe-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira.”

STF, Tribunal Pleno. ADI 3.549. Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 17 set. 2007, DJ 31 out. 2007. Fonte: coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 29.

Distingue-se, assim, na LOM, o conteúdo de **interesse local** — que o Município disciplina com autonomia — da **reprodução de normas constitucionais de observância obrigatória**, que devem apenas ser fielmente incorporadas ou, melhor ainda, objeto de remissão.

O rito constitucional de elaboração e emenda

A Constituição fixa o rito no próprio *caput* do art. 29: a Lei Orgânica é “votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”. Embora o texto se refira à elaboração da LOM, a doutrina e a prática constitucional são uniformes em aplicar às **emendas** o mesmo rito qualificado: se a norma fundamental do Município pudesse ser alterada por procedimento mais simples do que o de sua criação, perderia a rigidez que a distingue das leis ordinárias.

Quadro 6.1 — Requisitos do rito de emenda à Lei Orgânica

Requisito	Conteúdo	Consequência do descumprimento
Dois turnos	Duas discussões e votações distintas	Inconstitucionalidade formal
Interstício mínimo de 10 dias	Intervalo entre o 1º e o 2º turno	Inconstitucionalidade formal
Quórum de 2/3 dos membros	Em cada turno, sobre o total de vereadores	Inconstitucionalidade formal
Promulgação pela Câmara	Pela Mesa, sem sanção ou veto do Prefeito	Vício de competência se submetida a sanção como lei
Publicação	Condição de vigência e eficácia	Norma sem eficácia até a publicação

O caso de abertura ilustra o erro mais comum: aprovar emenda à LOM em turno único ou por quórum inferior a dois terços. A inobservância do rito constitucional vicia a alteração e todos os atos praticados com base nela. Por isso, o Regimento deve disciplinar expressamente a tramitação da proposta de emenda à Lei Orgânica, com legitimados para a iniciativa (usualmente um terço dos vereadores, o Prefeito e, quando previsto, a iniciativa popular), comissão especial ou parecer da CCJ, e vedação de regime de urgência que suprima turnos ou interstício.

CONCEITO-CHAVE · RIGIDEZ DA LEI ORGÂNICA

A exigência de procedimento mais difícil para alterar a LOM do que para aprovar leis ordinárias — dois turnos, interstício, dois terços — é o que confere à Lei Orgânica sua posição de norma fundamental do Município. Rigidez não é imobilismo: é garantia de estabilidade e de consenso qualificado.

Estrutura e funções da Lei Orgânica

A LOM organiza os Poderes Executivo e Legislativo municipais, fixa competências, disciplina o processo legislativo local, dispõe sobre servidores, bens, tributos, orçamento, políticas públicas e administração, e estabelece instrumentos de controle e participação. É o documento que dá forma concreta à autonomia municipal. Os incisos do art. 29 enumeram preceitos que ela deve atender: eleição e posse do Prefeito, Vice e Vereadores; número de vereadores proporcional à população, observados os limites máximos; subsídios; inviolabilidade dos vereadores; proibições e incompatibilidades; julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara; cooperação das associações no planejamento; iniciativa popular; e perda do mandato do Prefeito.

Quadro 6.2 — Estrutura típica de uma Lei Orgânica

Título	Conteúdo
I	Disposições preliminares: princípios, símbolos, divisão territorial
II	Competências do Município (privativas, comuns, suplementares)
III	Organização dos Poderes: Legislativo (Câmara, Mesa, processo legislativo, fiscalização) e Executivo (Prefeito, secretários, responsabilidade)
IV	Administração pública: princípios, servidores, bens, obras e serviços, licitações
V	Tributação e orçamento: tributos municipais, PPA, LDO, LOA, emendas parlamentares, execução
VI	Ordem econômica e social: política urbana, saúde, educação, assistência, meio ambiente, cultura
VII	Participação popular e transparência

ADT

Ato das Disposições Transitórias

Uma LOM bem estruturada evita lacunas e conflitos: define competências com clareza, organiza o processo legislativo local e estabelece os instrumentos de controle e participação. O art. 37 da Constituição — com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — permeia todo o texto.

Limites materiais e simetria constitucional

A autonomia para legislar não é ilimitada. A LOM deve respeitar os princípios e as normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal — é o princípio da simetria, que irradia os modelos estruturantes da Federação aos entes locais. José Afonso da Silva observa que a autonomia municipal se exerce nos limites dos princípios constitucionais, que conformam a auto-organização local.

Identificar o que é norma de reprodução obrigatória e o que é espaço de autonomia é uma das tarefas mais delicadas na elaboração e revisão da LOM. A jurisprudência do STF oferece balizas. São de observância obrigatória, entre outras, as regras de iniciativa reservada (art. 61, §1º), a vedação de emendas que aumentem despesa em projetos de iniciativa privativa (art. 63), o limite de recondução à Mesa, os preceitos do art. 29 sobre perda do mandato do Prefeito e as regras do art. 28 a ele aplicáveis. Sobre este último ponto, a Corte foi explícita: o inciso XIV do art. 29 é “preceito de reprodução obrigatória”, e não é permitido aos Estados e Municípios “modificar ou ampliar esses critérios” (ADI 336, voto do Rel. Min. Eros Grau, j. 10 fev. 2010).

Também não podem os entes federados ampliar as prerrogativas dos vereadores além do que a Constituição prevê. O STF declarou inconstitucional norma da Constituição do Rio de Janeiro que concedia imunidades formais a autoridades municipais (ADI 558, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19 abr. 2021) — tema retomado no Módulo IX. A lição geral é que a autonomia local é espaço de **conformação**, não de **derrogação** dos modelos constitucionais.

Conteúdo local versus reprodução obrigatória

A LOM deve concentrar-se no que é genuinamente local: organização dos serviços públicos municipais, política urbana, tributos municipais, estrutura administrativa, mecanismos de participação adaptados à realidade da comunidade. A reprodução excessiva de dispositivos federais engessa o texto e gera obsolescência sempre que a Constituição é emendada — o que tem ocorrido com frequência crescente.

A boa técnica recomenda **remeter** à Constituição em vez de copiá-la, salvo quando a reprodução é necessária à compreensão do sistema local. Compare-se:

NA PRÁTICA · CÓPIA VERSUS REMISSÃO

Cópia (desaconselhada): “Art. 70. O total da despesa da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar sete por cento...” — texto que ficou desatualizado com a EC nº 109/2021, que passou a incluir inativos e pensionistas.

Remissão (recomendada): “Art. 70. A despesa total do Poder Legislativo e a despesa com folha de pagamento da Câmara observarão os limites do art. 29-A da Constituição Federal.”

A doutrina de Direito Municipal recomenda parcimônia na reprodução de normas federais, privilegiando o conteúdo de interesse local. Uma LOM enxuta, que remete à Constituição naquilo que não é local, precisa de menos emendas e envelhece mais devagar.

É possível editar uma nova Lei Orgânica?

Sim. Assim como o Regimento, a Lei Orgânica pode ser inteiramente reelaborada, e não apenas emendada, desde que observado o rito constitucional: dois turnos, interstício mínimo de dez dias e quórum de dois terços, com promulgação pela Câmara. A escolha entre emenda e nova LOM depende do grau de defasagem. Reescrever a LOM é oportunidade para consolidar décadas de emendas, eliminar contradições e alinhar o texto às exigências constitucionais contemporâneas.

O diagnóstico da LOM segue a lógica do Módulo II: mapear dispositivos inconstitucionais, conflitantes com normas superiores, omissos quanto a temas obrigatórios e incoerentes. Muitas LOMs ainda refletem a redação de 1990 e ignoram emendas constitucionais relevantes — exatamente o tema do próximo módulo. A LC nº 95/1998 e os princípios de legística orientam a revisão: objeto único e ausência de matéria estranha (art. 7º), clareza e ordem lógica (art. 11) e consolidação (art. 13).

ATENÇÃO · DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

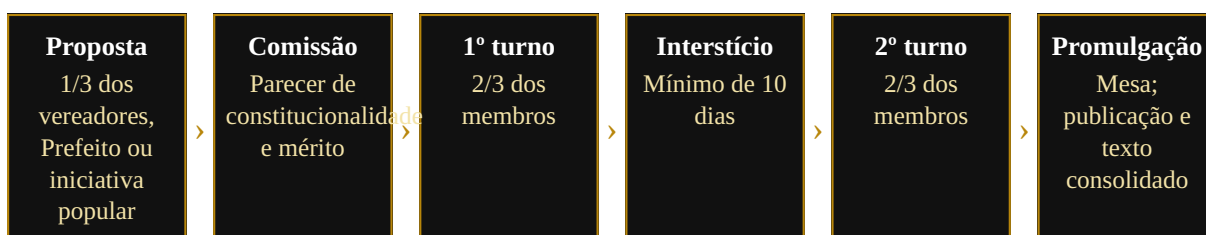
Uma nova LOM deve conter **Ato das Disposições Transitórias** que resolva as situações em curso: mandato da Mesa em exercício, CPIs instaladas, processos legislativos em tramitação, prazos para adaptação do Regimento e das leis municipais, vigência diferida de dispositivos que dependam de regulamentação. Sem essas regras, a transição gera insegurança.

Conduzindo a emenda com segurança: promulgação e publicidade

A condução segura exige: proposta formalmente apresentada pelos legitimados; parecer da comissão competente, com exame de constitucionalidade; discussão e votação em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias; quórum de dois terços dos membros em ambos os

turnos, aferido em votação nominal; redação final; e promulgação pela Mesa. Cada etapa deve ser documentada e publicada — o registro do procedimento é a melhor defesa contra a anulação, pois comprova o respeito ao rito constitucional.

A LOM e suas emendas são promulgadas pela Mesa da Câmara, **independentemente de sanção do Prefeito** — traço que reforça a autonomia do Legislativo na matéria. A publicação é condição de vigência e eficácia, em homenagem ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*). A ausência de promulgação e publicação adequadas compromete a oponibilidade da norma, sendo etapa que não pode ser negligenciada. Recomenda-se, após cada emenda, a publicação do **texto consolidado** da LOM no portal da Câmara.



Esquema 6.1 — Rito da emenda à Lei Orgânica (CF, art. 29, *caput*).

Revisão integrada e participação popular

Como LOM e Regimento formam um sistema, a revisão deve ser **integrada**: ajustar primeiro a LOM e, em seguida, harmonizar o Regimento aos novos comandos, bem como as leis municipais correlatas (estatuto dos servidores, lei de estrutura da Câmara, lei de transparência). Revisar apenas um diploma perpetua conflitos e gera nova insegurança. Recomenda-se um plano único de adequação normativa, com cronograma que contemple os dois diplomas.

A Constituição prevê a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, “através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (art. 29, XIII). Muitas LOMs estendem a iniciativa popular às próprias emendas à Lei Orgânica, o que é compatível com a soberania popular (art. 1º, parágrafo único). A LOM deve disciplinar com clareza os requisitos: forma de coleta e conferência das assinaturas (inclusive por meio eletrônico), tramitação prioritária, possibilidade de defesa da proposta em Plenário por representante dos subscritores. Audiências públicas e consultas, embora nem sempre obrigatórias, conferem legitimidade à revisão da LOM e aproximam o texto das demandas reais da comunidade.

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VI**

- A LOM é a norma fundamental do Município, subordinada à CF e, onde há remissão, à Constituição Estadual; superior às leis e ao Regimento.
- Rito (CF, art. 29): dois turnos, interstício mínimo de 10 dias, 2/3 dos membros, promulgação pela Câmara — aplicável também às emendas.
- A Constituição Estadual não pode abrandar nem agravar os preceitos do art. 29 (ADI 2.112 MC); matérias locais são do domínio da LOM (ADI 3.549).
- Normas de reprodução obrigatória não podem ser modificadas ou ampliadas (ADI 336; ADI 558).
- Prefira a remissão à cópia de dispositivos federais; é possível editar LOM nova, com ADT.
- Revisão integrada LOM–Regimento; iniciativa popular com 5% do eleitorado (art. 29, XIII).

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

Emenda à LOM é aprovada em dois turnos, mas com interstício de apenas três dias entre eles, e com 8 votos favoráveis em Câmara de 13 vereadores, em ambos os turnos. A emenda é promulgada pela Mesa e publicada. A alteração é válida? Quantos e quais vícios estão presentes? Como saná-los?

Questões para fixação

1. Sobre o rito de emenda à Lei Orgânica, é correto afirmar:
 - A. basta turno único, por maioria absoluta;
 - B. exige sanção do Prefeito;
 - C. exige dois turnos, interstício mínimo de 10 dias e 2/3 dos membros, com promulgação pela Câmara;
 - D. pode ser dispensado em regime de urgência.
2. Em Câmara de 13 vereadores, o quórum de aprovação de emenda à LOM é de:
 - A. 9 votos em cada turno;
 - B. 7 votos em cada turno;
 - C. 8 votos em cada turno;
 - D. maioria dos presentes.
3. Segundo o STF (ADI 2.112 MC), quanto aos preceitos do art. 29 da CF sem remissão ao direito estadual, a Constituição Estadual:
 - A. pode agravá-los livremente;
 - B. pode abrandá-los por emenda estadual;
 - C. substitui a Lei Orgânica;



- D. não os pode abrandar nem agravar.
4. A técnica recomendada para tratar, na LOM, dos limites de despesa da Câmara é:
- A. remeter ao art. 29-A da Constituição, evitando cópia que se desatualize;
 - B. copiar o texto constitucional de 1988;
 - C. fixar percentuais próprios, mais elevados;
 - D. deixar a matéria ao Regimento.
5. A iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município exige, segundo a CF:
- A. 1% do eleitorado;
 - B. pelo menos 5% do eleitorado;
 - C. 10% da população;
 - D. aprovação prévia da Mesa.

Leituras complementares

- STF. *A Constituição e o Supremo* — comentários ao art. 29 (ADI 2.112 MC, ADI 3.549, ADI 336, ADI 558).
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulo sobre a Lei Orgânica.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo* — capítulo sobre os Municípios.

MÓDULO VII

Atualização da Lei Orgânica frente às emendas constitucionais recentes



Orçamento impositivo, transparência, rastreabilidade, nepotismo e governo digital

CASO DE ABERTURA

O Município recebe ofício do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais determinando a adequação da Lei Orgânica para prever o regime de execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, a abertura de conta bancária específica para cada transferência e a divulgação ativa dos dados de execução, sob pena de suspensão da execução das emendas e de responsabilização dos gestores. A LOM, promulgada em 1990, é silente sobre o tema; a LOA de 2026 prevê emendas individuais de 2% da receita corrente líquida, “por analogia ao Congresso Nacional”. Como responder à determinação?

O novo ambiente normativo do orçamento

Na última década, sucessivas emendas constitucionais transformaram o orçamento público brasileiro. A **EC nº 86/2015** instituiu o orçamento impositivo para as emendas individuais; a **EC nº 100/2019** estendeu a impositividade às emendas de bancada estadual; a **EC nº 105/2019** criou as transferências especiais (art. 166-A); a **EC nº 108/2020** inseriu o art. 163-A, sobre transparência e rastreabilidade dos dados fiscais; e a **EC nº 126/2022** fixou o limite das emendas individuais em 2% da receita corrente líquida, com repartição interna entre as Casas do Congresso.

Esse novo ambiente repercute diretamente sobre a Lei Orgânica e o Regimento municipais. Muitas LOMs, porém, não acompanharam as mudanças, criando descompasso entre o texto local, as exigências constitucionais e as determinações dos órgãos de controle. Trata-se, hoje, do ponto de maior urgência na revisão normativa dos Municípios mineiros.

Emendas impositivas: da faculdade ao dever

A impositividade orçamentária transformou parte das emendas parlamentares em despesa de execução obrigatória, ressalvados os impedimentos de ordem técnica. No plano federal, o art. 166, §9º, na redação da EC nº 126/2022, dispõe: “As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”. O §9º-A, incluído pela mesma emenda, reparte esse limite: “1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores”. O §11 torna obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes dessas emendas.¹⁴

No âmbito municipal, a adoção do regime impositivo exige **previsão expressa na Lei Orgânica**. A mera inclusão na Lei Orçamentária Anual ou na LDO não basta: a LOA é lei anual, de iniciativa do Executivo, e não pode, por si só, instituir um regime permanente de limitação da discricionariedade orçamentária do Prefeito. Essa é a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que em levantamento divulgado em 19 de maio de 2026 registrou a “indispensável previsão expressa na Lei Orgânica” e constatou que **57,63% dos Municípios mineiros respondentes não possuíam essa previsão** (826 respostas de 853 Municípios, 96,83%), com intimação de 27 Municípios e recomendação de suspensão da execução nos casos irregulares.

CONCEITO-CHAVE · EMENDA IMPOSITIVA

Emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária cuja programação é de **execução obrigatória**, até o limite constitucional ou legal, salvo impedimento de ordem técnica devidamente justificado. No Município, depende de previsão expressa na Lei Orgânica, com limites compatíveis com a estrutura unicameral.

Transparência e rastreabilidade como exigência constitucional

A Constituição passou a exigir transparência e rastreabilidade dos dados orçamentários e financeiros. Nos termos do art. 163-A, incluído pela EC nº 108/2020, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão cen-

14. BRASIL. Constituição (1988). Art. 166, §§ 9º, 9º-A e 11, com redação dada e inclusão promovida pela Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Texto conferido no Portal da Legislação do Planalto.

tral de contabilidade da União, “de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

No plano federal, a execução das emendas foi disciplinada pela **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**, que regula a proposição e a execução das emendas parlamentares na lei orçamentária anual da União, com regras de identificação de beneficiários, conta específica e impedimentos de ordem técnica. Embora dirigida ao orçamento federal, a lei serve de referência para a disciplina local.

O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar o chamado “orçamento secreto” e seus desdobramentos, reforçou a exigência de transparência e rastreabilidade na execução das emendas e estendeu esse modelo aos entes subnacionais.

JURISPRUDÊNCIA · STF, ADPF 854

Em decisão de 23 de outubro de 2025, o relator determinou que Estados, Distrito Federal e **Municípios** adotem, a partir de 1º de janeiro de 2026, o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, condicionando a execução das emendas de 2026 à comprovação perante os respectivos Tribunais de Contas. Os dados oficiais então divulgados indicaram que 37% dos Municípios avaliados não divulgavam informação alguma sobre emendas. Em junho de 2026, foi fixada multa diária de 1% sobre o valor de cada emenda para os entes inadimplentes com a transparência das transferências especiais.

STF. ADPF 854/DF. Rel. Min. Flávio Dino. Decisões de 23 out. 2025 e jun. 2026 (Notícias STF). Processo em curso.

A Instrução Normativa nº 05/2025 e o Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG

Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas editou a **Instrução Normativa nº 05/2025** para assegurar transparência, rastreabilidade e conformidade na execução das emendas parlamentares estaduais e municipais. A norma exige identificação específica dos recursos e **conta bancária própria** para cada transferência, vedando saques em espécie, transferências para outras contas e “contas de passagem” que impeçam a identificação do beneficiário final (art. 6º); impõe a transparência ativa dos dados de execução (art. 7º); e disciplina o acompanhamento pelo Tribunal (art. 9º). A execução das emendas passou a ser condicionada ao atendimento dessas exigências desde 1º de janeiro de 2026.

Na sequência, o **Ofício Circular nº 9786/2026**, da Presidência do TCE/MG, determinou expressamente aos Municípios a adequação: previsão do regime de execução obrigatória na Lei Orgânica, conta específica, identificação dos recursos e transparência, sob pena de suspensão da execução e de responsabilização. É esse o documento a que se refere o caso de abertura.

ORIENTAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO · TCE/MG, CONSULTA Nº 1.208.032

Em resposta a consulta formulada por Município mineiro, o Tribunal Pleno do TCE/MG assentou que o plano de trabalho não é exigível antes da aprovação da LOA, devendo o controle concentrar-se na **fase de execução da despesa**.

TCE/MG, Tribunal Pleno. Consulta nº 1.208.032. Rel. Cons. em exercício Adonias Monteiro, sessão de 8 jul. 2026.

Simetria e o limite percentual das emendas municipais

Uma questão sensível é o percentual de emendas impositivas adotável pelo Município. O art. 166, §9º-A, repartiu internamente o limite federal de 2% — 1,55% para a Câmara dos Deputados e 0,45% para o Senado —, lógica própria do bicameralismo. Estados e Municípios têm Legislativo **unicameral**. Reproduzir automaticamente o percentual global de 2% significaria atribuir aos deputados estaduais ou aos vereadores uma cota superior à dos próprios deputados federais.

JURISPRUDÊNCIA · STF, ADI 7.869/PB

Em medida cautelar, em ação relativa às emendas impositivas do Estado da Paraíba, o relator fixou que, por simetria, o limite das emendas individuais impositivas em Legislativo **unicameral** deve observar o teto de **1,55% da receita corrente líquida** — correspondente à parcela da Câmara dos Deputados —, e não os 2% globais do Congresso, com destinação de metade à saúde.

STF. ADI 7.869/PB. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Decisão cautelar monocrática de 22 set. 2025. O referendo integra julgamento conjunto do Plenário (ADIs 7.493, 7.643, 7.807, 7.867, 7.869 e 7.906), **suspenso em 26 ago. 2026**, sem tese firmada até a data de fechamento desta edição.

ATENÇÃO · CITAÇÃO DO MATERIAL-BASE SUBSTITUÍDA

O material-base do curso mencionava decisão cautelar do Tribunal de Justiça de Minas Gerais em ação direta que teria afastado a reprodução automática do percentual de 2% por ente unicameral. A referência **não pôde ser confirmada** nas fontes oficiais e foi substituída pela ADI 7.869/STF, que trata da mesma questão e está confirmada (ver Apêndice A). Como o referendo pelo Plenário ainda não foi concluído, recomenda-se adotar o parâmetro de 1,55% como **posição prudencial** e acompanhar o desfecho do julgamento conjunto.

Nepotismo: a Súmula Vinculante 13 e os cargos políticos

A vedação ao nepotismo foi consolidada na Súmula Vinculante 13: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”. A LOM e o Regimento devem incorporar a regra de forma clara, inclusive para a estrutura de pessoal da Câmara.

A aplicação da súmula a **cargos de natureza política** — Secretários Municipais, por exemplo — é, contudo, tema em aberto no STF, e aqui a apostila corrige o material-base. A jurisprudência das Turmas oscilou: parte dos precedentes afastava a súmula em relação a cargos políticos, ressalvados casos de inequívoca falta de razoabilidade; outros a aplicavam. A questão foi afetada ao Plenário no **Tema 1.000** da repercussão geral, ainda não concluído.

JURISPRUDÊNCIA · PRECEDENTES DIVERGENTES DAS TURMAS

“O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral.”

STF, 1ª Turma. Rcl 28.024 AgR. Rel. Min. Roberto Barroso, j. 29 maio 2018, DJe 25 jun. 2018. No mesmo sentido: Rcl 22.339 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, j. 4 set. 2018. Em sentido contrário: Rcl 26.448, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática de 12 set. 2019 (“cargos políticos também estão abrangidos pela Súmula Vinculante”). Fonte: página oficial da SV 13 no portal do STF.

JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 1.000 (SITUAÇÃO ATUAL)

Na sessão de 15 de abril de 2026, o relator, Min. Luiz Fux, **reajustou seu voto** e propôs a seguinte tese: “A vedação constante da Súmula Vinculante 13 se aplica à nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, da autoridade nomeante, para cargos de natureza política, assim entendidos os cargos de Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Secretários Municipais, salvo se, no ato da nomeação, seja comprovada, motivadamente, a existência de terceiros aptos que declinaram da indicação”. Os Ministros Flávio Dino e Cármen Lúcia acompanharam o relator no mérito, divergindo quanto à parte final da tese. Pede vista o Min. Gilmar Mendes, que devolveu os autos para julgamento em 19 de agosto de 2026.

STF, Tribunal Pleno. RE 1.133.118/SP (Tema 1.000). Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em curso — **sem tese fixada** até a data de fechamento desta edição (andamento processual oficial).

Diante desse quadro, a recomendação técnica é que a norma local adote a **posição mais segura**: estender à nomeação de Secretários Municipais, no mínimo, a exigência de qualificação técnica e idoneidade, a vedação do nepotismo cruzado e o dever de motivação, acompanhando o desfecho do Tema 1.000 para eventual ajuste.

Governo digital, LAI e transparência ativa

A Lei de Acesso à Informação e, quando adotada pelo Município, a Lei do Governo Digital impõem transparência ativa, dados abertos e serviços digitais. A LOM e o Regimento modernos devem prever portal de transparência, divulgação tempestiva, canais eletrônicos de participação e política de dados abertos. A LRF reforça o dever, ao exigir ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, dos instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48) e a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (art. 48-A).

No caso das emendas, a transparência ativa significa divulgar, de forma acessível e em formato aberto: autor da emenda, objeto, valor, beneficiário (e beneficiário final), plano de trabalho, conta específica, etapas de execução e pagamentos — exatamente o que o Tribunal de Contas exige.

Soluções: adequando a LOM e respondendo ao Tribunal de Contas

A resposta à determinação do Tribunal de Contas é, antes de tudo, **normativa**: incluir na Lei Orgânica dispositivo que preveja expressamente o regime de execução obrigatória das emendas individuais, com seus limites, critérios e exceções (impedimentos de ordem técnica). A redação deve harmonizar-se com a Constituição, evitar reproduzir percentual incompatível com a estrutura unicameral e remeter à LDO os procedimentos anuais.

NA PRÁTICA · MODELO DIDÁTICO DE EMENDA À LOM

“Art. X-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais de vereadores à lei orçamentária anual, no limite de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 1º Não será obrigatória a execução nos casos de impedimento de ordem técnica, devidamente justificados, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º A execução das emendas observará conta bancária específica por transferência, identificação do beneficiário final, vedação de saques em espécie e de contas de passagem, e divulgação em portal eletrônico, na forma das normas do Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º É vedada a destinação de recursos de emendas a entidades cujos dirigentes sejam o próprio autor da emenda ou seu cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau.”

Modelo a adaptar. O percentual de 1,55% reflete a posição prudencial decorrente da ADI 7.869; acompanhar o julgamento do referendo.

No plano da execução, o Município deve implantar conta bancária específica para cada transferência de emenda, identificadores contábeis próprios e vedação a saques em espécie e contas de passagem. São medidas administrativas que decorrem da IN nº 05/2025 e da ADPF 854; a LOM e o Regimento podem reforçá-las, mas a obrigação independe de previsão local.

Diante de um ofício de determinação como o de 2026, o Município deve formalizar resposta com um **plano de adequação**: minuta de emenda à LOM, cronograma de tramitação (lembrando os dois turnos e o interstício de dez dias), abertura das contas específicas, ajuste contábil e estruturação do portal de transparência das emendas. A resposta tempestiva e documentada previne ressalvas, multas e responsabilização, convertendo a exigência do controle em oportunidade de aperfeiçoamento institucional. A atualização da LOM deve ser sistemática: identificar as emendas constitucionais relevantes, verificar quais comandos são de reprodução obrigatória, redigir com técnica e consolidar o texto, sem criar novas contradições.

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VII**

- ECs 86/2015, 100/2019, 105/2019, 108/2020 e 126/2022 redesenharam o orçamento: impositividade, transferências especiais, transparência e rastreabilidade (art. 163-A).
- No Município, emendas impositivas dependem de previsão expressa na LOM; a LOA não basta (orientação do TCE/MG; levantamento de 19/05/2026).
- ADPF 854: modelo federal de transparência estendido a Estados e Municípios desde 1º/01/2026.
- IN TCE/MG nº 05/2025 (conta específica, vedação de saques e contas de passagem) e Ofício Circular nº 9786/2026.
- Ente unicameral: teto prudencial de 1,55% da RCL (ADI 7.869, cautelar; referendo pendente).
- SV 13 e cargos políticos: Tema 1.000 pendente, com proposta do relator pela aplicação da súmula; adotar a posição mais segura.

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

O Município prevê emendas impositivas apenas na LOA e fixa o percentual de 2% da RCL por analogia ao Congresso Nacional. O TCE/MG questiona a validade. Quais os dois problemas centrais? A previsão na LOA supre a exigência de previsão na LOM? O percentual de 2% é adequado a um ente unicameral? Como redigir a adequação de forma juridicamente segura?

Questões para fixação

1. No plano federal, o art. 166, §9º-A, da CF (EC nº 126/2022) reparte o limite das emendas individuais da seguinte forma:
 - A. 1% para cada Casa;
 - B. 1,2% Câmara e 0,8% Senado;
 - C. 2% para cada Casa;
 - D. 1,55% para as emendas de Deputados e 0,45% para as de Senadores.
2. Segundo a orientação do TCE/MG, a instituição de emendas impositivas no Município exige:
 - A. previsão expressa na Lei Orgânica;
 - B. apenas previsão na LOA;
 - C. apenas resolução da Câmara;
 - D. decreto do Prefeito.
3. Sobre a aplicação da SV 13 a Secretários Municipais, é correto afirmar, na data de fechamento desta edição:
 - A. o STF fixou tese definitiva afastando a súmula;



- B. a matéria está em julgamento no Tema 1.000, sem tese fixada, com voto reajustado do relator pela aplicação da súmula, salvo motivação comprovada;
- C. a súmula foi cancelada;
- D. a matéria é de competência exclusiva da Lei Orgânica.
4. A IN TCE/MG nº 05/2025 veda, na execução das emendas:
- A. a abertura de conta específica;
- B. a divulgação do beneficiário;
- C. saques em espécie, transferências para outras contas e contas de passagem;
- D. a destinação de recursos à saúde.
5. O art. 163-A da CF, incluído pela EC nº 108/2020, exige que os dados contábeis, orçamentários e fiscais:
- A. permaneçam sob sigilo até o fim do exercício;
- B. sejam divulgados apenas ao Tribunal de Contas;
- C. sejam publicados somente em diário oficial impresso;
- D. garantam rastreabilidade, comparabilidade e publicidade, com divulgação em meio eletrônico de amplo acesso.

Leituras complementares

- TCE/MG. Instrução Normativa nº 05/2025 e Ofício Circular nº 9786/2026 (portal do TCE/MG).
- STF. ADPF 854 — decisões do relator sobre transparência das emendas (Notícias STF).
- BRASIL. Lei Complementar nº 210/2024.
- Apostila do Instituto Global “Regras Atualizadas das Emendas Parlamentares Impositivas na Gestão Pública Municipal” (curso 681).

MÓDULO VIII

Plano de adequação legislativa, governança e participação



Da norma à prática: implementar a governança normativa municipal

CASO DE ABERTURA

Diagnóstico pronto, jurisprudência estudada, minutas redigidas. Falta o mais difícil: transformar tudo isso em norma vigente, aplicada no dia a dia e fiscalizada. A Mesa tem dois anos de mandato; a pauta ordinária não para; as determinações do Tribunal de Contas têm prazo; e parte dos vereadores teme que a reforma seja usada politicamente. Como conduzir a implementação até o fim?

Do diagnóstico ao plano de adequação

Concluído o diagnóstico da Lei Orgânica e do Regimento (Módulos II e VI), o passo seguinte é consolidar um **plano de adequação legislativa**: relação dos dispositivos a alterar, fundamento de cada mudança, minutas, cronograma de tramitação, responsáveis e indicadores de acompanhamento. O plano dá unidade e direção à reforma. Sem ele, as correções tendem a ser pontuais e reativas, perpetuando lacunas; com ele, a Câmara assume a governança normativa como política institucional permanente.

Recomenda-se que o plano seja aprovado por ato da Mesa ou por resolução, com instituição de uma **comissão especial de revisão normativa** de composição proporcional, prazo definido e apoio técnico da Procuradoria, da assessoria legislativa e do controle interno. A formalização dá legitimidade ao trabalho e permite que ele sobreviva à troca da Mesa no meio da legislatura.

Quadro 8.1 — Conteúdo mínimo do plano de adequação

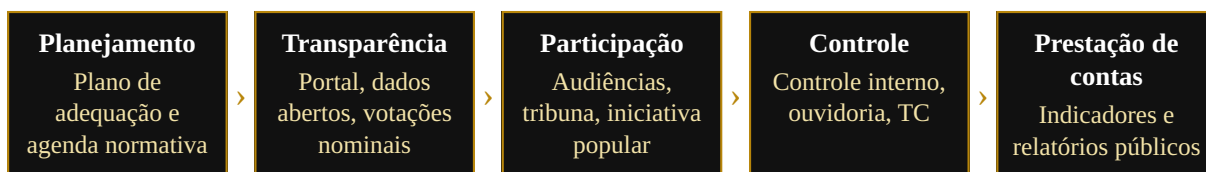
Componente	Descrição
Matriz de diagnóstico	Dispositivos, parâmetro superior, tipo de defeito, proposta (Quadro 2.2)
Priorização	Classificação em urgente (determinação do TC, inconstitucionalidade manifesta), importante e desejável
Minutas	Proposta de emenda à LOM, projeto de resolução do Regimento, projetos de lei correlatos

Cronograma	Etapas, prazos, responsáveis, respeito aos turnos e interstícios
Participação	Audiências públicas, consulta a bancadas, prazo para sugestões
Indicadores	Metas de conclusão, transparência e redução de litígios

Governança legislativa: conceito e pilares

Governança legislativa é o conjunto de práticas que asseguram a qualidade, a transparência e a responsabilidade na atuação do Poder Legislativo. Seus pilares são o **planejamento normativo**, a **transparência ativa**, a **participação cidadã**, o **controle** e a **prestação de contas**. A literatura de governança pública enfatiza *accountability*, transparência e participação como atributos de legitimidade da ação estatal; no Legislativo, esses atributos se traduzem em regras claras, processos previsíveis e informação acessível.

O fundamento constitucional está nos princípios do art. 37 — especialmente publicidade e eficiência — e no princípio democrático do art. 1º, parágrafo único. A LRF acrescenta a dimensão da responsabilidade fiscal, e a legislação de acesso à informação, a dimensão da transparência. A governança transforma a Câmara em instituição mais eficiente e confiável, reduzindo litígios e aproximando o Legislativo da sociedade.



Esquema 8.1 — Pilares da governança legislativa.

Transparência ativa e dados abertos

A transparência ativa — divulgar independentemente de pedido — é hoje regra (LAI, art. 8º). A Câmara deve manter portal acessível com, no mínimo: pautas e ordens do dia com antecedência; atas e gravações das sessões; votações nominais com o voto de cada vereador; proposições e sua tramitação; despesas, diárias, contratos e licitações; estrutura e remuneração de pessoal; relatórios fiscais; e, no caso das emendas parlamentares, informações completas sobre autoria, beneficiários e execução.

Dados abertos e linguagem simples ampliam o controle social. Recomenda-se que a norma local preveja a publicação das informações em formato aberto e legível por máquina, com ferramentas de busca, e que a Câmara adote padrões de linguagem simples nos resumos das proposições e nas comunicações ao cidadão. A LRF reforça essas exigências nos arts. 48 e

48-A. O cumprimento dos deveres de transparência é objeto de fiscalização rotineira pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público, e falhas nessa área estão entre os apontamentos mais frequentes nas Câmaras Municipais.

Participação cidadã e instrumentos democráticos

A norma moderna prevê instrumentos de participação: audiências públicas, tribuna popular (uso da palavra por cidadãos e entidades em sessão), consultas públicas presenciais e eletrônicas, ouvidoria, sugestões legislativas e iniciativa popular de projetos. A Constituição impõe à LOM a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, XII) e a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros (art. 29, XIII).

A participação não é concessão, mas decorrência do princípio democrático. Incorporá-la ao Regimento e à LOM — com regras claras sobre inscrição, tempo de fala, temas admissíveis, registro e resposta às manifestações — fortalece a representação e a confiança institucional. Na própria revisão normativa, a participação cumpre função legitimadora: audiências sobre as minutas de LOM e Regimento reduzem resistências e trazem ao processo problemas práticos que a assessoria nem sempre enxerga.

Ouvidoria, controle interno e integridade

Ouvidoria e controle interno são instrumentos de integridade. A **ouvidoria** canaliza demandas, reclamações e denúncias, dá-lhes tratamento e resposta e produz informação gerencial para a Mesa. O **controle interno** acompanha a legalidade, a economicidade e a eficiência da gestão da própria Câmara, dialogando com o Tribunal de Contas e com o Ministério Público. O art. 74 da Constituição, aplicável por simetria, atribui ao sistema de controle interno as finalidades de avaliar o cumprimento das metas, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, exercer o controle das operações de crédito e apoiar o controle externo, sob pena de responsabilidade solidária de seus responsáveis que, tomando conhecimento de irregularidade, não a comunicarem ao Tribunal de Contas (§1º).

A LOM e o Regimento devem institucionalizar essas estruturas, definindo competências, autonomia técnica e fluxos de atuação. Dois precedentes do STF orientam o desenho: a função de controlador interno tem natureza técnica e deve ser exercida por servidor efetivo, e o controle interno coopera com o Tribunal de Contas sem a ele se subordinar.

JURISPRUDÊNCIA · NATUREZA E POSIÇÃO DO CONTROLE INTERNO

O cargo de controlador interno é técnico e deve ser provido por servidor efetivo, aprovado em concurso público, sendo inconstitucional seu provimento em comissão ou por função gratificada de livre designação (CF, art. 37, II).

STF. RE 1.264.676/SC. Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, DJe 18 ago. 2020.

O controle interno não é subordinado ao Tribunal de Contas; há coexistência e cooperação, sem hierarquia (CF, arts. 70 e 74, IV).

STF, Tribunal Pleno. ADI 5.705/SC. Rel. Min. André Mendonça, sessão virtual de 30 maio a 6 jun. 2025.

Tecnologia, sessões eletrônicas e processo digital

A transformação digital alcança o Legislativo: tramitação eletrônica de proposições, assinatura digital, sessões e reuniões por videoconferência ou em formato híbrido, painel eletrônico de votação e transmissão ao vivo. A experiência da pandemia mostrou que Câmaras sem previsão regimental de deliberação remota enfrentaram dúvidas sobre a validade de suas sessões; as que tinham regras claras funcionaram sem sobressaltos.

A norma deve disciplinar esses institutos com segurança e publicidade: hipóteses de sessão remota ou híbrida; plataforma utilizada e registro; verificação de presença e de quórum; identificação do parlamentar e votação nominal; tratamento de falhas de conexão; transmissão e arquivamento. A previsão expressa confere validade às deliberações remotas e moderniza o funcionamento da Casa. Lembre-se de que, para aplicar os comandos da Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital), o Município precisa adotá-los por ato normativo próprio (art. 2º, III) — o que pode ser feito, no âmbito da Câmara, na própria resolução de reforma.

NA PRÁTICA · MODELO DE DISPOSITIVO SOBRE SESSÃO REMOTA

“Art. Y. As sessões e as reuniões de comissão poderão realizar-se em formato remoto ou híbrido, por deliberação da Mesa, em situações de calamidade, emergência ou impossibilidade de acesso à sede. § 1º O sistema adotado assegurará a identificação dos vereadores, a verificação de presença, a votação nominal e aberta, o registro integral e a transmissão pública. § 2º Considera-se presente o vereador conectado com áudio e vídeo no momento da verificação. § 3º A falha de conexão durante a votação será registrada em ata, sem prejuízo do quórum aferido.”

Cronograma, articulação com o controle e capacitação

A implementação exige cronograma realista, com priorização das adequações urgentes — como o regime de emendas impositivas exigido pelo Tribunal de Contas —, sequência lógica das alterações, responsáveis definidos e marcos de acompanhamento pela Mesa e pelas comissões. A gestão por etapas evita sobrecarga e garante que cada reforma seja discutida, votada e consolidada com a devida atenção técnica.

Quadro 8.2 — Cronograma-modelo de implementação (12 meses)

Período	Atividades	Produto
Mês 1	Ato de instituição da comissão; dossiê normativo	Resolução/ato da Mesa
Meses 2–3	Diagnóstico da LOM e do Regimento	Matriz de diagnóstico
Mês 4	Minuta de emenda à LOM (prioridades do TC)	Proposta de emenda
Meses 5–6	Audiência pública; dois turnos com interstício	Emenda promulgada
Meses 7–9	Minuta do Regimento harmonizado à LOM	Projeto de resolução
Meses 10–11	Tramitação e votação do Regimento	Resolução promulgada
Mês 12	Consolidação, publicação e capacitação	Textos consolidados; turma capacitada

A adequação ganha eficácia quando articulada com o Tribunal de Contas e com o controle interno. Atender tempestivamente às determinações — como a do Ofício Circular nº 9786/2026 — previne ressalvas, multas e responsabilização de gestores e vereadores. A interlocução com os órgãos de controle deve ser contínua e documentada.

Nenhuma reforma se sustenta sem pessoas preparadas. A capacitação de vereadores, assessores e servidores em técnica legislativa, processo legislativo e controle é investimento em segurança jurídica. A cultura de legalidade — fazer o certo porque é certo, e não apenas por temor à sanção — é o alicerce da governança normativa duradoura. A doutrina da boa governança associa a sustentabilidade das reformas à institucionalização de competências e à cultura organizacional de integridade.

Conselhos municipais e cooperação interfederativa

A governança municipal não se esgota na Câmara. Conselhos setoriais — de saúde, educação, assistência social, direitos da criança, meio ambiente — e a cooperação entre entes, por meio de consórcios públicos e convênios, ampliam a capacidade de ação e exigem previ-

são e articulação normativa. A Constituição prevê leis complementares de cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único) e autoriza a gestão associada de serviços públicos por consórcios e convênios de cooperação (art. 241), disciplinados pela Lei nº 11.107/2005.

A LOM e o Regimento devem reconhecer esses espaços e definir a interação do Legislativo com eles: autorização legislativa para participação em consórcios, acompanhamento dos contratos de rateio, recebimento dos relatórios dos conselhos, audiências conjuntas. É preciso cuidado, porém, com a composição: a participação de vereadores como membros de conselhos do Executivo pode comprometer a separação de funções e é vista com reserva pelos órgãos de controle — o TCE/MG, em resposta a consulta, orientou pela não participação de vereador em conselho vinculado ao Executivo (Consulta nº 1.184.838, Rel. Cons. Agostinho Patrus, sessão de 8 jul. 2026) —, sendo preferível que a Câmara acompanhe os conselhos por meio de suas comissões.

Monitoramento, indicadores e melhoria contínua

A governança normativa é processo contínuo: a cada nova emenda constitucional ou lei nacional relevante, Regimento e LOM devem ser revisitados. Recomenda-se revisão periódica programada — por exemplo, no primeiro ano de cada legislatura —, e não apenas reativa a crises. A consolidação periódica dos textos (LC nº 95/1998, art. 13) mantém os diplomas íntegros e aplicáveis.

Medir é parte de governar. Indicadores simples permitem avaliar a maturidade da governança normativa e orientar prioridades. A institucionalização de um painel de acompanhamento, acessível ao público, fecha o ciclo entre planejamento, execução e controle.

Quadro 8.3 — Indicadores sugeridos de governança normativa

Indicador	Fórmula / critério	Periodicidade
Atualização normativa	Dispositivos adequados ÷ dispositivos com defeito diagnosticado	Semestral
Cumprimento de prazos	Proposições com parecer no prazo ÷ total distribuído	Trimestral
Transparência das votações	Votações nominais publicadas em até 48 h ÷ total	Mensal
Litigiosidade	Ações judiciais contra atos da Mesa/Plenário no período	Anual
Resposta a pedidos de informação	Pedidos respondidos no prazo ÷ total aprovado	Trimestral
Atendimento ao controle	Determinações do TC atendidas no prazo ÷ total	Semestral

**RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO VIII**

- O plano de adequação reúne diagnóstico, prioridades, minutas, cronograma, participação e indicadores; formalize-o com comissão especial.
- Pilares da governança legislativa: planejamento, transparência, participação, controle e prestação de contas.
- Transparência ativa e dados abertos (LAI, art. 8º; LRF, arts. 48 e 48-A); participação (CF, art. 29, XII e XIII).
- Controle interno técnico, com servidor efetivo (RE 1.264.676), cooperativo e não subordinado ao TC (ADI 5.705).
- Sessões remotas e processo digital exigem previsão expressa; a Lei do Governo Digital depende de adoção por ato próprio.
- Cronograma realista, articulação com o TC, capacitação, revisão periódica e indicadores públicos garantem a sustentabilidade.

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

A Câmara aprova todas as reformas necessárias em 2026, mas não capacita servidores, não publica os textos consolidados e não cria rotina de revisão. Em 2028, novas emendas constitucionais e decisões do STF tornam parte do texto obsoleta, e a nova Mesa desconhece o trabalho realizado. O que faltou? Por que a reforma pontual não basta? Que estruturas garantiriam a sustentabilidade da governança normativa?

Questões para fixação

1. Segundo o STF (RE 1.264.676, decisão monocrática), o cargo de controlador interno deve ser provido:
 - A. em comissão, de livre nomeação;
 - B. por servidor efetivo, aprovado em concurso público;
 - C. por vereador designado pela Mesa;
 - D. por empresa terceirizada.
2. Na ADI 5.705, o STF assentou que o controle interno, em relação ao Tribunal de Contas:
 - A. é órgão subordinado;
 - B. é órgão auxiliar do Ministério Público;
 - C. coexiste e coopera, sem hierarquia;
 - D. substitui o controle externo.
3. A realização de sessões remotas com segurança jurídica exige, sobretudo:
 - A. previsão regimental expressa, com verificação de quórum, votação nominal, registro e transmissão;



- B. autorização do Prefeito;
 - C. autorização do Tribunal de Justiça;
 - D. que todas as votações sejam simbólicas.
4. Qual dos seguintes **não** é pilar da governança legislativa estudado neste módulo?
- A. transparência ativa;
 - B. participação cidadã;
 - C. prestação de contas;
 - D. sigilo como regra das deliberações.
5. A iniciativa popular de projetos de lei de interesse local e a cooperação das associações no planejamento são preceitos que a CF impõe à LOM nos incisos:
- A. V e VI do art. 29;
 - B. X e XI do art. 29;
 - C. XII e XIII do art. 29;
 - D. I e II do art. 30.

Leituras complementares

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança organizacional*. Brasília: TCU.
- BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (LAI), arts. 3º a 9º; Lei nº 14.129/2021, arts. 1º a 3º.
- Apostila do Instituto Global “Controle Interno e Governança Municipal” (curso 660).

MÓDULO IX

Temas atuais e jurisprudência recente do STF



Prerrogativas, licenças, controle e os julgados que mudaram o jogo

CASO DE ABERTURA

Numa única legislatura: um grupo de vereadores tenta destituir o Presidente da Mesa; uma vereadora pede licença-maternidade; um vereador é preso preventivamente; outro se afasta por doença e pede para receber o auxílio do INSS sem perder o subsídio; a Câmara discute se pode conceder revisão anual aos próprios subsídios; um projeto de vereador cria despesa e é acusado de vício de iniciativa; o Tribunal de Contas multa o Prefeito como ordenador de despesa; e um vereador, sozinho, exige do Prefeito cópia de todos os contratos da saúde. O Regimento e a Lei Orgânica da Câmara têm resposta para tudo isso?

Destituição de membros da Mesa Diretora

A destituição de membro da Mesa é medida excepcional e exige **previsão expressa** na Lei Orgânica ou no Regimento, com hipóteses (desídia, omissão no cumprimento de deveres, abuso de poder, conduta incompatível) e rito definidos. O rito típico começa por representação subscrita por vereadores, com descrição circunstanciada das irregularidades e indicação de provas; o acusado não preside nem secretaria os atos do processo; forma-se comissão processante; asseguram-se defesa escrita, produção de provas e defesa oral; e a decisão cabe ao Plenário, por quórum qualificado.

O Presidente não pode destituir membros da Mesa por vontade unilateral. A saída do cargo só ocorre por término do mandato, renúncia, destituição regimental com devido processo, ou perda ou extinção do mandato de vereador. O Decreto-Lei nº 201/1967 prevê uma única hipótese de destituição automática: o Presidente da Câmara que deixar de declarar a extinção do mandato, nos casos do art. 8º, ficará sujeito à perda do cargo na Mesa por decisão judicial (art. 8º, §2º).

Os atos relativos à Mesa são, em princípio, *interna corporis* (Tema 1.120), mas submetem-se ao controle de legalidade quando violado parâmetro constitucional ou o devido processo. O próprio STF já suspendeu eleição de Mesa de Câmara Municipal por violação ao limite de recondução (ADPF 959, cautelar de 2022). A ausência de contraditório é a principal causa de anulação judicial de destituições.

Código de Ética e Decreto-Lei nº 201/1967

O Decreto-Lei nº 201/1967 disciplina as hipóteses de cassação do mandato de vereador (art. 7º) — uso do mandato para corrupção ou improbidade, fixação de residência fora do Município e procedimento incompatível com a dignidade da Câmara ou falta de decoro — e de extinção do mandato (art. 8º). Por força da Súmula Vinculante 46, a definição dessas infrações e das normas de processo e julgamento é de competência legislativa privativa da União. Disposição local **não pode** criar rito próprio de cassação, mais brando ou mais rigoroso.

O Código de Ética e o Regimento podem, contudo, instituir uma **gradação de penalidades** — advertência, censura, suspensão temporária de prerrogativas regimentais — para condutas de menor gravidade contra o decoro, que não impliquem perda do mandato. Eles complementam, mas não substituem, o Decreto-Lei nº 201/1967. A técnica recomendada é: (i) tipificar no Código de Ética as condutas e as sanções não cassatórias, com rito próprio e contraditório; (ii) remeter ao DL nº 201/1967 as hipóteses que podem levar à cassação; e (iii) prever que, verificada no processo ético conduta que configure infração do art. 7º do DL, os autos sejam encaminhados para instauração do processo de cassação.

ATENÇÃO · CORREÇÃO DE REMISSÃO

O art. 7º do DL nº 201/1967 trata da **cassação do mandato de vereador**, e não da destituição de cargo na Mesa. A disciplina da destituição de membro da Mesa é matéria de auto-organização da Câmara, a ser prevista na LOM e no Regimento.

Imunidades do vereador e prisão

O vereador possui **imunidade material** (inviolabilidade): não responde civil ou penalmente por opiniões, palavras e votos “no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (CF, art. 29, VIII). Não possui, contudo, **imunidade formal**: pode ser processado e preso, inclusive preventivamente, sem necessidade de licença da Câmara, e não goza das prerrogativas do art. 53, §§2º e 3º, próprias dos congressistas e, por força do art. 27, §1º, dos deputados estaduais.

JURISPRUDÊNCIA · ALCANCE E LIMITES DA IMUNIDADE DO VEREADOR

Tema 469: “(...) nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.”

STF, Tribunal Pleno. RE 600.063 (Tema 469). Redator do acórdão Min. Roberto Barroso, j. 25 fev. 2015, DJe 15 maio 2015.

Imunidade formal: “Os entes federados não dispõem de competência para ampliar as imunidades constitucionalmente previstas aos vereadores no inc. VIII do art. 29 da Constituição da República. É inconstitucional norma da Constituição do Rio de Janeiro que concede imunidades formais a autoridades municipais.”

STF, Tribunal Pleno. ADI 558. Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19 abr. 2021, DJe 22 set. 2021.

Prisão: “Os edis, ao contrário do que ocorre com os membros do Congresso Nacional e os deputados estaduais, não gozam da denominada incoercibilidade pessoal relativa (freedom from arrest), ainda que algumas Constituições estaduais lhes assegurem prerrogativa de foro.”

STF, 1ª Turma. HC 94.059. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 6 maio 2008, DJe 13 jun. 2008. Fonte dos três trechos: coletânea oficial *A Constituição e o Supremo*, art. 29.

A imunidade material exige dois requisitos cumulativos: **pertinência** com o exercício do mandato e manifestação **na circunscrição do Município**. O STF tem reconhecido que, no contexto atual, manifestações pela internet relacionadas ao mandato podem estar protegidas, pois “não é mais possível restringir o exercício parlamentar do mandato aos estritos limites do recinto da Câmara Municipal” (ARE 1.421.633 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, j. 3 maio 2023). Manifestações desvinculadas do mandato, porém, não estão protegidas. O Regimento e a LOM devem refletir esses limites e **não podem** ampliar as prerrogativas — dispositivos locais que condicionem a prisão ou o processo do vereador à licença da Câmara são inconstitucionais.

Licenças do vereador e remuneração

O Regimento e a LOM devem disciplinar as licenças do vereador: para tratamento de saúde; para tratar de interesse particular (em regra sem subsídio e com limite de duração por sessão legislativa, em simetria com o art. 56, II); para desempenhar missão temporária de interesse do Município; para assumir cargo de Secretário Municipal ou equivalente (art. 56, I); e a licença-maternidade ou paternidade. A previsão expressa evita controvérsias sobre pagamento do subsídio e sobre a convocação do suplente.

Na **prisão preventiva**, o vereador não perde automaticamente o mandato, mas fica impossibilitado de exercê-lo. O pagamento do subsídio durante o período em que não há exercício, e a eventual convocação de suplente, dependem de previsão clara, sob pena de questiona-

mento pelos órgãos de controle à luz do princípio da legalidade da despesa (art. 37, *caput*). Recomenda-se que a norma local trate expressamente a hipótese, distinguindo o afastamento por decisão judicial das licenças voluntárias.

Licença-maternidade da vereadora

O direito à licença-maternidade decorre da proteção constitucional à maternidade e à infância (arts. 6º, 7º, XVIII, 201, II, e 227) e alcança as agentes políticas, inclusive as vereadoras. Não há, contudo, lei federal que discipline de modo uniforme a licença das detentoras de mandato eletivo, o que tem levado Leis Orgânicas a prever prazos distintos e, em alguns casos, a omitir o tema.

Três referências recentes orientam a disciplina local. O **Tribunal de Contas de Santa Catarina**, no Prejulgado nº 2.503 (publicado em março de 2025), afirmou que qualquer agente pública, independentemente do vínculo jurídico com a Administração — incluídas as detentoras de mandato eletivo, como vereadoras —, tem direito imediato e incondicional à licença-maternidade, pelo prazo mínimo de 120 dias. Na Câmara dos Deputados, o **PL nº 4.843/2023**, que assegura às mulheres com mandato eletivo licença-maternidade de 180 dias sem prejuízo da remuneração, com assunção pelo suplente ou vice, foi aprovado em caráter conclusivo pela Comissão de Constituição e Justiça (dezembro de 2025), seguindo ao Senado salvo recurso. E o **STF**, em 23 de setembro de 2026, no julgamento da **ADI 7.495** (Rel. Min. Alexandre de Moraes), unificou critérios e prazos da licença-maternidade de mães biológicas e adotantes — 120 dias prorrogáveis por mais 60 —, independentemente do regime profissional (celetistas, servidoras federais e militares), enfatizando que a licença protege sobretudo a criança.

ATENÇÃO · ALCANCE DA ADI 7.495

A ADI 7.495 examinou normas da CLT, do Estatuto dos Servidores da União, da Lei Orgânica do MPU, do Programa Empresa Cidadã e das Forças Armadas; **não** julgou diretamente a situação das agentes políticas municipais. Seus fundamentos, contudo, reforçam a recomendação de que a LOM e o Regimento prevejam expressamente a licença-maternidade (e a licença-adotante) da vereadora, com prazo não inferior a 120 dias e, preferencialmente, de 180 dias, com subsídio integral.

Quanto ao suplente, a convocação deve observar a regra dos 120 dias, estudada a seguir: se a licença superar esse prazo, convoca-se o suplente. É prudente que a norma local esclareça expressamente a situação para evitar que a vereadora precise recorrer ao Judiciário para garantir o direito ou que a convocação seja questionada.

Convocação de suplente: a regra dos 120 dias

A Constituição só autoriza a convocação do suplente de parlamentar “nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias” (art. 56, §1º). O Supremo Tribunal Federal tem declarado inconstitucionais normas estaduais que autorizam a convocação em licenças mais curtas, por entender que o prazo constitucional é de observância obrigatória e que sua redução provoca “alternância excessiva no exercício do mandato”, em ofensa à soberania popular.

JURISPRUDÊNCIA · PRAZO DE 120 DIAS PARA CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE

ADI 7.253/AC: por unanimidade, declarada inconstitucional regra da Constituição do Acre que previa a convocação de suplente no caso de licença de deputado estadual para tratar de interesse particular por mais de 60 dias; a relatora destacou que o art. 56, §1º, é de reprodução obrigatória e que a norma estadual contraria a soberania popular.

STF, Tribunal Pleno. ADI 7.253/AC. Rel. Min. Cármen Lúcia, sessão virtual finalizada em 19 maio 2023 (Notícias STF, 30 maio 2023).

ADIs 7.251/TO e 7.257/SC: invalidadas normas que previam convocação de suplente em afastamentos superiores a 30 e 60 dias. Para o relator, “Qualquer alteração no prazo de licença necessário à convocação do suplente produzirá alterações na dinâmica inerente à formação da casa parlamentar respectiva”.

STF, Tribunal Pleno. ADIs 7.251 e 7.257. Rel. Min. André Mendonça, julgamento conjunto (Notícias STF, 23 abr. 2025).

Os três precedentes versam sobre **deputados estaduais**, aos quais o art. 27, §1º, manda aplicar expressamente as regras constitucionais sobre licença. Para os vereadores, o fundamento é o art. 29, IX, que impõe “proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional”, somado ao mesmo argumento de soberania popular. A extensão aos Municípios é, portanto, construção por simetria, que recomenda fortemente a adequação da LOM e do Regimento ao parâmetro dos 120 dias, sob pena de nulidade das convocações e dos atos delas decorrentes.

Vereador, RGPS e afastamento por incapacidade

O vereador que não esteja vinculado a regime próprio de previdência é **segurado obrigatório** do Regime Geral de Previdência Social: a Constituição determina a aplicação do RGPS ao agente público ocupante de cargo temporário, “inclusive mandato eletivo” (art. 40, §13, na redação da EC nº 103/2019), e a Lei nº 8.213/1991 inclui entre os segurados empregados o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal não vinculado a regime

próprio (art. 11, I, “j”). No afastamento por incapacidade, os primeiros quinze dias correm por conta do órgão (a Câmara), e o benefício por incapacidade temporária é pago pelo INSS a partir do 16º dia (art. 60, *caput* e §3º).

JURISPRUDÊNCIA · TNU, TEMA 259

“é possível a cumulação de benefício de auxílio-doença (auxílio por incapacidade temporária) com o exercício de mandato eletivo de vereador, desde que observado o disposto no § 7º do art. 60 da Lei n. 8.213/1991”

Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. PEDILEF nº 5000657-46.2018.4.04.7219/SC (Tema 259). Rel. Juiz Federal Jairo da Silva Pinto, sessão de 28 abr. 2021, unânime (notícia oficial do CJF, 5 maio 2021).

O fundamento da TNU é que o agente político não mantém vínculo profissional com a Administração, exercendo temporariamente um múnus público: a incapacidade para o trabalho habitual não significa, necessariamente, invalidez para os atos da vida política. A LOM pode, respeitados os princípios da legalidade e da moralidade, disciplinar a situação do vereador afastado por incapacidade — inclusive a eventual complementação da diferença entre o benefício e o subsídio —, evitando decisões casuísticas da Mesa.

Revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos

A revisão geral anual prevista no art. 37, X, da Constituição — recomposição inflacionária, “sempre na mesma data e sem distinção de índices” — alcança os servidores e, segundo parte da doutrina e muitos Tribunais de Contas, também os subsídios dos agentes políticos. A questão é controvertida porque os subsídios do Prefeito, do Vice e dos Secretários são fixados por lei de iniciativa da Câmara (art. 29, V) e os dos vereadores são fixados em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VI), o que sugere a inalterabilidade durante o mandato.

JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 1.192 (PENDENTE)

“Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.” Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, a constitucionalidade de leis do Município de Pontal/SP que preveem revisão geral anual do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito, “considerando-se os princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo”.

STF. RE 1.344.400/SP (Tema 1.192). Relator atual indicado no portal: Min. André Mendonça. Repercussão geral reconhecida, com **suspensão nacional** dos processos; mérito **não julgado** até a data de fechamento desta edição.

Enquanto o Tema 1.192 não for julgado, a recomendação é de **cautela**: a revisão anual dos subsídios, se prevista, deve ter base expressa na LOM e na lei de fixação, observar estritamente o mesmo índice e a mesma data da revisão dos servidores, limitar-se à recomposição inflacionária e respeitar os tetos do art. 29, VI e VII, e do art. 29-A. Aumentos reais durante a legislatura são vedados.

Vício de iniciativa: o que não o configura (Tema 917) e emendas com aumento de despesa (Tema 686)

Nem toda lei de iniciativa parlamentar que gera despesa é inconstitucional. O STF firmou, em repercussão geral, que a reserva de iniciativa do art. 61, §1º, é de interpretação restritiva:

JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 917

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

STF, Tribunal Pleno. ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917). Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29 set. 2016, DJe 11 out. 2016.

Vereadores podem, portanto, legislar sobre políticas públicas que impliquem custo — por exemplo, obrigatoriedade de instalação de câmeras em escolas, de divulgação de listas de espera na saúde, de acessibilidade em prédios públicos —, desde que não criem órgãos, não redesenhem atribuições de secretarias e não disponham sobre servidores. Há, porém, limite claro:

JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 686

“I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).”

STF, Tribunal Pleno. RE 745.811 (Tema 686). Rel. Min. Gilmar Mendes, plenário virtual, j. 18 out. 2013.

A distinção entre os dois temas é a chave prática: **criar despesa em matéria de iniciativa livre é possível; aumentar despesa, por emenda, em projeto reservado ao Executivo não é**. O controle preventivo na Casa — triagem jurídica e parecer da CCJ, com referência expressa a esses temas — evita a aprovação de leis viciadas. Lembre-se, ainda, do art. 113 do ADCT (“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”) e da tese

firmada pelo STF na ADI 7.633 (Rel. Min. Cristiano Zanin, j. 30 abr. 2026): “O art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória.” A triagem prévia deve, portanto, verificar também a estimativa de impacto.

Contas de governo e contas de gestão (ADPF 982 e Tema 1.287)

A distinção é decisiva. As **contas de governo** — anuais, de desempenho global, relativas à execução do orçamento, ao cumprimento de limites constitucionais e à gestão fiscal — são julgadas pela Câmara, com parecer prévio do Tribunal de Contas (art. 31, §2º). As **contas de gestão** dizem respeito aos atos concretos de ordenação de despesa: quando o Prefeito atua pessoalmente como ordenador de despesas (assina empenhos, autoriza pagamentos), responde por essas contas. Para fins de inelegibilidade, ambas são apreciadas pela Câmara (Tema 835). Mas o STF reconheceu, em 2025, a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão do Prefeito ordenador e aplicar-lhe sanções fora da esfera eleitoral.

JURISPRUDÊNCIA · STF, ADPF 982

“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

STF, Tribunal Pleno. ADPF 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino, unânime, sessão virtual encerrada em 21 fev. 2025 (Notícias STF, 7 mar. 2025). Requerente: ATRICON.

JURISPRUDÊNCIA · STF, TEMA 1.287

“No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.”

STF, Tribunal Pleno. ARE 1.436.197/RO (Tema 1.287). Rel. Min. Luiz Fux, repercussão geral com reafirmação de jurisprudência, j. 19 dez. 2023; trânsito em julgado em 9 mar. 2024.

Quadro 9.1 — Quem julga o quê: síntese dos Temas 157, 835, 1.287 e da ADPF 982

Situação	Órgão competente	Efeito
Contas anuais de governo	Câmara, com parecer prévio do TC (afastável por 2/3)	Julgamento político; pode gerar inelegibilidade
Contas de gestão do Prefeito ordenador — débito e multa	Tribunal de Contas, sem ratificação da Câmara	Imputação de débito e sanções não eleitorais
Contas de gestão do Prefeito — inelegibilidade	Câmara (Tema 835)	Art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990
Tomada de contas especial de convênio interfederativo	Tribunal de Contas	Condenação administrativa sem julgamento legislativo

Atuação do vereador: indicação, requerimento e pedido de informação

É preciso distinguir os instrumentos. A **indicação** é mera sugestão ao Executivo, sem força cogente. O **requerimento** é pedido dirigido à Mesa, ao Plenário ou ao Presidente sobre matéria de competência da Casa. O **pedido de informação formal** ao Executivo, com as consequências do DL nº 201/1967 (art. 4º, III), é prerrogativa da Casa ou de suas comissões — e não do vereador isoladamente.

JURISPRUDÊNCIA · PODER DE REQUISIÇÃO É DA CASA, NÃO DO PARLAMENTAR ISOLADO

“Norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Poder Executivo.”

“A Constituição Federal (CF) é taxativa quanto à atribuição exclusivamente conferida às Casas do Poder Legislativo para fiscalizar os atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X). [...] Fica ressalvada, no entanto, a possibilidade de o parlamentar atuar na condição de cidadão, nos termos constitucionais e legais aplicáveis à matéria (CF, art. 5º, XXXIII).” O Plenário, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da expressão “A qualquer Deputado” do art. 101 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

STF, Tribunal Pleno. ADI 4.700/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 13 dez. 2021 (*Informativo STF* nº 1.041). Precedentes citados: ADI 3.046 e RE 865.401.

O próprio STF, contudo, assegurou ao parlamentar o acesso a informações na qualidade de cidadão. No **Tema 832** (RE 865.401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, com trânsito em julgado em 4 dez. 2018), discutiu-se o “Direito de vereador, enquanto parlamentar e cidadão, a obter diretamente do chefe do Poder Executivo informações e documentos sobre a gestão municipal”, prevalecendo o entendimento de que o parlamentar, como cidadão, pode exercer o di-

reito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII) nos termos da Lei de Acesso à Informação. A fiscalização *in loco* e as requisições com força cogente cabem aos órgãos colegiados.

NA PRÁTICA · TRÊS CAMINHOS PARA O VEREADOR OBTER INFORMAÇÃO

1. **Pedido LAI**, em nome próprio, como cidadão: prazo de 20 dias, prorrogável por 10 (Lei nº 12.527/2011, art. 11).
2. **Requerimento de informação** submetido ao Plenário ou à comissão: se aprovado e encaminhado “a tempo e em forma regular”, o descumprimento injustificado configura infração político-administrativa do Prefeito (DL nº 201/1967, art. 4º, III).
3. **Atuação por comissão**, inclusive CPI, com poderes de investigação próprios.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO IX

- Destituição de membro da Mesa: previsão expressa, contraditório e quórum qualificado.
- Cassação segue o DL nº 201/1967 (SV 46); o Código de Ética gradua sanções não cassatórias.
- Vereador tem só imunidade material, com pertinência e na circunscrição (Tema 469); sem imunidade formal (ADI 558; HC 94.059).
- Suplente só em licença superior a 120 dias (ADIs 7.253, 7.251 e 7.257, por simetria).
- Licença-maternidade da vereadora deve ser prevista (TCE/SC Prejulgado 2.503; PL nº 4.843/2023; ADI 7.495).
- Vereador no RGPS; cumulação de auxílio por incapacidade com o mandato admitida (TNU, Tema 259).
- Revisão geral anual de subsídios: Tema 1.192 pendente — cautela.
- Tema 917 (criar despesa ≠ vício) × Tema 686 (emenda que aumenta despesa em projeto reservado = vício).
- ADPF 982 e Tema 1.287: TC julga contas de gestão do Prefeito ordenador para débito e multa.
- Requisição de informação é da Casa (ADI 4.700); como cidadão, o vereador usa a LAI (Tema 832).

CASO PRÁTICO PARA DISCUSSÃO

O Regimento da Câmara (i) convoca suplente após 60 dias de licença do titular; (ii) confere a cada vereador o poder de requisitar diretamente documentos ao Executivo, sob pena de infração político-administrativa; e (iii) prevê cassação por quebra de decoro com rito mais simples e prazo mais curto que os do DL nº 201/1967. Quantas inconstitucionalidades você identifica? Como redigir a adequação de cada ponto?

Questões para fixação

1. Sobre as imunidades do vereador, é correto afirmar:
 - A. possui imunidade formal, só podendo ser preso com licença da Câmara;
 - B. possui imunidade material, nos limites da circunscrição do Município e com pertinência ao mandato;
 - C. a Lei Orgânica pode ampliar suas imunidades;
 - D. não possui qualquer imunidade.
2. Norma da LOM que autoriza a convocação de suplente em licença de 60 dias:
 - A. é compatível com a CF, por força da autonomia municipal;
 - B. é obrigatória por força da LAI;
 - C. afronta o parâmetro constitucional de 120 dias (art. 56, §1º), aplicado por simetria;
 - D. depende apenas de aprovação por dois terços.
3. Lei de iniciativa parlamentar que obriga a Prefeitura a divulgar a lista de espera de consultas na internet, sem criar órgãos nem tratar de servidores:
 - A. é, em regra, compatível com o Tema 917 do STF;
 - B. é sempre inconstitucional por criar despesa;
 - C. depende de sanção expressa para ser válida;
 - D. só é válida se aprovada por dois terços.
4. Segundo a ADPF 982, a multa aplicada pelo Tribunal de Contas ao Prefeito ordenador de despesa, em contas de gestão:
 - A. depende de ratificação pela Câmara;
 - B. é nula, pois só a Câmara julga o Prefeito;
 - C. gera automaticamente inelegibilidade;
 - D. independe de ratificação pela Câmara, preservada a competência desta para fins de inelegibilidade.
5. O vereador que deseja obter, sozinho, informações da Prefeitura pode:
 - A. requisitar documentos com força cogente, sob pena de cassação do Prefeito;
 - B. realizar fiscalização in loco sem autorização;
 - C. formular pedido de acesso à informação como cidadão, nos termos da LAI (Tema 832), ou propor requerimento a ser aprovado pela Casa;
 - D. nada fazer, pois não há via possível.

Leituras complementares

- STF. *A Constituição e o Supremo* — comentários aos arts. 29, VIII, 56 e 61.
- STF. ADPF 982 — inteiro teor do acórdão (disponível também no portal da ATRICON).



- STF. *Informativo* nº 1.041 (ADI 4.700).
- CJF/TNU. Tema 259 — PEDILEF 5000657-46.2018.4.04.7219/SC.

CONCLUSÃO

Síntese geral, reflexões finais e encaminhamentos



Governança normativa como condição de validade e de proteção do mandato

Síntese geral do curso

Percorremos a função e a natureza jurídica do Regimento Interno, a metodologia de seu diagnóstico e revisão, a composição institucional da Câmara, a atividade legislativa, as funções fiscalizadora e julgadora, a estrutura e o rito de emenda da Lei Orgânica, sua atualização frente às emendas constitucionais recentes, o plano de adequação e governança e, por fim, os temas atuais e a jurisprudência recente que mais impactam a redação desses diplomas.

O fio condutor foi um só: **Regimento e Lei Orgânica formam um sistema** que precisa estar coerente internamente e alinhado à Constituição. Quando esse sistema funciona, as deliberações ganham previsibilidade e resistem ao controle; quando falha, os conflitos migram para o Judiciário e para os Tribunais de Contas, com custos institucionais e pessoais elevados.

Quadro C.1 — Dez parâmetros que toda LOM e todo Regimento devem refletir

#	Parâmetro	Fundamento
1	Emenda à LOM em dois turnos, interstício de 10 dias e 2/3 dos membros	CF, art. 29, <i>caput</i>
2	Uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa	ADPF 871; ADPF 959
3	Interpretação regimental é <i>interna corporis</i> , salvo violação constitucional	Tema 1.120
4	Sanção não convalida vício de iniciativa; iniciativa reservada é restritiva	ADI 2.867; Temas 917 e 686
5	Parecer prévio só cai por 2/3; não há julgamento ficto	CF, art. 31, §2º; Tema 157
6	Rito de cassação é o do DL nº 201/1967	SV 46; ADI 687
7	Suplente só em licença superior a 120 dias	CF, art. 56, §1º; ADIs 7.253, 7.251, 7.257



8	Vereador: só imunidade material, na circunscrição e com pertinência	CF, art. 29, VIII; Tema 469; ADI 558
9	Requisição de informações é da Casa; vereador usa a LAI como cidadão	ADI 4.700; Tema 832
10	Emendas impositivas previstas na LOM, com transparência e rastreabilidade	CF, arts. 163-A e 166; ADPF 854; IN TCE/MG 05/2025

Reflexões finais

A desatualização normativa não é um problema meramente formal. Ela compromete deliberações, expõe a Câmara à judicialização e a ressalvas dos órgãos de controle, e enfraquece a representação. Atualizar é, antes de tudo, proteger a instituição e o mandato. As mudanças recentes — orçamento impositivo, transparência, rastreabilidade, governo digital, novos parâmetros jurisprudenciais — não são modismos, mas exigências constitucionais e de controle que reconfiguram o dever de cada agente público municipal.

Hely Lopes Meirelles ensinava que, na Administração Pública, só é permitido fazer o que a lei autoriza. A legalidade não é apenas limite, mas fundamento da ação administrativa legítima. Aplicada ao Legislativo, a lição ganha um sentido particular: a Câmara, que produz as normas do Município, deve ser a primeira a manter as suas próprias normas em ordem.

Também merece registro a lição metodológica que atravessou esta apostila: a jurisprudência precisa ser **conferida** antes de citada. Ao longo da preparação deste material, verificaram-se precedentes superados por decisões posteriores (como a aplicação da SV 13 a cargos políticos, hoje em rediscussão no Tema 1.000), teses descritas de forma imprecisa (como o alcance do Tema 835) e referências que não puderam ser localizadas. Uma reforma normativa construída sobre precedente não conferido pode nascer viciada.

Encaminhamentos práticos

Recomenda-se à Câmara o seguinte roteiro de ação:

1. constituir comissão especial de revisão normativa, com composição proporcional e apoio técnico;
2. montar o dossiê normativo (LOM, Regimento, resoluções, Código de Ética, determinações do Tribunal de Contas);
3. realizar o diagnóstico com a matriz de defeitos (Módulo II), começando pela Lei Orgânica;
4. elaborar o plano de adequação com cronograma, priorizando as determinações do TCE/MG, especialmente o regime de emendas impositivas (Módulo VII);



5. submeter as minutas à Procuradoria ou assessoria jurídica e ao controle interno;
6. tramitar as reformas com participação e transparência, respeitando turnos e interstícios;
7. consolidar e publicar os textos integrais;
8. capacitar vereadores, assessores e servidores;
9. instituir rotina de revisão periódica e painel público de indicadores (Módulo VIII).

Mensagem de encerramento

A boa norma é aquela que organiza o poder, protege direitos e serve ao cidadão. Revisar o Regimento Interno e a Lei Orgânica é exercer, em sua forma mais concreta, a autonomia que a Constituição confiou ao Município. Que este curso seja instrumento de uma atuação parlamentar mais técnica, transparente e comprometida com o interesse público. O Instituto Global de Administração Pública coloca-se à disposição para apoiar essa jornada.

“Ubi societas, ibi jus” — onde há sociedade, há o Direito.

Brocardo latino

Chave de respostas comentadas

1. **B.** O Regimento é Resolução, sem sanção, obrigatória e subordinada à LOM (Módulo I, seção 2).
2. **C.** Tema 1.120: é defeso ao Judiciário controlar a interpretação de normas meramente regimentais, salvo desrespeito às normas constitucionais.
3. **A.** Súmula 525/STJ: apenas personalidade judiciária, para defesa de direitos institucionais.
4. **D.** Prevalece a LOM, norma superior; o dispositivo regimental é inválido.
5. **C.** Lei nº 14.129/2021, art. 2º, III: aplica-se aos demais entes que adotarem seus comandos por atos normativos próprios.
6. **A.** Remissão a norma revogada é defeito de incoerência/desatualização, corrigível por revisão e consolidação.
7. **C.** LC nº 95/1998, art. 9º: revogação expressa, com enumeração das disposições revogadas.
8. **D.** LC nº 95/1998, art. 12, III, “b”: vedada a renumeração; usa-se o número anterior seguido de letra maiúscula (art. 45-A).
9. **B.** A legística material trata do conteúdo, dos objetivos e dos impactos da norma.
10. **A.** A consolidação preserva o conteúdo normativo (art. 13, §§1º e 2º); mudança de mérito exige alteração própria.
11. **C.** Uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, independentemente da legislatura (ADPF 871; ADPF 959; tese de 7/12/2022).
12. **A.** Criação de CPI é direito da minoria; prorrogação não integra esse direito (MS 40.799, 2026).
13. **D.** CF, art. 29-A, §3º. As hipóteses das alternativas A a C são crimes de responsabilidade do Prefeito (§2º).
14. **C.** Representação proporcional, tanto quanto possível (CF, art. 58, §1º, por simetria).
15. **B.** A vedação alcança apenas o mesmo cargo; é possível a eleição para cargo distinto da Mesa.
16. **B.** Maioria absoluta de 11 é o primeiro inteiro superior à metade: 6 votos.
17. **D.** A Súmula 5 está superada (ADI 2.867): a sanção não convalida o vício de iniciativa.
18. **A.** Sem aumento de despesa (CF, art. 63, I) e com pertinência temática (ADI 546).
19. **B.** Verificação de votação a pedido e votação nominal para quóruns qualificados comprovam o quórum.
20. **C.** A urgência reduz prazos e interstícios regimentais, mas não suprime fases constitucionais nem o exame de constitucionalidade.
21. **C.** Tema 157: não há julgamento ficto; a competência permanece com a Câmara.
22. **B.** Tema 835: para fins de inelegibilidade, contas de governo e de gestão são apreciadas pela Câmara.

23. **D.** SV 46: normas de processo e julgamento de crimes de responsabilidade (e infrações político-administrativas) são de competência da União.
24. **A.** DL nº 201/1967, art. 5º, VI e VII: dois terços dos membros, votação nominal, conclusão em 90 dias.
25. **B.** DL nº 201/1967, art. 4º, III — desde que o pedido tenha sido feito “a tempo e em forma regular”.
26. **C.** CF, art. 29, *caput*, aplicado também às emendas à LOM.
27. **A.** $13 \times 2/3 = 8,67$; arredonda-se para 9 votos em cada turno.
28. **D.** ADI 2.112 MC: a Constituição Estadual não pode abrandar nem agravar os parâmetros do art. 29 sem remissão ao direito estadual.
29. **A.** Remeter ao art. 29-A evita a desatualização (ex.: inclusão de inativos pela EC nº 109/2021).
30. **B.** CF, art. 29, XIII: pelo menos 5% do eleitorado.
31. **D.** CF, art. 166, §9º-A (EC nº 126/2022).
32. **A.** Orientação do TCE/MG: previsão expressa na Lei Orgânica é indispensável; a LOA não basta.
33. **B.** Tema 1.000 em julgamento; voto reajustado do relator em 15/04/2026; vista devolvida em 19/08/2026; sem tese.
34. **C.** IN TCE/MG nº 05/2025, art. 6º.
35. **D.** CF, art. 163-A (EC nº 108/2020).
36. **B.** RE 1.264.676 (decisão monocrática): cargo técnico, provido por servidor efetivo.
37. **C.** ADI 5.705: coexistência e cooperação, sem hierarquia.
38. **A.** A validade das sessões remotas depende de disciplina regimental expressa.
39. **D.** O sigilo é exceção; a publicidade é regra (LAI, art. 3º, I).
40. **C.** CF, art. 29, XII e XIII.
41. **B.** CF, art. 29, VIII; Tema 469; ausência de imunidade formal (ADI 558; HC 94.059).
42. **C.** Parâmetro de 120 dias (CF, art. 56, §1º; ADIs 7.253, 7.251 e 7.257), aplicado por simetria.
43. **A.** Tema 917: cria despesa, mas não trata de estrutura, atribuições de órgãos nem regime de servidores.
44. **D.** ADPF 982, item III da tese.
45. **C.** ADI 4.700 (requisição é da Casa) e Tema 832 (acesso à informação como cidadão).

Referências

Doutrina

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros. (Edição mais recente.)
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas. (Edição mais recente.)
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. (Edição mais recente.)
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. (Edição mais recente.)
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. (Edição mais recente, atualizada por seus continuadores.)
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros. (Edição mais recente, atualizada por seus continuadores.)
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros. (Edição mais recente.)
- SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília: TCU.

Nota: as obras doutrinárias são citadas sem indicação de edição e ano porque recebem atualizações frequentes; recomenda-se a consulta à edição mais recente disponível.

Legislação

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 set. 2026.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 28 set. 2026.
- BRASIL. Emendas Constitucionais nº 25/2000, 76/2013, 86/2015, 100/2019, 103/2019, 105/2019, 108/2020, 109/2021, 126/2022 e 139/2026. Brasília, DF: Congresso Nacional.
- BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades), com a redação da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Altera a Lei Complementar nº 95/1998.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

BRASIL. Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais).

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 05, de 2025**. Belo Horizonte: TCE/MG.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Levantamento sobre emendas parlamentares impositivas nos Municípios mineiros. Notícia institucional de 19 maio 2026. Belo Horizonte: TCE/MG.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Presidência. **Ofício Circular nº 9786, de 2026**. Belo Horizonte: TCE/MG.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Brasília: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 336. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 10 fev. 2010. DJe, 17 set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 546. Rel. Min. Moreira Alves. Julgado em 11 mar. 1999. DJ, 14 abr. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 558. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 abr. 2021. DJe, 22 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 687. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 2 fev. 1995. DJ, 10 fev. 2006.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.112 MC. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 11 maio 2000. DJ, 18 maio 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.305. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 30 jun. 2011. DJe, 5 ago. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.867/ES. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 3 dez. 2003. DJ, 9 fev. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.046. Precedente citado no *Informativo STF*, n. 1.041 (ADI 4.700).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 3.549. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 17 set. 2007. DJ, 31 out. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 4.700/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento virtual finalizado em 13 dez. 2021. *Informativo STF*, n. 1.041.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 5.705/SC. Rel. Min. André Mendonça. Sessão virtual de 30 maio a 6 jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 6.337. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em 24 ago. 2020. DJe, 22 out. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 6.524/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 15 dez. 2020. DJe, 6 abr. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADIs 6.683, 6.686, 6.687, 6.688, 6.698, 6.711, 6.714, 6.718 e 7.016. Rel. Min. Gilmar Mendes e Rel. Min. Nunes Marques. Julgado em 7 dez. 2022. DJe, 28 abr. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADIs 7.251/TO e 7.257/SC. Rel. Min. André Mendonça. Julgamento noticiado em 23 abr. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 7.253/AC. Rel. Min. Cármen Lúcia. Sessão virtual finalizada em 19 maio 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.495. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento concluído em 23 set. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 7.633. Rel. Min. Cristiano Zanin. Julgado em 30 abr. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIs 7.493, 7.643, 7.807, 7.867, 7.869 e 7.906. Julgamento conjunto do Plenário suspenso em 26 ago. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.869/PB. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Decisão cautelar de 22 set. 2025 (referendo pendente).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Rel. Min. Flávio Dino. Decisões de 23 out. 2025 e jun. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF 871. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 23 nov. 2021. DJe, 3 dez. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF 959/BA. Rel. Min. Nunes Marques. Sessão virtual finalizada em 20 nov. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Sessão virtual encerrada em 21 fev. 2025.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917). Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 29 set. 2016. DJe, 11 out. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ARE 1.436.197/RO (Tema 1.287). Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 19 dez. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). ARE 1.421.633 AgR. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 3 maio 2023. DJe, 9 maio 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). HC 94.059. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 6 maio 2008. DJe, 13 jun. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). MS 23.452/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 16 set. 1999. DJ, 12 maio 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). MS 40.799/DF. Redator do acórdão Min. Flávio Dino. Julgado em 26 mar. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Rcl 28.024 AgR. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 29 maio 2018. DJe, 25 jun. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Rcl 22.339 AgR. Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgado em 4 set. 2018. DJe, 21 mar. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 26.448. Rel. Min. Edson Fachin. Decisão monocrática de 12 set. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 600.063 (Tema 469). Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso. Julgado em 25 fev. 2015. DJe, 15 maio 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 729.744/MG (Tema 157). Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 10 ago. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 745.811 (Tema 686). Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 18 out. 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 848.826/DF (Tema 835). Red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 10 ago. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 865.401/MG (Tema 832). Rel. Min. Dias Toffoli. Trânsito em julgado em 4 dez. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 1.133.118/SP (Tema 1.000). Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em curso.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.264.676/SC. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Decisão monocrática. DJe, 18 ago. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 1.297.884/DF (Tema 1.120). Rel. Min. Dias Toffoli; red. p/ o acórdão dos embargos Min. Gilmar Mendes. Julgado em 11 jun. 2021; embargos julgados em 30 jun. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.344.400/SP (Tema 1.192). Rel. Min. André Mendonça. Pendente de julgamento.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13 e Súmula Vinculante nº 46.**
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 703.**
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 525.** Primeira Seção, 2015.



BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. PEDILEF nº 5000657-46.2018.4.04.7219/SC (Tema 259). Rel. Juiz Federal Jairo da Silva Pinto. Julgado em 28 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). Consulta nº 1.184.838. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Sessão de 8 jul. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado (Tribunal Pleno). Consulta nº 1.208.032. Rel. Cons. em exercício Adonias Monteiro. Sessão de 8 jul. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Prejulgado nº 2.503**. Publicado em 13 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.843, de 2023**. Licença-maternidade de 180 dias para mulheres com mandato eletivo.

Glossário

Antinomia

Conflito entre normas que regulam a mesma situação de modo incompatível; resolve-se pelos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade.

Ato das Disposições Transitórias (ADT)

Conjunto de regras de transição que acompanha uma nova Lei Orgânica, disciplinando situações em curso.

Consolidação

Integração, num único diploma, das normas vigentes sobre a matéria, sem alteração de mérito (LC nº 95/1998, art. 13).

Contas de gestão

Contas relativas aos atos concretos de ordenação de despesa; quando prestadas pelo Prefeito ordenador, são julgadas pelo TC para fins de débito e multa (ADPF 982).

Contas de governo

Contas anuais de desempenho global do Chefe do Executivo, julgadas pela Câmara com parecer prévio do TC.

Decoro parlamentar

Padrão ético de conduta exigido do parlamentar; sua quebra pode gerar sanções éticas e, nas hipóteses legais, cassação.

Devido processo legislativo

Observância da sequência de atos e garantias constitucionais e regimentais na formação da norma.

Emenda impositiva

Emenda parlamentar ao orçamento de execução obrigatória, salvo impedimento técnico.

Imunidade formal

Prerrogativa processual (restrições à prisão e ao processo) que a Constituição não confere aos vereadores.

Imunidade material

Inviolabilidade civil e penal por opiniões, palavras e votos; para o vereador, na circunscrição do Município e com pertinência ao mandato.

Infração político-administrativa

Conduta tipificada no DL nº 201/1967, julgada pela Câmara, com sanção de cassação.

Iniciativa reservada

Competência exclusiva de determinado órgão para deflagrar o processo legislativo sobre certas matérias.

Interna corporis

Matéria de economia interna da Casa Legislativa, cuja interpretação não se sujeita a controle judicial, salvo violação constitucional (Tema 1.120).

Interstício

Intervalo mínimo obrigatório entre fases ou turnos de votação; na emenda à LOM, dez dias.

Legística

Conjunto de métodos e técnicas para a qualidade da norma; divide-se em material (conteúdo) e formal (redação).

Lei Orgânica Municipal

Norma fundamental do Município, aprovada e emendada por dois terços, em dois turnos, e promulgada pela Câmara.

Maioria absoluta

Primeiro número inteiro superior à metade do total de membros da Casa.

Maioria simples

Maioria dos votos dos presentes, observado o quórum de presença.

Parecer prévio

Manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito, só afastável por 2/3 da Câmara.

Personalidade judiciária

Capacidade da Câmara de estar em juízo para defender prerrogativas institucionais (Súmula 525/STJ).

Quórum de deliberação

Número de votos necessários para aprovar uma matéria.

Quórum de instalação

Número mínimo de presentes para abrir a sessão ou iniciar a deliberação.

Rastreabilidade

Possibilidade de identificar a origem, o trajeto e o destinatário final dos recursos públicos (CF, art. 163-A).

Regimento Interno

Resolução que disciplina a organização e o procedimento da Câmara; subordinado à LOM.



Simetria

Princípio pelo qual normas estruturantes do modelo federal são de observância obrigatória pelos entes subnacionais.

Tomada de contas especial

Procedimento para apurar responsabilidade e quantificar dano ao erário.

Urgência

Regime de tramitação abreviada, com redução de prazos e dispensa de interstícios regimentais.

Anexos legislativos

Anexo I — Constituição Federal (dispositivos selecionados)

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa;

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [incisos I a VI: de 7% a 3,5%, conforme a população] (Redação dada pela EC nº 109/2021)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação. (Redação dada pela EC nº 139/2026)

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária; II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela EC nº 108/2020)

Art. 166, § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. **§ 9º-A** Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (EC nº 126/2022)

Anexo II — Lei Complementar nº 95/1998 (dispositivos selecionados)

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva; IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste; II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens; III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão “parágrafo único” por extenso; IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos; [...]

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica [...].

Art. 12, III, “b” — é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; **“d”** — é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final.

Art. 13, § 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

Anexo III — Decreto-Lei nº 201/1967 (dispositivos selecionados)

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I - Impedir o funcionamento regular da Câmara; II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Art. 5º, VI — [...] Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. [...] **VII** — O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando: I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa; II - Fixar residência fora do Município; III - Proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública. [...]

Fonte dos anexos: Portal da Legislação da Presidência da República (planalto.gov.br), texto compilado, consultado em setembro de 2026. Recomenda-se sempre a consulta ao texto atualizado.

Apêndice A — Nota de verificação jurisprudencial

Conforme as diretrizes editoriais do Instituto Global, toda decisão judicial citada nesta apostila foi conferida, antes da inclusão, em fontes oficiais — portal do Supremo Tribunal Federal (andamentos processuais, páginas de temas de repercussão geral, coletânea *A Constituição e o Supremo*, Informativos e Notícias STF), Conselho da Justiça Federal, Portal da Legislação do Planalto — e no Jusbrasil. O quadro a seguir registra as citações do material-base (slides do curso) que foram **corrigidas, substituídas, suprimidas ou atualizadas**.

Quadro A.1 — Registro de verificação

Citação no material-base	Situação	Tratamento na apostila
TJMG, ADI 1.0000.25.502387-1/000 (Rel. Desª Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 22/04/2026)	Não confirmada	Substituída pela ADI 7.869/STF (cautelar de 22/09/2025, 1,55% da RCL; referendo suspenso em 26/08/2026), conforme orientação já adotada na apostila do curso 681.
“STF (2024) — SV 13 não alcança cargos políticos”	Desatualizada	Apresentado o estado atual do Tema 1.000 (voto reajustado do relator em 15/04/2026 pela aplicação da súmula; vista devolvida em 19/08/2026; sem tese) e os precedentes divergentes das Turmas (Rcl 28.024 AgR; Rcl 22.339 AgR; Rcl 26.448).
Tema 835 “distingue contas de governo (Câmara) e de gestão (TC)”	Imprecisa	Transcrita a tese literal: para inelegibilidade, ambas são apreciadas pela Câmara. A competência do TC sobre contas de gestão para débito e multa foi atribuída à ADPF 982 e ao Tema 1.287.
ADPF 982, “j. 24/02/2025”	Ajustada	Sessão virtual encerrada em 21/02/2025, unânime (Notícias STF, 07/03/2025).
ADI 6.524 “estendida a Câmaras Municipais”	Complementada	A ADI 6.524 trata do Congresso Nacional; a extensão às Câmaras está na ADPF 871 e na ADPF 959; incluída a tese de 07/12/2022.
“STF já declarou inconstitucionais normas locais” (suplente, 120 dias)	Precisada	Os precedentes confirmados (ADI 7.253; ADIs 7.251 e 7.257) versam sobre deputados estaduais; a aplicação aos vereadores é apresentada como construção por simetria (CF, art. 29, IX).
Licença-maternidade — “STF e Justiça Eleitoral reconhecem”	Não localizada decisão específica	Substituída por TCE/SC, Prejulgado 2.503 (2025); PL nº 4.843/2023; e ADI 7.495 (STF, 23/09/2026), com ressalva de alcance.
Revisão geral anual — “tema com repercussão geral”	Identificado	Tema 1.192 (RE 1.344.400/SP), relator indicado no portal: Min. André Mendonça; suspensão nacional; mérito pendente.

TNU — tese de 2021 sobre cumulação	Confirmada	Tema 259, PEDILEF 5000657-46.2018.4.04.7219/SC, sessão de 28/04/2021.
DL nº 201/1967, art. 7º “(destituição/perda de cargo na Mesa)”	Remissão incorreta	O art. 7º trata da cassação do mandato de Vereador; a destituição da Mesa é matéria regimental.
Art. 29-A, §§2º e 3º — “crime de responsabilidade do Presidente da Câmara”	Precisada	§2º: crimes do Prefeito; §3º: crime do Presidente da Câmara pelo desrespeito ao limite de 70% com folha.
Lei nº 14.129/2021 como obrigatória às Câmaras	Precisada	Aplica-se aos Municípios que adotarem seus comandos por ato normativo próprio (art. 2º, III e §2º).
EC nº 135/2024 (fontes normativas)	Impertinente	Trata de medidas fiscais (supersalários, benefícios tributários, DRU); não altera o regime das emendas parlamentares. Não utilizada.
Referências genéricas (“STF — orientação consolidada”, “TCE/MG — orientação consolidada”, “STF e tribunais estaduais — etapa participativa”, “urgência não suprime fases”)	Sem precedente identificado no slide	Substituídas por precedentes confirmados (Tema 1.120; MS 23.452; ADI 2.867; ADI 546; ADI 687; SV 46; ADI 2.112 MC) ou reformuladas como orientação doutrinária, sem atribuição a tribunal.
Tema 917, Tema 686, Tema 157, Tema 832, ADI 4.700, MS 23.452, ADPF 854, IN TCE/MG 05/2025, Ofício Circular 9786/2026	Confirmadas	Mantidas, com referência completa e, quando disponível, transcrição literal da tese ou do resumo oficial.

Julgamentos em curso na data de fechamento desta edição (28 de setembro de 2026): Tema 1.000 (nepotismo e cargos políticos); Tema 1.192 (revisão geral anual de subsídios); referendo conjunto das ADIs 7.493, 7.643, 7.807, 7.867, 7.869 e 7.906 (limites das emendas impositivas estaduais); ADPF 854 (fase de execução). Recomenda-se acompanhar seu andamento antes de citar.

Instituto Global de Administração Pública
Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis — Belo Horizonte/MG — CEP 30575-190