



INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Modernização do Legislativo Municipal

*A Câmara diante do Supremo Tribunal Federal,
do orçamento impositivo e da inteligência artificial —
o que mudou até 2026*

APOSTILA DO PARTICIPANTE · 1ª EDIÇÃO · 2026

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Modernização do Legislativo Municipal

A Câmara diante do Supremo Tribunal Federal, do orçamento impositivo e da inteligência artificial — o que mudou até 2026

Ficha técnica

Título: Modernização do Legislativo Municipal — a Câmara diante do STF, do orçamento impositivo e da inteligência artificial

Autoria e docência: Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205

Realização: Instituto Global de Administração Pública

Natureza: material didático de curso de capacitação — 8 módulos

Público-alvo: vereadores, membros de Mesa Diretora, assessores parlamentares e servidores de Câmaras Municipais

Nível: intermediário

Edição: 1ª edição — agosto de 2026

Data de fechamento da pesquisa jurisprudencial: 3 de agosto de 2026

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

ADVERTÊNCIA DE MÉTODO

Este material foi elaborado com conferência individual de cada precedente, súmula, tema de repercussão geral, lei, emenda constitucional e ato normativo nele citados, realizada em fontes oficiais — portal e agência de notícias do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Planalto, Tribunal Superior Eleitoral, Conselho Nacional de Justiça, Autoridade Nacional de Proteção de Dados, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Atricon e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Onde o julgamento está pendente, o texto diz que está pendente. Onde a orientação não tem acórdão publicado com número conferido, ela é apresentada como orientação consolidada, e não como precedente numerado. O **Apêndice A**, ao final, relaciona nominalmente as citações que **não puderam ser confirmadas** em fonte oficial no fechamento desta edição e que, por isso, foram suprimidas ou substituídas.

Direito não é acervo: é estado da arte em uma data. Nenhuma citação deste material deve ser reproduzida em parecer, justificativa de projeto ou peça processual sem nova conferência atualizada na fonte oficial.

Reprodução permitida para uso didático interno das Câmaras Municipais participantes, com indicação da fonte. Vedada a reprodução para fins comerciais.

© 2026 Instituto Global de Administração Pública. Todos os direitos reservados.

Sumário

Apresentação — por que este curso, e por que agora	5
Objetivos de aprendizagem	6
Base normativa, método e como usar esta apostila	6
Capítulo I — Topografia constitucional, Lei Orgânica e Regimento Interno	8
1.1 A anatomia de um erro: o caso da lei anulada	8
1.2 Topografia constitucional: o "onde" antecipa o "como"	9
1.3 A Lei Orgânica como Constituição do Município	11
1.4 O Regimento Interno: alcance e limites	11
1.5 O princípio da simetria e o que o STF efetivamente decidiu	13
1.6 Auditoria normativa da Câmara: método em cinco etapas	14
Capítulo II — Competências municipais na jurisprudência do STF	17
2.1 Três leis aprovadas na mesma noite, duas nulas	17
2.2 O mapa constitucional das competências	18
2.3 O que o Município pode legislar	19
2.4 O que é vedado ao Município	20
2.5 Controle externo e julgamento das contas do Prefeito	21
2.6 As três portas do controle de constitucionalidade da lei municipal	23
Capítulo III — Processo legislativo municipal: iniciativa, despesa e vícios	26
3.1 O projeto que parecia certo e nasceu nulo	26
3.2 As espécies de iniciativa	27
3.3 O Tema 917 e o que ele nunca decidiu	28
3.4 A virada de 30 de abril de 2026: a ADI 7.633	28
3.5 Renúncia de receita, emendas e sanção que não convalida	29
3.6 Turnos, quórum, pauta e a ficha de conformidade	32
Capítulo IV — Mesa Diretora, mandato e suplência	36
4.1 A Mesa que caiu por decisão do Supremo	36
4.2 A regra da recondução única e a travessia da legislatura	36
4.3 Quando a eleição pode ocorrer: o parâmetro de outubro	38
4.4 Mandato, imunidade material e subsídio	39
4.5 Perda do mandato: quatro vias distintas	41
4.6 Regime de suplência e roteiro de adequação	42
Capítulo V — Comissões parlamentares e CPI municipal	46
5.1 A CPI que investigou tudo e não valeu nada	46

5.2 Espécies de comissão, CCJ e proporcionalidade partidária	46
5.3 CPI municipal: os três requisitos e a virada de 2026	48
5.4 Poderes, reserva de jurisdição e quebra de sigilo	49
5.5 Direitos do investigado e do depoente	50
5.6 Comissão processante: o que a CPI não faz	51
Capítulo VI — Sessões, votações e o Legislativo digital	54
6.1 A sessão que aprovou tudo e não valeu nada	54
6.2 Espécies de sessão, quórum e modos de votação	55
6.3 Sessões remotas e híbridas: os sete requisitos de validade	56
6.4 Assinatura eletrônica e governo digital	57
6.5 Transparência, LGPD e o Programa Nacional de Transparência Pública	58
6.6 Inteligência artificial no Legislativo: onde estamos em 2026	59
Capítulo VII — Ética, decoro e responsabilidade do vereador	64
7.1 A cassação que o Judiciário devolveu	64
7.2 O fundamento do decoro e a indispensabilidade do Código de Ética	64
7.3 O rito do art. 5º do Decreto-Lei 201/1967	66
7.4 Nepotismo: a Súmula Vinculante 13 e o Tema 1000	67
7.5 Improbidade administrativa depois da Lei 14.230/2021	68
7.6 Transparência parlamentar como prevenção disciplinar	69
Capítulo VIII — Emendas impositivas e o novo regime de rastreabilidade	72
8.1 O vereador que aprovou a emenda e nunca viu o dinheiro	72
8.2 A trajetória constitucional: quatro emendas e uma lei complementar	72
8.3 A ADPF 854 e o que mudou em 1º de janeiro de 2026	73
8.4 A Instrução Normativa 05/2025 do TCE/MG	74
8.5 O teto: 1,55% ou 2%? O ponto ainda em aberto	75
8.6 Como regulamentar e como apresentar uma emenda executável	76
Conclusão geral e plano de modernização em noventa dias	80
Referências	83
Glossário	86
Anexo — Dispositivos legislativos de consulta imediata	88
Apêndice A — Citações não confirmadas e ajustes editoriais	91

Apresentação — por que este curso, e por que agora

"A norma que ninguém revisa deixa de proteger e passa a expor."

Entre 2023 e 2026, o Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional e os Tribunais de Contas reescreveram, em pontos decisivos, as regras de funcionamento das Câmaras Municipais brasileiras. A afirmação não é retórica de abertura de curso: ela pode ser conferida dispositivo por dispositivo. Desde 1º de janeiro de 2026, a execução das emendas parlamentares municipais está condicionada à comprovação, perante os Tribunais de Contas, de um regime de transparência e rastreabilidade que a maioria das Casas ainda não implantou. Em 30 de abril de 2026, o Supremo fixou tese com efeito vinculante exigindo que o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias sejam observados no processo legislativo que crie ou altere despesa obrigatória. Em 5 de maio de 2026, a Emenda Constitucional nº 139 alterou o art. 31, § 1º, da Constituição e blindou os Tribunais de Contas contra extinção, criação ou instalação.

A maior parte das Câmaras Municipais brasileiras, entretanto, continua operando sob normas anteriores a esse ciclo. Não por desleixo: por uma razão estrutural. A Lei Orgânica e o Regimento Interno são textos que ninguém lê no cotidiano da Casa — lê-se a pauta, lê-se o projeto, lê-se o parecer. A norma interna só reaparece quando alguém a invoca contra uma deliberação já tomada, e nesse momento o custo da desatualização deixa de ser teórico. Ele se materializa em liminar, em anulação de lei, em ressalva no parecer prévio sobre as contas e, com frequência crescente, em responsabilização pessoal do vereador ou do Presidente da Mesa.

Este material não parte do pressuposto de que o vereador precise dominar teoria constitucional. Parte de outro: o de que ele precisa de **método**. Um método que permita, diante de qualquer proposição, fazer as perguntas certas na ordem certa — de quem é a competência, de quem é a iniciativa, qual a espécie normativa adequada, o projeto cria despesa, há estimativa de impacto, qual o quórum, qual o rito. Cada capítulo desta apostila entrega uma parte desse método e, ao final, a lista concreta dos dispositivos que precisam ser revisados na Lei Orgânica e no Regimento Interno da sua Casa.

A estrutura de cada capítulo é deliberadamente repetitiva, porque a repetição da forma libera atenção para o conteúdo. Começamos por um caso — real ou hipotético construído a partir de padrões recorrentes — que serve de gancho. Delimitamos tecnicamente o problema. Aprofundamos com doutrina e com jurisprudência conferida. Oferecemos a solução procedimental, quase sempre em forma de roteiro numerado. Encerramos com resumo executivo, questões de fixação e indicações de leitura complementar.

Uma palavra final sobre honestidade intelectual. Parte relevante do que este curso trata está, neste exato momento, sub judice. O percentual aplicável às emendas impositivas

municipais, o nepotismo em cargos de natureza política e a revisão geral anual do subsídio na mesma legislatura são três temas em aberto no Supremo. Materiais de capacitação frequentemente apresentam propostas de tese, votos isolados e decisões monocráticas como se fossem entendimento consolidado. Aqui isso não acontece: onde há pendência, o texto diz que há pendência, e indica qual é a conduta conservadora enquanto a Corte não decide. Essa é, a nosso ver, a única postura compatível com a responsabilidade de quem assina um parecer.

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

Agosto de 2026

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste curso, o participante deverá ser capaz de:

1. **Compreender a hierarquia** entre Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Orgânica, leis municipais e Regimento Interno, e utilizá-la para resolver conflitos normativos concretos da sua Casa.
2. **Identificar, antes da votação**, os três vícios que mais anulam lei municipal: incompetência do ente, usurpação de iniciativa e ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.
3. **Dominar o regime** da Mesa Diretora, do mandato, da suplência, do subsídio e da perda de mandato à luz da jurisprudência vigente do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Eleitoral.
4. **Instalar e conduzir** comissões permanentes, comissões processantes e comissões parlamentares de inquérito dentro dos limites constitucionais, sem produzir nulidade nem responsabilidade pessoal.
5. **Adequar o Regimento Interno** ao processo legislativo digital, à Lei Geral de Proteção de Dados, à acessibilidade e ao uso responsável de inteligência artificial.
6. **Regulamentar emendas impositivas municipais** com plano de trabalho, conta específica, rastreabilidade e prestação de contas perante o Tribunal de Contas.

Base normativa, método e como usar esta apostila

Base normativa do curso

Constituição Federal: arts. 1º, 15, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 29, 29-A, 30, 31, 37, 39, 50, 55, 57, 58, 61, 63, 125, 163-A, 166 e 166-A; art. 113 do ADCT. **Emendas constitucionais:** nº 86/2015, 95/2016, 105/2019, 108/2020, 111/2021, 126/2022 e 139/2026. **Legislação:** Decreto-Lei nº 201/1967; Lei nº 8.429/1992 (com a redação da Lei nº 14.230/2021); Lei nº

9.096/1995; Lei nº 9.882/1999; Lei Complementar nº 101/2000 (art. 14 com a redação da Lei Complementar nº 224/2025); Lei Complementar nº 131/2009; Lei nº 12.527/2011; Lei nº 13.146/2015; Lei nº 13.709/2018; Lei nº 14.063/2020; Lei nº 14.129/2021; Lei Complementar nº 210/2024.

Como esta apostila está organizada

Os boxes destacados ao longo do texto cumprem funções distintas e constantes:

FUNDAMENTO

Transcrição literal do dispositivo constitucional, legal ou regulamentar aplicável. O texto entre aspas é a norma; o que vem depois é interpretação.

JURISPRUDÊNCIA

Precedente conferido em fonte oficial, com identificação de classe processual, número, órgão julgador, relator e data. Onde a tese foi fixada, ela é transcrita.

ATENÇÃO

Erro frequente, armadilha de leitura, tema pendente de julgamento ou afirmação que circula em materiais de capacitação sem respaldo — e que não deve ser reproduzida em parecer.

NA PRÁTICA

Consequência operacional imediata para a rotina da Casa: o que fazer, em que ordem e com que registro.

ADVERTÊNCIA SOBRE CASOS

Os casos narrados no início de cada capítulo, quando não identificam nominalmente o Município e o processo, são **hipotéticos**, construídos a partir de padrões recorrentes observados em Câmaras Municipais. Não descrevem fatos determinados nem pessoas identificáveis. Os casos com identificação nominal — como o da Câmara Municipal de Belford Roxo, no Capítulo IV, ou o da Lei Complementar nº 993/2023 de Porto Alegre, no Capítulo VI — são reais e estão referenciados.

CAPÍTULO I

Topografia constitucional, Lei Orgânica e Regimento Interno

Hierarquia normativa municipal · simetria e os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal · dissonâncias entre Lei Orgânica e Regimento · método de auditoria normativa da Casa

1.1 A anatomia de um erro: o caso da lei anulada

Um vereador apresenta projeto de lei criando programa municipal de distribuição de cestas básicas a famílias em situação de vulnerabilidade. O projeto tramita normalmente, recebe parecer favorável, é aprovado por ampla maioria e sancionado pelo Prefeito sem ressalvas. Dez meses depois, o Tribunal de Justiça declara a lei inconstitucional em representação de inconstitucionalidade e anula tudo — inclusive os atos já praticados sob sua vigência. Onde estava o erro?

O erro não estava no mérito. O programa era socialmente legítimo e politicamente consensual; ninguém, na Casa ou fora dela, sustentou que distribuir alimentos a quem precisa fosse indevido. O vício estava na porta de entrada: quem podia deflagrar aquele processo legislativo, o que a Lei Orgânica dizia a respeito e — sobretudo — o que ela silenciava. Nenhum dos vinte e um vereadores olhou para a norma interna antes de olhar para o problema social. Olharam para o problema, encontraram uma solução, e presumiram que a solução cabia na competência da Casa.

Esse é o padrão. A esmagadora maioria das leis municipais anuladas no Brasil não cai por conteúdo: cai por forma. Cai porque a matéria era da União, porque a iniciativa era privativa do Prefeito, porque o veículo normativo estava errado, porque o quórum não foi observado ou porque o projeto criava despesa sem a estimativa de impacto que a Constituição exige. São vícios verificáveis *antes* da votação, com um roteiro de perguntas que cabe em uma página — e que praticamente nenhuma Casa aplica de forma sistemática.

ATENÇÃO

A sanção do Chefe do Executivo **não convalida** vício de iniciativa. A Súmula 5 do STF — "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo" — foi construída sob a Constituição de 1946, encontra-se registrada como **enunciado superado** e não é mais observada pelo Supremo sob a Constituição de 1988. O tema retorna, com profundidade, no Capítulo III.

1.2 Topografia constitucional: o "onde" antecipa o "como"

Topografia constitucional é o estudo da posição sistemática das normas dentro de um texto normativo. Pode parecer preocupação de técnica legislativa, quase estética — e é exatamente aí que reside o equívoco. O lugar onde a regra está inscrita não é detalhe de redação: é indício da sua natureza, do seu alcance e do procedimento exigido para criá-la ou alterá-la. Em direito público, o "onde" antecipa o "como" e o "por quê".

A pirâmide normativa municipal tem cinco degraus, e cada um deles impõe consequências procedimentais próprias. No ápice, a Constituição Federal, que desenha o Município nos arts. 29 a 31, 37 e 39. Logo abaixo, a Constituição Estadual, que por força do art. 25 da Carta funciona como parâmetro adicional de validade da norma local. Em seguida, a Lei Orgânica Municipal — a "Constituição do Município" —, aprovada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e quórum de dois terços dos membros da Câmara. Depois, as leis municipais, ordinárias e complementares, subordinadas à Lei Orgânica. Na base, o Regimento Interno, aprovado por resolução da Casa.

FUNDAMENTO

CF, 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 [...]".

A localização de um dispositivo orienta o intérprete quanto à sua natureza — estrutural, orgânica ou programática — e, por consequência, quanto ao grau de eficácia que dele se pode extrair. É a lição clássica de José Afonso da Silva sobre normas constitucionais de eficácia plena, contida e limitada:¹ confundir a categoria é prometer o que a norma não entrega. Uma Lei Orgânica que redige política pública como comando de eficácia plena — "o Município garantirá creche em tempo integral a toda criança de zero a três anos" — não amplia direitos: amplia litígios, e transfere ao Judiciário a decisão sobre a alocação do orçamento local.

1. SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. Ver também SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

Quadro 1.1 — Partes da Lei Orgânica e densidade normativa

Parte	Conteúdo típico e densidade
Estrutural	Organização do Município, Poderes, competências e processo legislativo. Núcleo duro da Lei Orgânica; alteração exige o rito qualificado do art. 29 da CF.
Orgânica	Administração Pública, servidores, bens, tributos e orçamento. Densidade normativa média; frequentemente remete a lei ordinária.
Programática	Políticas públicas, direitos sociais e ordem econômica local. Eficácia dependente de lei posterior ou de política pública; redação deve ser diretiva, não impositiva.

NA PRÁTICA

Fixar o número de vereadores no capítulo de tributação, ou o subsídio da vereança no título da Ordem Social, não é apenas deselegante: dificulta a emenda, gera antinomia e oferece ao adversário um argumento de vício formal que ele usará. O erro topográfico raramente é neutro — ele quase sempre revela um erro de origem.

Erro topográfico e controle de constitucionalidade

Vício formal é o defeito no processo de formação da norma: iniciativa, quórum, turnos, competência. Vício material é o defeito de conteúdo. A alocação equivocada de matéria dentro da Lei Orgânica costuma revelar os dois ao mesmo tempo, porque a matéria mal alocada é, quase sempre, matéria mal originada. Quem insere na Lei Orgânica um dispositivo que deveria estar em lei ordinária normalmente o faz para blindá-lo politicamente — e, ao fazê-lo, enrijece o tema e pode configurar excesso do poder constituinte decorrente municipal.

Quadro 1.2 — Situações recorrentes e risco jurídico correspondente

Situação	Risco jurídico concreto
Matéria de lei ordinária inserida na Lei Orgânica	Enrijece o tema — passa a exigir dois terços e dois turnos para alterar — e pode configurar excesso do poder constituinte decorrente municipal.
Matéria de lei inserida no Regimento Interno	Norma inválida por invasão de reserva legal. Típico em criação de cargos, concessão de vantagens e imposição de deveres a terceiros.
Emenda inserida em capítulo estranho ao instituto	Antinomia com o dispositivo original e insegurança sobre qual regra prevalece na aplicação.
Norma programática redigida como comando de eficácia plena	Judicialização de política pública e responsabilização por descumprimento de promessa normativa.

1.3 A Lei Orgânica como Constituição do Município

Hely Lopes Meirelles consagrou a fórmula que hoje é lugar-comum e nem por isso deixa de ser exata: a Lei Orgânica é a verdadeira Constituição do Município.² Não é simples lei local de maior prestígio — é norma de organização do ente federativo, com rito de elaboração próprio e posição hierárquica superior a toda a legislação municipal. Daí decorre uma exigência que as Casas costumam ignorar: a Lei Orgânica pede *arquitetura*, e não *acúmulo*.

A arquitetura recomendável é razoavelmente estável nas Leis Orgânicas bem redigidas do país. Título I, disposições preliminares — território, símbolos, autonomia e competências do Município. Título II, organização dos Poderes — Legislativo, com composição, Mesa, comissões, processo legislativo e fiscalização; e Executivo. Título III, Administração Pública municipal — princípios, servidores, bens, obras, serviços e controle interno. Título IV, tributação, finanças e orçamento — sistema tributário, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, execução e prestação de contas. Título V, ordem econômica, urbanística e social.

Antes de decidir onde inserir um dispositivo, submeta-o a três perguntas objetivas. Elas resolvem a esmagadora maioria das dúvidas topográficas sem necessidade de parecer especializado. Primeira: **que instituto é este?** A matéria pertence à organização do Município, à Administração, às finanças ou à ordem social? Segunda: **qual o veículo próprio?** Lei Orgânica, lei complementar, lei ordinária ou resolução da Câmara? Terceira: **quem pode iniciar?** A matéria é de iniciativa parlamentar, privativa do Prefeito, popular ou da Mesa?

NA PRÁTICA

Se a resposta à segunda pergunta for "lei ordinária" e o texto estiver indo para a Lei Orgânica, pare. Se a resposta à terceira for "privativa do Prefeito" e o autor for vereador, pare. Duas paradas evitam quase toda a litigiosidade normativa da Casa.

1.4 O Regimento Interno: alcance e limites

O Regimento Interno não é manual de boas maneiras nem consolidação de costumes da Casa. É norma jurídica vinculante, aprovada por resolução, que disciplina o funcionamento do Poder Legislativo — e cuja violação pode contaminar a validade da deliberação, quando a regra desrespeitada tem estatuto constitucional ou orgânica. A jurisprudência é tradicionalmente deferente quanto à matéria *interna corporis*, mas essa deferência tem limite preciso: ela cessa onde a regra regimental reproduz ou concretiza comando da Constituição ou da Lei Orgânica.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

A estrutura recomendável do Regimento também é estável. Parte I, organização: Mesa Diretora, comissões, lideranças, bancadas e estrutura de apoio. Parte II, processo legislativo: proposições, tramitação, turnos, quórum, emendas, autógrafo, sanção e veto. Parte III, sessões: espécies, convocação, ordem do dia, uso da palavra, votação e ata. Parte IV, disciplina: ética, decore, Conselho de Ética, processo disciplinar e garantias do devido processo.

Quadro 1.3 — O que pode e o que não pode estar no Regimento Interno

Conteúdo próprio do Regimento	Conteúdo vedado ao Regimento
Eleição e funcionamento da Mesa Diretora, dentro dos limites da Lei Orgânica.	Criação de cargos, empregos ou funções e fixação de sua remuneração — matéria de lei.
Regime das comissões permanentes e temporárias, com competências definidas.	Fixação, revisão ou majoração de subsídios de vereadores — reserva de lei e art. 29, VI, da CF.
Disciplina das proposições, da tramitação e dos turnos de votação.	Disciplina do regime jurídico dos servidores efetivos do Município.
Quórum aplicável a cada espécie normativa, respeitada a Lei Orgânica.	Obrigações impostas a terceiros que excedam o poder de fiscalização da Casa.
Código de Ética, decore e rito disciplinar, com garantias do devido processo.	Matéria tributária, orçamentária ou de contratação pública.

Dissonâncias normativas: quando a Lei Orgânica diz uma coisa e o Regimento faz outra

A patologia mais comum das Câmaras brasileiras não é a ausência de norma — é a existência de duas normas que se contradizem. Cada dissonância entre Lei Orgânica e Regimento Interno é, literalmente, um pedido de anulação esperando autor. E o autor aparece: o vereador derrotado na votação, o cidadão prejudicado pelo ato, o Ministério Público que recebe a representação.

Quadro 1.4 — Dissonâncias típicas e solução técnica

Lei Orgânica	Regimento Interno	Solução técnica
Exige quórum qualificado para determinada matéria.	Admite maioria simples para leis em geral, sem ressalva.	Prevalece a Lei Orgânica. Emende-se o Regimento — e não o contrário.
Atribui ao Presidente a convocação de sessão extraordinária.	Permite a convocação por líder de bancada.	O Regimento extrapolou norma superior: é inválido nesse ponto.
Impõe publicação da pauta com antecedência mínima.	Admite inclusão em pauta no mesmo dia da sessão.	Conflito direto. As deliberações afetadas ficam vulneráveis à anulação.

1.5 O princípio da simetria e o que o STF efetivamente decidiu

Poucos conceitos são tão invocados e tão mal compreendidos quanto o princípio da simetria. A leitura vulgar sustenta que Estados e Municípios devem reproduzir automaticamente o modelo federal de organização dos Poderes. Não é isso que o Supremo decidiu. A Corte trata o modelo federal como *parâmetro estruturante*, aferido caso a caso, e já recusou expressamente a tese da reprodução automática das regras do Congresso Nacional pelos entes subnacionais.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 6720/AL, ADI 6721/RJ e ADI 6722/RO**, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, sessão virtual encerrada em **27/09/2021**. Firmou-se, de um lado, que "o artigo 57, parágrafo 4º, da Constituição não é norma de reprodução obrigatória pelos estados-membros"; de outro, declarou-se inconstitucional a reeleição, em número ilimitado, para os mesmos cargos das Mesas Diretoras, **sendo permitida uma única recondução**.

A decisão é exemplar do modo como a simetria opera. O ente subnacional tem autonomia para desenhar a regra — pode fixar mandato de um ano, de dois anos, pode admitir ou não a recondução. O que ele não tem é liberdade para violar o núcleo republicano que a Constituição impõe a todos: a alternância no comando dos órgãos de direção do Poder Legislativo. A simetria, portanto, não é decalque de dispositivo; é vinculação a princípio. O tema retorna, com todos os desdobramentos práticos, no Capítulo IV.

A advertência de Celso Antônio Bandeira de Mello é o melhor antídoto contra o uso retórico da simetria: violar um princípio é mais grave do que transgredir uma norma qualquer, porque atinge todo o sistema de comandos e representa insurgência contra o sistema, e não

apenas contra um mandamento isolado.³ Simetria mal invocada produz exatamente isso: princípio sem sistema, retórica sem parâmetro.

O foro ordinário de controle da norma municipal

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 484** de repercussão geral — **RE 650.898/RS**, Plenário, j. **01/02/2017** (Rel. Min. Marco Aurélio; red. do acórdão Min. Roberto Barroso). Tese: "*Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.*"

FUNDAMENTO

CF, art. 125, § 2º — "Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão."

Soma-se a esse caminho a arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível contra lei ou ato normativo municipal, inclusive anterior à Constituição, nos termos do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999. A consequência prática é direta e frequentemente subestimada pelas Casas: a Lei Orgânica e o Regimento não são sindicados apenas em Brasília. O caminho ordinário é a representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado — mais rápido, mais barato e muito mais frequente do que a Câmara costuma supor.

1.6 Auditoria normativa da Câmara: método em cinco etapas

A compatibilização entre Lei Orgânica e Regimento Interno não se faz por impulso nem por ocasião de crise. Faz-se por método, e o método cabe em cinco etapas encadeadas.

- 1 Mapeamento.** Listar todos os institutos disciplinados nos dois diplomas: Mesa, comissões, proposições, sessões, votações, ética, fiscalização, orçamento. O produto desta etapa é uma tabela de duas colunas, não um relatório.
- 2 Quadro comparativo.** Confrontar, instituto a instituto, o tratamento dado por cada norma, registrando silêncios, contradições e superposições. O silêncio é tão relevante quanto a contradição: onde a Lei Orgânica cala e o Regimento fala, há risco de invasão de reserva.

3. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 1.000 e ss.

- 3 **Hierarquização.** Definir a norma prevalente em cada conflito. A regra é simples: prevalece a Lei Orgânica. A exceção — matéria estritamente regimental — exige demonstração, e não presunção.
- 4 **Proposta de adequação.** Redigir as emendas necessárias, com justificativa técnica ancorada em dispositivo constitucional e em precedente conferido, com número, órgão e data.
- 5 **Validação e publicidade.** Submeter à Comissão de Constituição e Justiça antes do Plenário, com parecer que enfrente iniciativa, quórum e turnos; observar os dois turnos e o interstício quando se tratar de emenda à Lei Orgânica; publicar o texto consolidado em formato aberto.

Roteiro de levantamento documental

A auditoria começa por cinco documentos, que a Mesa deve fornecer formalmente:

- Lei Orgânica **consolidada**, com todas as emendas incorporadas ao texto — e não a versão original acompanhada de emendas avulsas.
- Regimento Interno vigente, igualmente consolidado.
- Resoluções e atos normativos da Mesa dos últimos oito anos.
- Relação das deliberações questionadas judicialmente no período, com o fundamento invocado em cada caso.
- Relação das ressalvas e determinações constantes dos pareceres prévios do Tribunal de Contas sobre as contas da Câmara.

Resumo executivo do Capítulo I

- A topografia constitucional não é estética normativa: define natureza, eficácia e procedimento de alteração de cada dispositivo.
 - A Lei Orgânica é a Constituição do Município — subordinada à Constituição Federal e à Estadual, superior às leis locais e ao Regimento Interno.
 - O Regimento Interno é norma vinculante, mas não pode criar cargos, fixar subsídios nem disciplinar matéria reservada à lei.
 - Simetria é parâmetro aferido caso a caso, e não transposição automática do modelo do Congresso Nacional (ADIs 6720, 6721 e 6722).
 - Conflitos entre Lei Orgânica e Regimento resolvem-se pela hierarquia — e resolvem-se por emenda, não por praxe.
 - O Tribunal de Justiça é o foro ordinário de controle da norma municipal, inclusive com parâmetro na Constituição Federal (Tema 484).
-

Questões para fixação

Questão 1.1 — Qual a posição da Lei Orgânica na pirâmide normativa municipal?

- Subordinada à Constituição Federal e à Constituição Estadual; superior às leis municipais e ao Regimento Interno. Sua alteração exige dois turnos, interstício mínimo de dez dias e quórum de dois terços dos membros da Câmara (CF, art. 29).

Questão 1.2 — O princípio da simetria obriga a Câmara Municipal a reproduzir as regras do Congresso Nacional?

- Não. O STF assentou, nas ADIs 6720, 6721 e 6722, que o art. 57, § 4º, da CF não é norma de reprodução obrigatória. A simetria é parâmetro estruturante aferido caso a caso — o que não autoriza, contudo, a recondução ilimitada nas Mesas Diretoras.

Questão 1.3 — Havendo conflito entre Lei Orgânica e Regimento Interno, qual prevalece — e o que se faz?

- Prevalece a Lei Orgânica. A solução correta é emendar o Regimento, jamais consolidar praxe contrária à norma superior. A praxe contrária à norma não a revoga: apenas documenta o descumprimento.

Questão 1.4 — Pode o Regimento Interno criar função gratificada para servidores da Câmara?

- Não. Criação de cargos, empregos e funções e a fixação de sua remuneração são matéria de lei, de iniciativa da Mesa quanto aos servidores do Legislativo. Resolução que o faça é inválida por invasão de reserva legal.

LEITURA COMPLEMENTAR

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre organização municipal e Lei Orgânica.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018 — tratamento específico do Regimento Interno e do processo legislativo local.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012 — para a distinção entre eficácia plena, contida e limitada.

STF, ADIs 6720, 6721 e 6722 (inteiro teor) e Tema 484 de repercussão geral — disponíveis no portal do Supremo Tribunal Federal.

CAPÍTULO II

Competências municipais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Interesse local e predominância do interesse · matérias vedadas ao Município · competência suplementar e competência comum · controle externo e julgamento das contas do Prefeito

2.1 Três leis aprovadas na mesma noite, duas nulas

Uma Câmara aprova, na mesma sessão, três projetos de iniciativa parlamentar. O primeiro exige adaptação em veículos que circulam no perímetro urbano, cominando multa a quem descumprir. O segundo fixa tempo máximo de espera em fila de instituição bancária. O terceiro condiciona a instalação de antenas de telefonia móvel a licença municipal específica, com requisitos técnicos de potência e distanciamento. Quantas sobrevivem ao controle de constitucionalidade?

Apenas a segunda. E a razão pela qual as outras duas caem não é intuitiva para quem não trabalha com repartição de competências — o que explica por que o erro se repete em Casas de todo o país, ano após ano.

Quadro 2.1 — Diagnóstico dos três projetos

Projeto	Destino jurídico
Adaptação de veículos	Inválido. Trânsito é competência privativa da União (CF, art. 22, XI). No Tema 430 de repercussão geral (ARE 639.496), o STF assentou ser incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do Município.
Fila de banco	Válido. É interesse local. Tema 272 — RE 610.221 , Rel. Min. Ellen Gracie: compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias.
Antenas de telefonia	Inválido se disciplinar o serviço. Na ADPF 1063 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, sessão virtual encerrada em 17/10/2023), o STF invalidou normas de Guarulhos/SP porque a legislação local, a pretexto de zoneamento e licenciamento, regulamentou o próprio modo de prestação do serviço de telecomunicações.

2.2 O mapa constitucional das competências

A repartição de competências na Constituição de 1988 combina três critérios: a **matéria**, a **predominância do interesse** e a **capacidade administrativa** do ente. Confundir competência legislativa com competência material é a origem da maior parte dos erros cometidos nas Casas legislativas municipais — e é um erro sedutor, porque a competência material do art. 23 parece autorizar o Município a fazer quase tudo em saúde, meio ambiente, habitação e assistência social.

Quadro 2.2 — Os quatro blocos de competência

Bloco	Conteúdo e natureza
Privativa da União art. 22	Direito civil, penal e comercial; trânsito e transporte; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; seguros; política de crédito e câmbio; diretrizes da política nacional de transportes. Competência <i>legislativa</i> .
Concorrente art. 24	A União fixa normas gerais; Estados e Distrito Federal suplementam. Direito tributário e financeiro, orçamento, educação, cultura, proteção ao meio ambiente, defesa do consumidor, proteção da pessoa com deficiência.
Comum art. 23	Competência <i>material</i> (administrativa) de todos os entes: saúde, assistência, meio ambiente, patrimônio cultural, habitação, saneamento e combate à pobreza. Não é competência para legislar.
Municipal art. 30	Interesse local; suplementação da legislação federal e estadual no que couber; tributos próprios; serviços públicos locais; uso e ocupação do solo urbano; educação infantil e saúde.

FUNDAMENTO

CF, art. 30 — "Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência [...]; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...]; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."

O inciso I é cláusula geral, e a chave de sua aplicação está em uma palavra que a Constituição não usa mas que a jurisprudência consolidou: **predominância**. O Supremo não lê "interesse local" como exclusividade do interesse — se lesse, quase nada seria municipal, porque praticamente todo tema tem algum reflexo regional ou nacional. Lê como predominância: a matéria é municipal quando o interesse local prepondera, ainda que haja repercussão externa. Onde o núcleo regulatório do serviço é federal, o Município disciplina a *prestação* daquele serviço no seu território — não o serviço em si.

2.3 O que o Município pode legislar

JURISPRUDÊNCIA

Súmula Vinculante 38 (aprovada em 11/03/2015): *"É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial."*

A Súmula Vinculante 38 é frequentemente lida como salvo-conduto: se o Município pode fixar horário, poderia fixar qualquer condição de funcionamento do comércio local. A leitura é excessiva. A competência reconhecida pela súmula é a competência para dispor sobre *horário* — e o exercício dessa competência continua sujeito ao controle de conteúdo. Uma norma municipal que, sob o rótulo de "horário de funcionamento", imponha obrigações trabalhistas, discipline relação de consumo em seu núcleo ou crie barreira concorrencial não se salva pela invocação da súmula.

Quadro 2.3 — Matérias com competência municipal reconhecida pelo STF

Tema	Precedente conferido
Horário de funcionamento do comércio	Súmula Vinculante 38.
Tempo de espera em fila de banco	Tema 272 — RE 610.221, Rel. Min. Ellen Gracie: é interesse local a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias.
Segurança e conforto em agências bancárias	RE 251.542 , Rel. Min. Celso de Mello (caso de Sorocaba/SP, decisão noticiada em 01/08/2005): o Município pode exigir equipamentos de segurança e conforto — cadeiras de espera, bebedouros, sanitários, câmeras.
Vedação de contratar com a Administração	Tema 1001 — RE 910.552/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, sessão virtual encerrada em 30/06/2023 (acórdão publicado em 09/08/2023): é constitucional norma municipal, editada no exercício de competência suplementar, que proíba a participação em licitação ou a contratação de agentes eletivos, de ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau de qualquer destes, e dos demais servidores públicos municipais.

Competência suplementar: até onde o Município pode complementar

A competência suplementar do art. 30, II, autoriza o Município a detalhar normas federais e estaduais para a realidade local. Não autoriza contrariá-las, nem ocupar espaço regulatório que a norma superior reservou a si própria. O teste é composto por três perguntas encadeadas, e ele resolve a maior parte dos pareceres de Comissão de Constituição e Justiça sobre o tema.

Primeira: **existe norma geral federal ou estadual sobre a matéria?** Se não existir e a matéria for de interesse local, a competência municipal é plena. Segunda: **a norma municipal detalha ou contraria?** Detalhar é suplementar; contrariar, flexibilizar ou dispensar exigência é invadir competência alheia. Terceira: **há predominância do interesse local?** Sem predominância não há suplementação legítima — há usurpação disfarçada de complementaridade.

NA PRÁTICA

Suplementar para tornar a exigência **mais protetiva** costuma ser válido; suplementar para tornar a exigência **menos rigorosa** que a norma geral quase sempre não é. É um teste simples e de alto rendimento: aplicado no protocolo, elimina boa parte das proposições natimortas.

2.4 O que é vedado ao Município

Quadro 2.4 — Matérias vedadas e fundamento

Matéria	Fundamento e precedente
Trânsito e transporte	CF, art. 22, XI. Tema 430 — ARE 639.496: é incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro.
Telecomunicações e radio-difusão	CF, art. 22, IV. ADPF 1063, Rel. Min. Alexandre de Moraes, sessão virtual encerrada em 17/10/2023: a norma de Guarulhos/SP sobre estações transmissoras extrapolou a competência local ao regulamentar o modo de prestação do serviço.
Direito civil, comercial e contratos	CF, art. 22, I. O Município não disciplina cláusula contratual, tarifa bancária, contrato de seguro ou relação de consumo em seu núcleo regulatório.
Crimes de responsabilidade	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."

Competência comum do art. 23: administrar não é legislar

FUNDAMENTO

CF, art. 23 — "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico."

O art. 23 é competência material: autoriza o Município a executar políticas públicas, fiscalizar e agir administrativamente. Não é, por si só, fundamento para *legislar* sobre a matéria. Confundir os dois planos produz lei municipal ambiciosa e inconstitucional — e o vereador autor é o primeiro a ser cobrado quando o Judiciário a derruba, porque foi o seu nome que a proposição levou.

O teste de quatro perguntas antes de protocolar o projeto

- 1 A matéria é privativa da União (art. 22) ou concorrente (art. 24)? Se for privativa da União, pare — o interesse local não converte matéria federal em matéria municipal.
- 2 Há predominância do interesse local? A regra afeta primordialmente a vida do Município, ou a economia e a segurança jurídica de todo o país?
- 3 O projeto disciplina a *prestação do serviço no território* ou o *próprio serviço*? O primeiro costuma ser válido; o segundo, não (ADPF 1063).
- 4 A iniciativa é do vereador? Se a matéria toca a organização administrativa, o regime dos servidores ou cria despesa obrigatória, aplique o filtro do Capítulo III antes de protocolar.

2.5 Controle externo e julgamento das contas do Prefeito

FUNDAMENTO

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

ATUALIZAÇÃO 2026

A **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**, deu nova redação ao art. 31, § 1º, da Constituição, para consignar que 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**". A emenda alterou também o art. 75, qualificando os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. Material de curso anterior a maio de 2026 reproduz redação superada.

Duas teses de repercussão geral, julgadas conjuntamente em 2016, estruturam a competência da Câmara para o julgamento das contas do Prefeito. São teses que o vereador precisa conhecer de cor, porque delas depende a validade de um dos atos mais politicamente sensíveis da Casa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 835** — **RE 848.826/CE**, Rel. Min. Roberto Barroso, red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, mérito julgado em 10/08/2016, tese fixada em 17/08/2016: *"Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores."*

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 157** — **RE 729.744/MG**, Rel. Min. Gilmar Mendes, mérito julgado em 10/08/2016, tese fixada em 17/08/2016: *"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."*

NA PRÁTICA

A consequência é direta e frequentemente ignorada: **a Câmara que "não julga" não absolve**. O processo continua pendente, a inelegibilidade do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990 permanece indefinida e a omissão pode ser cobrada dos próprios vereadores, inclusive por via de ação civil pública. A ausência de deliberação não é neutra: é uma decisão de não decidir, com consequências jurídicas próprias.

Convocação de secretários municipais: instrumento legítimo, com limites

A convocação de auxiliares diretos do Prefeito para prestar informações é expressão do controle político-administrativo e decorre da aplicação do art. 50 da Constituição por simetria. Os limites, contudo, são reais e já foram traçados pelo Supremo no âmbito estadual, em uma série de ações diretas julgadas em 2022.

JURISPRUDÊNCIA

Na **ADI 6651/BA**, Rel. Min. Edson Fachin, sessão virtual encerrada em 18/02/2022, o STF declarou inconstitucional trecho da Constituição baiana que previa a convocação, pelo Legislativo estadual, do Procurador-Geral de Justiça e de dirigentes da administração indireta. No mesmo sentido, **ADI 6639/RO** (Rel. Min. Edson Fachin, sessão encerrada em 23/09/2022) e **ADI 6637/RJ**, **ADI 6644/PA** e **ADI 6647/ES** (sessão encerrada em 16/12/2022). A orientação é convergente: a prerrogativa de convocação restringe-se às autoridades diretamente vinculadas ao Chefe do Executivo, sendo inconstitucional a norma local que amplia o rol a dirigentes da administração indireta.

ATENÇÃO

Não há precedente do STF especificamente sobre convocação de Secretário Municipal por Lei Orgânica. A leitura segura é a simetria com o art. 50 da CF somada às vedações acima — e jamais a criação, na norma local, de crime de responsabilidade pela ausência, o que esbarra frontalmente na Súmula Vinculante 46.

Licença e afastamento do Prefeito

Autorizar o afastamento do Prefeito é competência típica da Câmara, e a Lei Orgânica deve discipliná-la com precisão. A omissão nesse ponto produz crise institucional imediata, porque a substituição não pode ficar em aberto. Quatro definições são indispensáveis:

- **Hipóteses:** viagem ao exterior, licença para tratamento de saúde, licença-maternidade ou paternidade e afastamento por decisão judicial ou disciplinar.
- **Prazo e comunicação prévia:** o afastamento sem autorização, quando exigida, configura infração político-administrativa (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, IX).
- **Cadeia de substituição:** Vice-Prefeito e, na falta, o Presidente da Câmara, que exerce a substituição sem perder o mandato de vereador.
- **Remuneração:** subsídio do cargo efetivamente exercido, vedada a acumulação de subsídios.

2.6 As três portas do controle de constitucionalidade da lei municipal

Quadro 2.5 — Vias de controle da lei municipal

Via	Parâmetro e características
Representação de inconstitucionalidade no TJ	CF, art. 125, § 2º. Parâmetro: Constituição Estadual — e, por força do Tema 484, também normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória. É a via ordinária e a mais frequente.
ADPF no STF	Lei nº 9.882/1999, art. 1º, parágrafo único, I: cabível contra lei ou ato normativo municipal, inclusive anterior à Constituição. Subsidiária.
Controle difuso	Qualquer juiz, no caso concreto, com chegada ao STF por recurso extraordinário — via de origem de quase todos os Temas citados neste capítulo.

Roteiro prático — o filtro de competência na Comissão de Constituição e Justiça

- 1 Enquadre a matéria: art. 22 (privativa da União), art. 24 (concorrente), art. 23 (material comum) ou art. 30 (municipal). Registre o enquadramento expressamente no parecer.
- 2 Verifique se existe norma geral federal ou estadual sobre o tema e se o projeto a detalha, a contraria ou a dispensa.

- 3 Consulte precedente aplicável — Súmula Vinculante, Tema de repercussão geral ou ADPF — e transcreva a tese no parecer, com número conferido em fonte oficial.
- 4 Passe o projeto pelo filtro de iniciativa e de impacto orçamentário do Capítulo III antes de liberar para o Plenário.
- 5 Se o vício for insanável, proponha o arquivamento fundamentado. Parecer que aprova para "deixar o Judiciário decidir" transfere o custo político e jurídico para a própria Casa.

Resumo executivo do Capítulo II

- Interesse local é predominância do interesse, e não exclusividade — mas não converte matéria privativa da União em matéria municipal.
- O Município disciplina a prestação do serviço no seu território; não disciplina o serviço em si (ADPF 1063).
- A Súmula Vinculante 38 assegura a competência sobre horário do comércio, mas não valida qualquer conteúdo editado sob esse título.
- A competência comum do art. 23 é material: autoriza executar política pública, não autoriza legislar sobre a matéria.
- A Câmara julga as contas do Prefeito — de governo e de gestão — e o parecer prévio do Tribunal de Contas só cede por dois terços (Temas 835 e 157). Não há julgamento ficto por decurso de prazo.
- A EC nº 139/2026 reforçou a posição institucional dos Tribunais de Contas no art. 31, § 1º, e no art. 75 da Constituição.

Questões para fixação

Questão 2.1 — Um vereador propõe lei obrigando bancos a manter no máximo quinze minutos de espera na fila. É matéria municipal?

- Sim. O Tema 272 (RE 610.221) reconhece o interesse local na definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias.

Questão 2.2 — Lei municipal pode condicionar a instalação de antenas de telefonia a requisitos técnicos de operação do serviço?

- Não. Na ADPF 1063 o STF invalidou norma de Guarulhos/SP porque, a pretexto de zoneamento, regulamentou o modo de prestação do serviço de telecomunicações, matéria privativa da União (CF, art. 22, IV).

Questão 2.3 — A Câmara deixou de apreciar as contas do Prefeito no prazo regimental. As contas ficam aprovadas por decurso de prazo?

- Não. O Tema 157 (RE 729.744) afirma expressamente ser incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo; a competência para julgar é exclusiva da Câmara e permanece exigível.

Questão 2.4 — A Lei Orgânica pode prever crime de responsabilidade para o Secretário Municipal que não atender à convocação da Câmara?

- Não. A Súmula Vinculante 46 reserva à União a definição dos crimes de responsabilidade e das respectivas normas de processo e julgamento. A norma local que o fizer será inconstitucional nesse ponto.

LEITURA COMPLEMENTAR

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2024 — capítulo sobre organização federativa e competências.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024 — repartição de competências e controle de constitucionalidade.

STF, Temas 157, 272, 430, 484 e 1001 de repercussão geral; Súmulas Vinculantes 38 e 46; ADPF 1063 — inteiro teor disponível no portal do Supremo Tribunal Federal.

CAPÍTULO III

Processo legislativo municipal: iniciativa, despesa e vícios

Espécies de iniciativa · o Tema 917 e seus limites · a virada de 30 de abril de 2026 (ADI 7.633) · renúncia de receita, emendas e sanção que não convalida · turnos, quórum e ficha de conformidade

3.1 O projeto que parecia certo e nasceu nulo

Quatro leis aprovadas na mesma sessão, todas de iniciativa parlamentar, todas sancionadas: um programa de distribuição de cestas básicas; uma isenção de IPTU para entidades assistenciais; a criação de uma coordenadoria municipal de defesa civil; e a obrigação de instalar câmeras nas escolas da rede. Quantas resistem ao controle?

Quadro 3.1 — Diagnóstico das quatro proposições

Projeto	Diagnóstico
Programa de cestas básicas	Quanto à iniciativa, é possível (Tema 917). Mas cria despesa obrigatória: desde 30/04/2026 exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e indicação de medidas compensatórias (ADI 7.633).
Isenção de IPTU	Iniciativa parlamentar é possível (Tema 682), mas a lei só é válida se cumprir o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do ADCT.
Coordenadoria de defesa civil	Inválida. Cria órgão e define atribuições da Administração — matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.
Câmeras nas escolas	Válida quanto à iniciativa (Tema 917 — foi exatamente o caso concreto do precedente), mas hoje precisa vir acompanhada da estimativa de impacto orçamentário.

Note-se o deslocamento. Até abril de 2026, a análise da Comissão de Constituição e Justiça sobre projetos dessa natureza esgotava-se na pergunta "a matéria invade a estrutura administrativa ou o regime dos servidores?". Se a resposta fosse negativa, o projeto passava. Hoje há uma segunda pergunta, de igual peso: "o projeto cria ou altera despesa obrigatória, ou implica renúncia de receita?". Se a resposta for positiva, ele precisa chegar ao Plenário acompanhado de documentação que a maioria das Casas nunca produziu.

3.2 As espécies de iniciativa

Quadro 3.2 — Espécies de iniciativa no processo legislativo municipal

Espécie	Alcance
Parlamentar	Vereador ou comissão. Regra geral do processo legislativo, limitada pelas reservas constitucionais.
Privativa do Executivo	Organização administrativa, criação de órgãos e cargos, regime dos servidores, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e créditos adicionais.
Da Mesa da Câmara	Regimento Interno, organização e funcionamento dos serviços da Casa, criação de cargos do Legislativo.
Popular	CF, art. 29, XIII: projetos de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, por manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado.

NA PRÁTICA

A iniciativa não se presume, não se amplia por analogia e não se convalida pelo consenso político. É matéria de direito estrito — e a Lei Orgânica que a ampliar será, nesse ponto, inválida.

Iniciativa popular: o instrumento que quase nenhuma Lei Orgânica regulamenta

FUNDAMENTO

CF, art. 29, 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".

A quase totalidade das Leis Orgânicas brasileiras reproduz o dispositivo e não o regulamenta. O resultado é um instituto que existe no papel e não funciona na prática, porque ninguém sabe como coletar as assinaturas, quem as confere, em que prazo o projeto tramita e o que acontece se a Mesa simplesmente o arquivar. Quatro definições resolvem o problema, e cabem em uma resolução: forma de coleta e conferência das assinaturas; prazo de tramitação com marco inicial definido; direito de defesa oral do primeiro subscritor perante as comissões e o Plenário; e vedação de arquivamento sumário. Registre-se que os cinco por cento são **teto constitucional** para o Município: norma local não pode elevá-los.

3.3 O Tema 917 e o que ele nunca decidiu

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 917** de repercussão geral — **ARE 878.911**, Rel. Min. Gilmar Mendes, mérito julgado em setembro de 2016. Tese: *"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."* O caso concreto foi a Lei nº 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro, sobre instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e suas cercanias.

O Tema 917 resolveu, e resolveu bem, a questão da *iniciativa*. Ele nunca dispensou o projeto de cumprir a disciplina fiscal — simplesmente porque a disciplina fiscal não era o objeto do recurso. Durante quase dez anos, contudo, o precedente foi lido nas Casas legislativas como se fosse salvo-conduto orçamentário: bastava demonstrar que o projeto não criava cargo nem mexia com servidor, e ele seguia para votação sem qualquer análise de impacto. Em 2026 essa leitura acabou.

ATENÇÃO

Não existe "Súmula Vinculante 917". Trata-se do **Tema 917 da repercussão geral**. O erro circulou em textos de divulgação, em modelos de justificativa de projeto e já apareceu até em título de artigo jurídico. Não o reproduza em parecer: um parecer que cita súmula inexistente perde autoridade sobre tudo o mais que afirma.

3.4 A virada de 30 de abril de 2026: a ADI 7.633

ATUALIZAÇÃO 2026

STF, **ADI 7.633**, Rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, julgada em **30 de abril de 2026**. Ação ajuizada contra a Lei nº 14.784/2023 (prorrogação da desoneração da folha de pagamentos). O pedido foi julgado parcialmente procedente, com reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da lei, sem pronúncia de nulidade. **Tese fixada, com efeito vinculante:**

|"O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 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."|

FUNDAMENTO

ADCT, art. 113 (incluído pela EC nº 95/2016) — "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

A tese foi fixada em ação direta, com a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante do art. 102, § 2º, da Constituição. Sua redação, note-se, não se dirige a um ente específico nem a um tipo de tributo: dirige-se ao **processo legislativo** que trate de concessão ou ampliação de benefício tributário e às **proposições** que criem ou alterem despesa obrigatória. É essa generalidade que projeta a decisão sobre o plano municipal.

Passar no filtro do Tema 917 deixou, portanto, de ser suficiente. O projeto de vereador que cria despesa obrigatória precisa hoje chegar ao Plenário acompanhado de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e da indicação das medidas compensatórias.⁴ Não se trata de exigência burocrática: trata-se de requisito de validade do processo de formação da lei, sindicável em controle de constitucionalidade.

ATENÇÃO — PROPOSTA EM TRAMITAÇÃO, NÃO SÚMULA

A **Proposta de Súmula Vinculante nº 150**, de autoria do Min. Gilmar Mendes, teve a tramitação determinada pelo Presidente do STF, Min. Edson Fachin, em **22 de junho de 2026**. O texto proposto estende expressamente o art. 113 do ADCT à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, reputando inconstitucional a lei ou o ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto e sem indicação das medidas compensatórias.

A PSV 150 **ainda não foi aprovada** — a aprovação exige oito votos no Plenário. Em slide, parecer e justificativa, ela deve ser apresentada como *proposta em tramitação*, jamais como súmula em vigor. A tese vinculante que já obriga é a da ADI 7.633.

3.5 Renúncia de receita, emendas e sanção que não convalida

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 682** — **ARE 743.480**, Rel. Min. Gilmar Mendes. Tese: *"Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."*

4. Sobre o alcance do art. 113 do ADCT como norma de processo legislativo — e não apenas de direito financeiro —, ver TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018, no capítulo relativo ao regime fiscal e à responsabilidade na gestão.

FUNDAMENTO

LC nº 101/2000, art. 14, com a redação da **Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025** — a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício tributário do qual decorra renúncia de receita deve vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início da vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e cumprir ao menos uma condição: demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetará as metas fiscais, ou apresentar medidas de compensação por aumento de receita. A LC nº 224/2025 acrescentou ainda o art. 14-A, com exigências de prazo máximo, metas de desempenho e mecanismos de transparência.

A combinação entre o Tema 682 e o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal define com precisão o espaço de atuação do vereador em matéria tributária. Ele **pode** propor lei de isenção, de redução de alíquota, de anistia ou de remissão — a Constituição não reserva essa iniciativa ao Prefeito. Mas ele não pode fazê-lo sem preço: a proposição precisa vir instruída com a estimativa de impacto e com o cumprimento de uma das duas condições alternativas do art. 14. O que mudou com a ADI 7.633 não foi a exigência — que já constava da LRF desde 2000 e do ADCT desde 2016 —, foi a consequência do descumprimento, que passou a ser expressamente reconhecida como vício do processo legislativo.

Quadro 3.3 — O que o vereador pode e o que não pode

O vereador PODE	O vereador NÃO PODE
Instituir programa ou política pública cujo objeto não invada a estrutura administrativa nem o regime dos servidores (Tema 917).	Criar órgão, secretaria, coordenadoria, conselho com estrutura própria ou cargo público.
Estabelecer diretrizes, metas, obrigações de transparência e direitos dos usuários de serviço público local.	Definir atribuições de órgãos do Executivo ou impor rotina interna à Administração.
Propor lei tributária, inclusive de isenção e de revogação de tributo (Tema 682).	Conceder benefício fiscal sem estimativa de impacto e sem medida compensatória (ADI 7.633; art. 14 da LRF).
Apresentar emenda a projeto do Executivo com pertinência temática e sem aumento de despesa.	Apresentar emenda que aumente a despesa prevista em projeto de iniciativa reservada (Tema 686).

A sanção do Prefeito não convalida o vício de iniciativa

ATENÇÃO

Este é o erro mais caro e mais comum das Câmaras brasileiras: acreditar que a sanção do Chefe do Executivo "cobre" o vício de origem. Não cobre. A lei nasce inválida e assim permanece, e a invalidade pode ser reconhecida anos depois, com efeitos sobre todos os atos praticados sob sua vigência.

A Súmula 5 do STF — "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo" — foi construída sob a Constituição de 1946. Ela não foi formalmente cancelada, mas está registrada como enunciado superado e não é mais observada pelo Supremo. O precedente de referência na linha da não convalidação é a **ADI 2.867/ES**, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, julgada em 03/12/2003, na qual se assentou que a usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada configura inconstitucionalidade formal e que a sanção do projeto não convalida o vício resultante dessa usurpação.

A razão é estrutural, e já havia sido sintetizada pelo Supremo na **ADI-MC 724/RS**, julgada em 07/05/1992: a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa.⁵ Vício de competência não se corrige por consentimento do prejudicado — e o Prefeito, ao sancionar, não está renunciando a uma prerrogativa disponível: está deixando de exercer uma competência que a Constituição lhe atribuiu no interesse da separação dos Poderes.

Emendas parlamentares a projeto do Executivo

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 686** — **RE 745.811**, Rel. Min. Gilmar Mendes: são formalmente inconstitucionais as emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 63, I).

FUNDAMENTO

CF, art. 63 — "Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público."

Ao lado da vedação de aumento de despesa, exige-se **pertinência temática**: a emenda deve guardar afinidade lógica com a proposição original. Emenda que enxerta matéria estranha ao

projeto é, na prática, projeto novo travestido de emenda — e sujeita-se ao regime de iniciativa da matéria enxertada. A ressalva do art. 166, §§ 3º e 4º, é justamente o que abre espaço às emendas ao orçamento, objeto do Capítulo VIII.

3.6 Turnos, quórum, pauta e a ficha de conformidade

Quadro 3.4 — Exigências formais por espécie normativa

Espécie	Exigência típica	Risco quando descumprida
Emenda à Lei Orgânica	Dois turnos, interstício mínimo de dez dias, dois terços dos membros (CF, art. 29).	Nulidade da emenda; a matéria retorna ao texto anterior.
Lei complementar municipal	Maioria absoluta, quando a Lei Orgânica assim exigir.	Invalidade por vício formal de quórum.
Lei ordinária	Maioria simples, presente a maioria absoluta.	Deliberação sem quórum de presença é inexistente.
Resolução e decreto legislativo	Conforme o Regimento; matéria interna corporis.	Invalidade quando invade reserva de lei.

Publicidade prévia da pauta e inclusão por urgência

A publicidade prévia da ordem do dia não é formalidade burocrática: é a condição material do contraditório parlamentar. Sem conhecer a pauta, o vereador não estuda a matéria, não consulta assessoria, não apresenta emenda e não exerce o mandato — exerce presença. Sua supressão sistemática é o atalho preferido de quem não quer debate, e é também um dos argumentos mais eficazes em ação anulatória, porque deixa rastro documental: basta comparar a data de publicação com a data da sessão.

Quatro comandos regimentais resolvem o problema:

- Prazo mínimo de publicação da pauta e meio oficial de divulgação — portal da Câmara, em formato aberto e pesquisável.
- Urgência restrita a hipóteses definidas, com quórum qualificado e justificativa expressa registrada em ata.
- Vedação de inclusão em pauta, no mesmo dia, de projeto que crie despesa, conceda renúncia de receita ou altere a Lei Orgânica.
- Registro em ata do instante da distribuição do avulso: é a prova que a Casa apresentará se a lei for questionada.

5. Sobre a natureza do vício de iniciativa e a impossibilidade de convalidação, ver FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, e DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, no tratamento da competência como elemento vinculado do ato.

NA PRÁTICA

Regimento sem prazo para parecer de comissão transforma a CCJ em gaveta. Fixe prazo, preveja avocação pelo Plenário em caso de inércia e discipline o arquivamento ao fim da legislatura com regra clara de desarquivamento.

Roteiro prático — a ficha de conformidade do projeto de lei

- 1 Competência.** A matéria é municipal? Registre o enquadramento constitucional (art. 22, 23, 24 ou 30) e o precedente aplicável.
- 2 Iniciativa.** O autor pode deflagrar esta matéria? Se o projeto toca estrutura administrativa, órgãos ou regime de servidores, a resposta é não.
- 3 Despesa.** O projeto cria ou amplia despesa obrigatória? Se sim, anexe a estimativa de impacto e as medidas compensatórias (ADI 7.633; art. 113 do ADCT).
- 4 Receita.** Há renúncia? Aplique o art. 14 da LRF na redação da LC nº 224/2025 e demonstre o atendimento de uma das duas condições alternativas.
- 5 Forma.** Espécie normativa correta, quórum, turnos, interstício e publicidade prévia da pauta — tudo registrado em ata.

NA PRÁTICA

Institua a ficha de conformidade como **anexo obrigatório no protocolo**, por resolução. Custa uma sessão e elimina a maior parte do passivo de nulidade da Casa. Nenhum projeto tramita sem a ficha preenchida e assinada — o que, por si só, obriga o autor a enfrentar as cinco perguntas antes de apresentar a proposição.

Resumo executivo do Capítulo III

- A iniciativa é matéria de direito estrito: não se presume, não se amplia por analogia e não se convalida pela sanção do Prefeito (ADI 2.867; ADI-MC 724).
 - O Tema 917 permanece válido quanto à iniciativa, mas deixou de bastar: desde a ADI 7.633 exige-se disciplina fiscal.
 - A ADI 7.633, julgada em 30/04/2026, tem efeito vinculante. A PSV 150 é proposta em tramitação e não pode ser citada como súmula.
 - Lei tributária de iniciativa parlamentar é possível (Tema 682), mas depende do art. 14 da LRF, hoje na redação da LC nº 224/2025.
 - Emenda a projeto do Executivo exige pertinência temática e não pode aumentar despesa (Tema 686; CF, art. 63, I).
 - A iniciativa popular do art. 29, XIII, existe em quase todas as Leis Orgânicas e é regulamentada em quase nenhuma.
-

Questões para fixação

Questão 3.1 — Vereador propõe lei criando programa de distribuição gratuita de medicamentos. O Prefeito sanciona. A lei é válida?

- A sanção não convalida vício de iniciativa (Súmula 5 do STF, superada; ADI 2.867). Quanto à iniciativa, o Tema 917 admite a proposição se ela não tratar de estrutura, atribuições de órgãos ou regime de servidores. Mas, desde a ADI 7.633 (30/04/2026), o projeto que cria despesa obrigatória exige estimativa de impacto e medidas compensatórias — sem elas, o vício é do próprio processo legislativo.

Questão 3.2 — É correto citar em parecer a "Súmula Vinculante 917" sobre iniciativa parlamentar?

- Não. Essa súmula não existe. O correto é Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Questão 3.3 — Vereador pode apresentar emenda ao projeto de lei orçamentária anual enviado pelo Prefeito?

- Pode, desde que haja pertinência temática e não haja aumento da despesa prevista, ressalvado o regime próprio das emendas ao orçamento (CF, art. 63, I, e art. 166, §§ 3º e 4º; Tema 686).

Questão 3.4 — A PSV 150 já pode ser invocada como fundamento em parecer da CCJ?

- Não como súmula. A PSV 150 teve a tramitação determinada em 22/06/2026 e ainda não foi aprovada. O fundamento vinculante disponível é a tese da ADI 7.633, além do próprio art. 113 do ADCT e do art. 14 da LRF.

LEITURA COMPLEMENTAR

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018 — regime fiscal, renúncia de receita e responsabilidade na gestão.

BRASIL. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República*. 3. ed. Brasília, 2018; e Lei Complementar nº 95/1998 — técnica legislativa.

STF, ADI 7.633 (inteiro teor) e Temas 682, 686 e 917 de repercussão geral.

CAPÍTULO IV

Mesa Diretora, mandato e suplência

Recondução única e a travessia da legislatura · o parâmetro de outubro · imunidade material e subsídio · perda de mandato e fidelidade partidária · regime de suplência

4.1 A Mesa que caiu por decisão do Supremo

Em outubro de 2025, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eleição da Mesa Diretora de uma Câmara Municipal e afastou o presidente que havia sido reeleito pela terceira vez consecutiva. Dez dias depois, reconsiderou em parte: o presidente retornou para concluir o exercício em curso, mas a eleição antecipada permaneceu suspensa. Duas decisões em dez dias, e a Casa parada no meio.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Rcl 84011**, Rel. Min. André Mendonça — decisão liminar de **07/10/2025** (Câmara Municipal de Belford Roxo/RJ), suspendendo a eleição da Mesa Diretora para o exercício de 2026 e afastando o presidente reeleito pela terceira vez consecutiva; **reconsideração parcial em 17/10/2025**, com retorno do presidente ao cargo para concluir o exercício de 2025 e manutenção da suspensão dos efeitos da eleição antecipada.

Nenhuma dessas decisões foi surpresa. Todas aplicaram entendimento que o Supremo vinha construindo desde 2021 — e que a Lei Orgânica daquela Casa, como a de milhares de outras, não havia incorporado. É o padrão que este capítulo pretende quebrar: a Câmara descobre a regra quando a liminar chega, e não quando o Tribunal a fixa.

4.2 A regra da recondução única e a travessia da legislatura

FUNDAMENTO

CF, art. 57, § 4º — "Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente."

O ponto de partida da análise é o art. 57, § 4º — e a primeira coisa a saber sobre ele é que, quanto à sua literalidade, **ele não vincula os entes subnacionais**. Foi exatamente isso que o Supremo decidiu nas ADIs 6720, 6721 e 6722, tratadas no Capítulo I. O ente local tem autonomia para desenhar a regra da eleição e do mandato da sua Mesa. O que ele não tem é

liberdade para admitir recondução ilimitada — e é aí que a maioria das Leis Orgânicas antigas se coloca em risco.

JURISPRUDÊNCIA

STF, tese consolidada em julgamento conjunto encerrado em **07/12/2022** (ADIs 6683, 6686, 6687, 6688, 6698, 6711, 6714, 6718 e 7016, relatorias dos Min. Gilmar Mendes e Nunes Marques): *"só cabe uma reeleição ou recondução dos membros das mesas, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura"*; e *"a vedação se aplica apenas ao mesmo cargo"*, não havendo impedimento a que o integrante permaneça na Mesa em cargo distinto.

ATENÇÃO — O PONTO EM QUE QUASE TODO MATERIAL ERRA

A leitura clássica — "nova legislatura, mandato novo, pode reeleger" — **não** é a regra aplicada pelo STF a Estados e Municípios. A contagem atravessa a fronteira da legislatura. Quem presidiu os biênios 2021-2022 e 2023-2024 não pode presidir 2025-2026, ainda que este último pertença a legislatura diversa.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Rcl 76337 AgR**, Rel. Min. Nunes Marques, 2ª Turma, j. **30/04/2025** (Câmara Municipal de Santaluz/BA): foi barrada a terceira recondução sucessiva de vereador que presidira os biênios 2021-2022 e 2023-2024 e pretendia o biênio 2025-2026 — ainda que este último já pertencesse a nova legislatura. Agravo interno desprovido.

O leading case municipal e o contraponto que ainda existe

Quadro 4.1 — Precedentes sobre recondução em Mesa Diretora municipal e estadual

Decisão	Conteúdo
ADPF 959 — Salvador/BA Rel. Min. Nunes Marques Plenário, j. 20/11/2023, unânime	O dispositivo da Lei Orgânica sobre eleição de dirigentes da Câmara deve ser interpretado de forma a permitir apenas uma recondução sucessiva ao mesmo cargo na Mesa Diretora, independentemente da legislatura. É o principal precedente especificamente municipal.
ADPF 1016 — Goiânia/GO Rel. Min. Dias Toffoli sessão virtual encerrada em 16/12/2022	O Plenário, por maioria, não conheceu da ação: a matéria municipal deve ser discutida por representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça. Do voto do relator: <i>"não cabe ao Supremo decidir sobre os limites à recondução dos membros das mesas diretoras de cada um dos 5.570 municípios brasileiros"</i> .
ADI 6674/MT Rel. Min. Alexandre de Moraes sessão encerrada em 19/12/2023	Modulação: contam-se, para efeito da vedação, apenas as composições do biênio 2021-2022 e posteriores, ressalvada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento da Corte.

A convivência entre a ADPF 959 e a ADPF 1016 merece nota, porque ela explica um aparente paradoxo. O Supremo aplica a regra da recondução única aos Municípios — foi o que fez em Salvador e, por reclamação, em Santaluz e em Belford Roxo. Mas recusa-se a assumir, em ação de controle concentrado, a função de árbitro das Leis Orgânicas de 5.570 Municípios: para isso existe a representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça, na forma do Capítulo II. A consequência prática para a Casa é simples: a norma local pode ser questionada tanto no Tribunal de Justiça, em controle abstrato, quanto no Supremo, por reclamação, quando houver descumprimento de decisão vinculante.

4.3 Quando a eleição pode ocorrer: o parâmetro de outubro

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 7733/DF**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, novembro de 2024: as eleições da Mesa Diretora do Poder Legislativo para o segundo biênio da legislatura devem realizar-se **a partir do mês de outubro do ano anterior** ao início do mandato pertinente, em respeito à expressão política da composição atual da Casa. No mesmo sentido, **ADI 7753** (Assembleia Legislativa do Espírito Santo), Rel. Min. Cristiano Zanin, sessão virtual encerrada em **29/08/2025**, com decisão unânime.

A lógica do parâmetro é a representatividade. Eleger, em fevereiro do primeiro ano, a Mesa que comandará a Casa três anos depois significa cristalizar uma correlação de forças que pode estar completamente superada quando o mandato começar — inclusive por alteração da composição partidária decorrente de suplência, licença ou perda de mandato. O Supremo entendeu que a antecipação excessiva subtrai da Casa, no momento próprio, o direito de escolher quem a dirige.

ATENÇÃO

Esses precedentes foram formados em âmbito estadual. Sua extensão automática às Câmaras Municipais é sustentada pela doutrina e vem sendo aplicada em reclamações, mas **não há tese vinculante dirigida expressamente aos Municípios**. A conduta prudente é adequar a norma local — não apostar na distinção.

Composição e atribuições da Mesa: o que precisa estar na norma local

Quadro 4.2 — Conteúdo mínimo da disciplina da Mesa Diretora

Item	Definições indispensáveis
Composição	Presidente, Vice-Presidente(s) e Secretários. O número deve constar da Lei Orgânica ou do Regimento, com regra de substituição e de vacância.
Eleição	Data, quórum, forma de votação, registro de chapas, critério de desempate e prazo para posse. A ausência dessas regras é o que produz o litígio.
Atribuições	Direção dos trabalhos, representação da Casa, ordenação de despesas, administração de pessoal e prática dos atos regimentais.
Destituição	Hipóteses, rito com contraditório, quórum e efeitos. Destituição sem procedimento previsto é nulidade anunciada.

NA PRÁTICA

A Mesa não é apenas órgão político. Seu Presidente é **ordenador de despesas** e responde pessoalmente perante o Tribunal de Contas — inclusive por crime de responsabilidade se desrespeitar o limite de setenta por cento da receita da Câmara com folha de pagamento (CF, art. 29-A, §§ 1º e 3º).

4.4 Mandato, imunidade material e subsídio

O mandato de vereador é múnus público: representação popular exercida no interesse da coletividade, e não título de privilégio pessoal. Dessa natureza decorrem simultaneamente as prerrogativas — imunidade material, liberdade de convicção, acesso a informações — e os deveres de assiduidade, decoro, transparência e prestação de contas. Quatro consequências práticas merecem destaque: a prerrogativa não é imunidade geral, e o vereador responde civil, penal, administrativa e eleitoralmente pelos seus atos; o dever de assiduidade tem consequência jurídica, podendo a falta reiterada levar à extinção do mandato; o vereador não é servidor da Câmara nem chefe de repartição, não dando ordem a servidor efetivo nem interferindo na execução administrativa;⁶ e a representação que se exerce é do Município inteiro, e não do bairro que elegeu — orientação relevante na formulação de emendas orçamentárias, objeto do Capítulo VIII.

6. Sobre a distinção entre a função de representação política e a função administrativa, e a vedação de ingerência do parlamentar na execução, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FUNDAMENTO

CF, art. 29, VIII — "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município".

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 469** — **RE 600.063**, Plenário, j. **25/02/2015**. Tese: "*Nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade do vereador.*" A imunidade alcança inclusive a obrigação de indenizar decorrente de responsabilidade civil.

Os requisitos são **cumulativos**: limite territorial e nexos com o mandato. Falha qualquer um deles e a inviolabilidade não incide. A manifestação ofensiva proferida fora do Município, ou dentro dele mas sem qualquer relação com a atividade parlamentar, não está coberta. Vale ainda o registro feito no próprio julgamento: o abuso da prerrogativa pode ser punido pela própria Casa, inclusive por quebra de decoro — tema do Capítulo VII.

Subsídio do vereador**FUNDAMENTO**

CF, art. 29, VI — "o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente", observados os limites máximos escalonados por população (de vinte a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais). Art. 29, VII — a despesa total com a remuneração dos vereadores não pode ultrapassar cinco por cento da receita do Município.

ORIENTAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

TCE/MG, Súmula 63: "O subsídio dos Vereadores, incluído o dos membros da mesa diretora, será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória." A **Súmula 118** trata da fixação por resolução — ou por lei, quando a Lei Orgânica assim exigir —, observados a anterioridade e os limites de despesa com pessoal.

ATENÇÃO — TEMA PENDENTE NO STF

Tema 1192 — RE 1.344.400 (origem: Município de Pontal/SP). Questão submetida: constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura. Ao reconhecer a repercussão geral, em janeiro de 2022, o relator propôs reafirmar a jurisprudência pela impossibilidade de majoração na mesma legislatura — mas a proposta não obteve maioria, e o mérito foi remetido ao Plenário físico. **Situação em agosto de 2026: aguarda julgamento. Não há tese vinculante fixada.** É por isso que a matéria segue produzindo decisões divergentes nos Tribunais de Justiça.

NA PRÁTICA

Enquanto o Tema 1192 não é julgado, o caminho conservador é o único plenamente defensável perante o Tribunal de Contas: fixação em parcela única, na legislatura anterior, sem cláusula de revisão automática vinculada a índice. Antes de propor qualquer alteração, confira também a situação atualizada das súmulas do Tribunal de Contas do seu Estado — enunciados podem ter a eficácia suspensa ou revista sem alteração do número.

4.5 Perda do mandato: quatro vias distintas

Quadro 4.3 — Vias de perda do mandato de vereador

Via	Regime jurídico
Extinção	Declarada pelo Presidente da Câmara, com base em fato objetivo: falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos, condenação por crime funcional ou eleitoral, não assunção do cargo no prazo e faltas reiteradas (DL nº 201/1967, art. 8º).
Cassação	Deliberação da Câmara, por dois terços, após processo com contraditório, nas hipóteses do art. 7º do DL nº 201/1967 — corrupção ou improbidade no uso do mandato, residência fora do Município e conduta incompatível com a dignidade da Casa.
Condenação criminal transitada em julgado	A suspensão dos direitos políticos (CF, art. 15, III) acarreta a perda do mandato independentemente de deliberação da Casa. A exceção do art. 55, § 2º, da CF vale apenas para deputados federais e senadores.
Infidelidade partidária	Ação própria perante a Justiça Eleitoral — para vereador, o Tribunal Regional Eleitoral (Res.-TSE nº 22.610/2007, art. 2º).

JURISPRUDÊNCIA

STF, **SL 864** (Suspensão de Liminar), decisão do então Presidente Min. Ricardo Lewandowski, **22/05/2015**: manteve decisão que decretara a perda do mandato de vereador em razão de condenação criminal transitada em julgado, independentemente de deliberação da Câmara Municipal. A regra da cassação imediata aplica-se a vereadores, prefeitos e governadores, não incidindo a exceção do art. 55, § 2º, da Constituição, restrita a deputados federais e senadores.

NA PRÁTICA

Diante de condenação criminal transitada em julgado, a Câmara **não delibera**: o Presidente declara a extinção do mandato e convoca o suplente. Submeter a matéria a votação — e manter o mandato por decisão política — é o caminho mais curto para uma liminar contra a Casa, e expõe pessoalmente quem preside a sessão.

Fidelidade partidária depois da EC nº 111/2021**FUNDAMENTO**

CF, art. 17, § 6º (redação da EC nº 111/2021) — "Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei [...]".

Lei nº 9.096/1995, art. 22-A — "Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito." As justas causas do parágrafo único são taxativas: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; e mudança de partido nos trinta dias que antecedem o prazo de filiação — a chamada janela partidária.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 5081**, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. **27/05/2015**: a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. Vereador é eleito pelo sistema proporcional — a regra incide integralmente sobre ele. Prefeito e Vice-Prefeito, não.

4.6 Regime de suplência e roteiro de adequação

A suplência é o tema que mais judicializa Câmaras pequenas, e a razão é sempre a mesma: a norma local é omissa exatamente nos pontos que o conflito exige. Prazo de convocação,

direito do titular ao retorno, remuneração durante a substituição e efeitos dos atos praticados pelo suplente são as quatro lacunas recorrentes. Quatro definições as fecham.

- **Ordem de convocação:** pela votação da coligação ou federação, conforme a legislação eleitoral vigente ao tempo do pleito — a Lei Orgânica não pode criar critério próprio.
- **Prazo:** fixe prazo em dias para a convocação e para a posse, com previsão de convocação do seguinte em caso de recusa ou de não comparecimento.
- **Licenças:** defina a licença mínima que gera convocação de suplente e vede a licença fracionada usada como manobra remuneratória.
- **Retorno do titular:** o direito do titular ao retorno prevalece ao término da licença; o suplente exerce mandato precário, e os atos por ele praticados permanecem válidos.

Roteiro prático — adequando a Mesa Diretora e o regime de mandato

- 1 Localize na Lei Orgânica e no Regimento o dispositivo sobre recondução da Mesa. Se ele permitir mais de uma recondução sucessiva ao mesmo cargo, a Casa está exposta.
- 2 Ajuste a redação para **uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, independentemente da legislatura**, com regra expressa de contagem a partir do biênio 2021-2022 (ADI 6674).
- 3 Fixe que a eleição da Mesa para o segundo biênio ocorrerá a partir de outubro do ano anterior, vedada a eleição concomitante das duas Mesas no início da legislatura.
- 4 Reveja o regime do subsídio: fixação por resolução na legislatura anterior, parcela única, sem cláusula de reajuste automático.
- 5 Discipline suplência, licenças e substituição do Prefeito com prazos objetivos, e submeta o conjunto à CCJ antes do Plenário.

Resumo executivo do Capítulo IV

- O art. 57, § 4º, da CF não é norma de reprodução obrigatória, mas a recondução ilimitada é inconstitucional: admite-se uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo.
- A contagem atravessa a legislatura — foi o que decidiram a tese consolidada de dezembro de 2022, a ADPF 959 e, em caso concreto municipal, a Rcl 76337 AgR.
- A eleição para o segundo biênio deve ocorrer a partir de outubro do ano anterior (ADI 7733; ADI 7753), orientação formada em âmbito estadual e ainda sem tese vinculante dirigida aos Municípios.
- A imunidade material do vereador exige nexos com o mandato e limite territorial (Tema 469) — e não impede punição por quebra de decoro.
- Subsídio: legislatura anterior, parcela única, sem penduricalhos; a revisão anual na mesma legislatura está sub judice no Tema 1192.
- Perda de mandato tem quatro vias distintas, com competências distintas — confundi-las produz nulidade e responsabilização pessoal.

Questões para fixação

Questão 4.1 — A Lei Orgânica permite reeleição indefinida do Presidente da Câmara para o mesmo cargo. A norma é válida?

- Não. O STF declarou inconstitucional a reeleição ilimitada, admitindo uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo (ADIs 6720, 6721 e 6722; ADPF 959, especificamente para Município).

Questão 4.2 — Vereador presidiu os biênios 2021-2022 e 2023-2024. Pode disputar a presidência para 2025-2026, já em nova legislatura?

- Não. A vedação alcança a terceira recondução sucessiva ao mesmo cargo independentemente da legislatura (Rcl 76337 AgR, 2ª Turma, j. 30/04/2025).

Questão 4.3 — A Câmara pode aprovar lei concedendo revisão geral anual ao subsídio dos vereadores na própria legislatura?

- O tema está pendente de julgamento no STF (Tema 1192 — RE 1.344.400). Não há tese fixada; a conduta segura, perante o Tribunal de Contas, é a fixação em parcela única na legislatura anterior.

Questão 4.4 — Vereador condenado criminalmente com trânsito em julgado depende de deliberação da Câmara para perder o mandato?

- Não. A suspensão dos direitos políticos (CF, art. 15, III) acarreta a perda do mandato de pleno direito; ao Presidente cabe declarar a extinção e convocar o suplente (SL 864).

LEITURA COMPLEMENTAR

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018 — mandato, Mesa Diretora e perda de mandato.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2024 — imunidades parlamentares e fidelidade partidária.

STF, ADPF 959; ADIs 6720, 6721, 6722 e 6674; Rcl 76337 AgR; Tema 469 de repercussão geral. TSE, Resolução nº 22.610/2007.

CAPÍTULO V

Comissões parlamentares e CPI municipal

CCJ e proporcionalidade partidária · os três requisitos da CPI · a virada de março de 2026 sobre prorrogação · reserva de jurisdição e quebra de sigilo · comissão processante

5.1 A CPI que investigou tudo e não valeu nada

Uma Câmara instala comissão parlamentar de inquérito para apurar contratos de limpeza urbana. A comissão quebra o sigilo bancário de três empresas por deliberação própria, ouve testemunhas e investigados sem advogado, nega ao defensor acesso aos autos e conclui pela responsabilização do secretário municipal. Seis meses de trabalho, dezenas de sessões, cobertura da imprensa local. Relatório anulado integralmente pelo Judiciário.

Quadro 5.1 — Os quatro erros e suas consequências

O que foi feito	Por que não se sustentou
Quebra de sigilo bancário por deliberação da própria CPI municipal.	Prevalece o entendimento de que a CPI municipal não detém esse poder e deve requerê-lo ao Judiciário — não há Poder Judiciário municipal.
Oitiva de investigado sem defensor e sem advertência sobre o direito ao silêncio.	Viola a garantia contra a autoincriminação, reconhecida pelo STF no MS 23.452/RJ.
Negativa de acesso do advogado aos elementos já documentados.	Contraria a Súmula Vinculante 14 e o art. 7º, XIV, do Estatuto da OAB, na redação da Lei nº 13.245/2016.
Relatório que "responsabiliza" o secretário.	A CPI investiga; não acusa, não julga e não pune. Suas conclusões vão ao Ministério Público.

5.2 Espécies de comissão, CCJ e proporcionalidade partidária

As comissões são de três espécies. As **permanentes** existem ao longo de toda a legislatura, com competência temática fixada no Regimento, e emitem parecer prévio obrigatório sobre as proposições. As **temporárias** são criadas para finalidade e prazo determinados — especiais, de estudo, de representação e de inquérito — e extinguem-se com o prazo ou com o objeto. As **de inquérito**, embora tecnicamente temporárias, recebem tratamento constitucional próprio, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, expressão que, no plano municipal, exige leitura cuidadosa.

NA PRÁTICA

Câmara sem comissões permanentes efetivas não tem processo legislativo: tem pauta. O parecer de comissão é o único momento estruturado em que a Casa examina constitucionalidade, mérito e impacto antes da votação.

A CCJ: a comissão que evita quase todo o passivo da Casa

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação é o filtro de constitucionalidade do processo legislativo municipal. Todos os vícios tratados nos Capítulos II e III — incompetência do ente, usurpação de iniciativa, ausência de estimativa de impacto — deveriam morrer nela. Quatro comandos regimentais fazem a diferença entre uma CCJ que filtra e uma CCJ que carimba:

- Parecer prévio **obrigatório** em todas as proposições, com prazo fixado e possibilidade de avocação pelo Plenário em caso de inércia.
- Conteúdo mínimo do parecer em itens separados: competência do Município, iniciativa, espécie normativa, quórum e impacto orçamentário.
- Efeito terminativo do parecer pela inconstitucionalidade, com recurso ao Plenário por número qualificado de vereadores.
- Assessoria jurídica própria, com pareceres assinados por quem tenha responsabilidade técnica identificada.

FUNDAMENTO

CF, art. 58, § 1º — "Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa."

Aplicada por simetria às Câmaras Municipais, a regra da proporcionalidade transforma a composição das comissões em matéria jurídica, e não apenas em acordo político. Comissão composta exclusivamente por integrantes da base é vício de formação — e contamina os pareceres que ela emitir. A recomendação prática é fixar no Regimento o critério aritmético de distribuição das vagas, a forma de indicação pelos líderes e a solução para o caso de omissão da liderança. Sem critério escrito, a proporcionalidade vira discricionariedade da Mesa.

5.3 CPI municipal: os três requisitos e a virada de 2026

FUNDAMENTO

CF, art. 58, § 3º — "As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas [...] mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

Quadro 5.2 — Os três requisitos constitucionais da CPI

Requisito	Conteúdo
Um terço dos membros	Requerimento assinado. É direito público subjetivo da minoria — a maioria não pode obstruir a criação.
Fato determinado	Delimitação precisa do objeto. CPI "para investigar a Prefeitura" é nula por indeterminação.
Prazo certo	Marco temporal expresso no ato de criação, com regra própria de prorrogação.

ATUALIZAÇÃO 2026

STF, **MS 40.799/DF**, Plenário, **26/03/2026** (Rel. Min. André Mendonça, vencido; red. do acórdão Min. Flávio Dino). A Corte reafirmou que, preenchidos os três requisitos constitucionais, a criação da CPI é obrigatória e constitui direito público subjetivo das minorias parlamentares; decidiu, porém, que a **prorrogação não é automática nem direito da minoria**, dependendo de deliberação da Casa. O "prazo certo" do art. 58, § 3º, foi lido como garantia de limitação temporal da investigação, e não como cláusula prorrogável a critério dos requerentes.

NA PRÁTICA

A consequência procedimental é direta: **dimensione o prazo original da CPI com realismo**. Contar com prorrogação "automática" prevista apenas na praxe da Casa passou a ser risco concreto de encerramento da investigação sem relatório — e sem relatório, seis meses de trabalho não produzem nada que possa ser encaminhado ao Ministério Público.

ATENÇÃO

Este precedente foi formado em âmbito federal, no caso da CPMI do INSS. Sua aplicação ao plano municipal decorre da simetria do art. 58, § 3º — que é justamente o fundamento pelo qual a CPI municipal existe. Quem invoca a simetria para instalar a CPI não pode recusá-la para limitar a prorrogação.

5.4 Poderes, reserva de jurisdição e quebra de sigilo

JURISPRUDÊNCIA

STF, **MS 23.452/RJ**, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. **16/09/1999** — acórdão de referência sobre os poderes da CPI. Os poderes de investigação são amplos, mas não absolutos: sujeitam-se ao **postulado da reserva de jurisdição** a busca e apreensão domiciliar, a interceptação telefônica e a decretação de prisão, salvo em flagrante. Os atos restritivos de direitos exigem motivação contemporânea e adequada, não se admitindo fundamentação suprida a posteriori em juízo. A CPI não pode acusar, julgar nem aplicar sanções.

Quadro 5.3 — Poderes e limites da CPI municipal

A CPI PODE	A CPI NÃO PODE
Convocar testemunhas e investigados, com as garantias devidas.	Determinar busca e apreensão domiciliar.
Requisitar documentos e informações a órgãos da Administração municipal.	Determinar interceptação telefônica.
Realizar diligências, inspeções e perícias no âmbito municipal.	Decretar prisão, salvo em flagrante delito.
Encaminhar as conclusões ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.	Aplicar sanção, declarar culpa ou determinar demissão.

Quebra de sigilo por CPI municipal: o ponto mais delicado do capítulo

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ACO 730/RJ**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, j. **22/09/2004** — as CPIs **estaduais** podem determinar a quebra de sigilo bancário, por aplicação direta do art. 58, § 3º, da Constituição, à luz do princípio federativo. Decisão por maioria apertada.

ATENÇÃO — FORMULAÇÃO CORRETA EM PARECER

Quanto às CPIs **municipais**, não existe acórdão do STF cujo dispositivo firme tese em sentido contrário ou favorável. O que existe são manifestações colhidas nos debates da ACO 730 — *obiter dictum* — no sentido de que a extensão não alcançaria os Municípios, por não disporem de Poder Judiciário próprio. Não afirme, em parecer, que "o STF decidiu que a CPI municipal não pode quebrar sigilo": a formulação tecnicamente correta é que **prevalece** esse entendimento, de base doutrinária e de *obiter dictum*.

NA PRÁTICA

A rota segura é uma só: a CPI municipal representa ao Ministério Público ou requer ao Judiciário a quebra de sigilo bancário, fiscal ou telefônico, com fato determinado e motivação. O relatório que se apoia em prova obtida por deliberação própria da comissão nasce contaminado — e contamina, por derivação, tudo o que dela decorra.

5.5 Direitos do investigado e do depoente

FUNDAMENTO

Súmula Vinculante 14 — "É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa." A Lei nº 13.245/2016, ao alterar o art. 7º, XIV, do Estatuto da Advocacia, ampliou o acesso e, no inciso XXI, assegurou a assistência do advogado ao investigado durante depoimento ou interrogatório, sob pena de nulidade.

Quatro garantias devem constar expressamente do ato de criação da CPI e do Regimento:

- Direito de ser assistido por advogado durante todo o depoimento, com direito de intervenção e de consulta reservada.
- Direito ao silêncio quanto a fatos que possam incriminar o depoente, sem que o exercício da garantia gere consequência processual desfavorável.
- Direito à intimação prévia com antecedência razoável, com informação sobre o objeto da investigação.
- Direito ao contraditório sobre as conclusões que lhe sejam desfavoráveis, antes da aprovação do relatório final.

CPI e separação de poderes: o que a Câmara não alcança

A CPI municipal investiga fatos determinados relacionados à Administração do Município. Ela não é instrumento de tutela permanente sobre o Executivo, não substitui o controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e não pode transformar-se em juízo político paralelo.⁷ Quatro limites decorrem dessa premissa: não cabe CPI para reexaminar conveniência e oportunidade de ato administrativo discricionário — isso é mérito, não é fato determinado; não cabe CPI para investigar particular sem vínculo com a Administração municipal; não cabe CPI cujo objeto seja matéria já submetida a jurisdição, com o propósito

7. Sobre os limites funcionais da investigação parlamentar e sua relação com a separação de poderes, ver MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, no capítulo relativo ao Poder Legislativo.

de rediscutir decisão judicial; e a conclusão da CPI não vincula o Ministério Público, o Tribunal de Contas nem o Judiciário — ela oferece elementos, não veredictos.

5.6 Comissão processante: o que a CPI não faz

Quadro 5.4 — Comissões temporárias: não confunda os instrumentos

Instrumento	Finalidade e regime
CPI	Investigar fato determinado, por prazo certo. Encaminha conclusões ao Ministério Público. Não pune.
Comissão processante	Instruir processo político-administrativo contra Prefeito (DL nº 201/1967, arts. 4º e 5º) ou contra vereador (art. 7º, § 1º). Três vereadores sorteados entre os desimpedidos. Instrui processo que pode resultar em cassação, com julgamento pelo Plenário.
Comissão especial de estudo	Elaborar diagnóstico ou proposta normativa. Não tem poder investigatório nem sancionatório.
Comissão de representação	Representar a Casa em ato externo. Função protocolar e institucional.

ATENÇÃO

Usar CPI para cassar mandato é vício insanável. A CPI não julga. A cassação exige o rito do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967, com comissão processante formada por sorteio, defesa prévia, instrução, defesa oral e voto de dois terços dos membros da Câmara. O tema é desenvolvido no Capítulo VII.

Adaptar o Regimento da Câmara dos Deputados: o atalho que produz nulidade

Copiar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados é prática difundida e perigosa. O regimento federal pressupõe estrutura, número de parlamentares, sistema bicameral e competências que a Câmara Municipal não tem. O resultado é um texto que a Casa não consegue cumprir — e o descumprimento reiterado do próprio Regimento é argumento judicial contra a validade das deliberações. Quatro ajustes são indispensáveis quando o texto tiver essa origem: adaptar o quórum de instalação de CPI ao número real de vereadores, evitando fração impossível de atingir; reduzir o número de comissões permanentes ao que a Casa consegue instalar e fazer funcionar com quórum; eliminar institutos sem correspondente municipal, como sessão conjunta, apreciação de medida provisória e prazos de bicameralidade; e verificar se o texto copiado atribui à Casa poderes que a Constituição reservou ao Judiciário ou à União.

Roteiro prático — instalar uma CPI municipal sem produzir nulidade

- 1 Requerimento com um terço das assinaturas, fato determinado descrito com precisão, prazo certo e indicação das providências pretendidas.
 - 2 Leitura em sessão e criação por ato da Mesa, sem juízo de conveniência: preenchidos os requisitos, a criação é obrigatória.
 - 3 Composição com observância da proporcionalidade partidária; eleição de presidente e relator registrada em ata.
 - 4 Plano de trabalho: cronograma, rol de diligências, requisições documentais e definição expressa do que dependerá de autorização judicial.
 - 5 Instrução com contraditório: intimação prévia, presença de advogado, acesso amplo aos autos e advertência sobre o direito ao silêncio.
 - 6 Relatório final votado **dentro do prazo**, com remessa ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e, se for o caso, à Mesa para as providências disciplinares cabíveis.
-

Resumo executivo do Capítulo V

- A CCJ é o filtro que evita o passivo de nulidade da Casa: parecer obrigatório, com prazo e conteúdo mínimo definidos.
 - A proporcionalidade partidária nas comissões é comando constitucional (art. 58, § 1º), e não concessão da maioria.
 - A CPI municipal exige um terço, fato determinado e prazo certo; sua criação é direito da minoria — a prorrogação, desde o MS 40.799/DF, não é.
 - A CPI investiga: não acusa, não julga e não pune (MS 23.452/RJ). O que ela produz vai ao Ministério Público.
 - Prevalece o entendimento de que a CPI municipal não determina quebra de sigilo por deliberação própria — deve requerê-la ao Judiciário.
 - Cassação de mandato não se faz por CPI: exige comissão processante e o rito do art. 5º do DL nº 201/1967.
-

Questões para fixação

Questão 5.1 — Seis vereadores, de um total de vinte e um, requerem a instalação de CPI com fato determinado e prazo certo. A maioria pode rejeitar o requerimento?

- Não. Preenchidos os três requisitos do art. 58, § 3º, da CF, a criação é obrigatória e constitui direito público subjetivo da minoria (STF, MS 40.799/DF, 26/03/2026).

Questão 5.2 — A CPI municipal pode determinar, por deliberação própria, a quebra do sigilo bancário de empresa contratada pela Prefeitura?

- Prevalece o entendimento de que não: deve requerer a medida ao Poder Judiciário. Não há acórdão do STF firmando tese específica sobre CPI municipal — a orientação tem base doutrinária e em obiter dictum da ACO 730/RJ.

Questão 5.3 — O relatório final da CPI pode declarar a perda do mandato do vereador investigado?

- Não. A CPI não julga nem pune. A cassação exige comissão processante e o rito do art. 5º do DL nº 201/1967, com voto de dois terços dos membros da Câmara.

Questão 5.4 — A CPI está prestes a vencer o prazo e os requerentes apresentam pedido de prorrogação. A Mesa deve deferir automaticamente?

- Não. Desde o MS 40.799/DF (26/03/2026), a prorrogação depende de deliberação da Casa e não constitui direito subjetivo da minoria. O dimensionamento realista do prazo original passou a ser decisivo.

LEITURA COMPLEMENTAR

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024 — Poder Legislativo e comissões parlamentares de inquérito.

STF, MS 23.452/RJ e MS 40.799/DF (inteiro teor); ACO 730/RJ; Súmula Vinculante 14.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, arts. 4º a 8º.

CAPÍTULO VI

Sessões, votações e o Legislativo digital

Espécies de sessão e quórum · sessões remotas e híbridas · assinatura eletrônica e governo digital · transparência, LGPD e o PNTP · inteligência artificial no Legislativo em 2026

6.1 A sessão que aprovou tudo e não valeu nada

Uma Câmara realiza sessão extraordinária por aplicativo de mensagens, sem transmissão pública, sem registro audiovisual e sem previsão regimental. Aprova crédito adicional, autoriza operação de crédito e altera o Regimento Interno. Nenhum vereador reclamou. O Ministério Público reclamou.

O erro não foi tecnológico — foi normativo. Nenhuma lei federal autoriza, por si só, a sessão remota em Câmara Municipal. A base da sessão remota municipal é norma local: Lei Orgânica, Regimento Interno e resolução própria. Sem isso, o vício é formal e sindicável pelo Judiciário, e alcança todas as deliberações tomadas naquela sessão — inclusive as que teriam sido aprovadas de qualquer modo em sessão presencial.

ATENÇÃO

Não existe precedente do STF validando — nem invalidando — sessões remotas em Câmaras Municipais. Quem afirma que "o STF autorizou" está citando algo que não foi verificado. O fundamento é a autonomia municipal somada à competência da Casa para dispor sobre sua organização interna.

6.2 Espécies de sessão, quórum e modos de votação

Quadro 6.1 — Espécies de sessão e requisitos típicos

Espécie	Objeto e requisitos
Ordinária	Realizada em dia e hora fixados no Regimento, dentro do período legislativo. Pauta publicada previamente; ordem do dia estruturada em fases.
Extraordinária	Convocada por autoridade e forma definidas na Lei Orgânica, para matéria expressa. Só se delibera sobre o que motivou a convocação.
Solene	Ato cívico ou de homenagem. Não há deliberação — logo, não há exigência de quórum deliberativo.
Secreta	Excepcional e restrita às hipóteses previstas na norma local. A regra é a publicidade (CF, art. 37, caput).
Itinerante ou comunitária	Realizada fora da sede, quando autorizada; exige previsão regimental, publicidade reforçada e registro integral.

Quórum de presença é o número mínimo para que a sessão se instale; quórum de deliberação é o número mínimo de votos para aprovar cada espécie normativa. São coisas distintas, e a ata precisa registrar as duas separadamente — porque é na ata que a defesa da Casa será construída, meses depois, quando alguém questionar a validade da deliberação. Maioria simples é metade mais um dos presentes, instalada a sessão com maioria absoluta; maioria absoluta é metade mais um dos membros da Casa; dois terços é exigido para emenda à Lei Orgânica, cassação de mandato, rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas e nas demais hipóteses previstas na norma local.

NA PRÁTICA

Deliberação sem quórum de presença é **inexistente** — não é anulável, é nada. Por isso a verificação de quórum deve constar da ata no início da ordem do dia e ser refeita a cada votação nominal.

Modos de votação

O modo de votação define a rastreabilidade da decisão, e quatro definições regimentais resolvem os conflitos mais frequentes:

- **Votação nominal:** cada voto é registrado individualmente. Deve ser a regra para matéria orçamentária, tributária, de renúncia de receita, de alteração da Lei Orgânica e de processo disciplinar.
- **Votação simbólica:** adequada a matérias de consenso e a questões de ordem, com direito de qualquer vereador requerer a verificação nominal.

- **Votação secreta:** excepcional. A tendência normativa e jurisprudencial brasileira é restringi-la ao mínimo, e sua ampliação por Regimento é juridicamente frágil.
- **Voto do Presidente:** defina expressamente as hipóteses em que vota — desempate, matéria de quórum qualificado ou votação secreta —, sob pena de anulação por excesso.

6.3 Sessões remotas e híbridas: os sete requisitos de validade

- 1 **Previsão normativa prévia** — alteração do Regimento por resolução. Ato da Mesa apenas operacionaliza; não cria a modalidade.
- 2 **Publicidade** — transmissão pública, ampla e acessível (CF, art. 37, caput; Lei nº 12.527/2011, art. 8º).
- 3 **Registro** — gravação audiovisual íntegra, arquivamento e ata correspondente.
- 4 **Quórum** — critério expresso de aferição, definido em norma e não em interpretação circunstancial da Mesa.
- 5 **Identificação inequívoca do votante** — autenticação em duas etapas e vídeo aberto no momento do voto.
- 6 **Voto nominal registrado e publicado**, com o resultado consolidado disponível ao público.
- 7 **Garantia de uso da palavra**, de discussão e de apresentação de emendas — sem contraditório, a sessão remota é apenas uma votação.

Quadro 6.2 — De onde vem o modelo: referências de redação

Referência	Dado conferido
Câmara dos Deputados	Resolução nº 14, de 17/03/2020, instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR), regulamentado pelo Ato da Mesa nº 123, de 20/03/2020.
Senado Federal	Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17/03/2020, criou o Sistema de Deliberação Remota do Senado.
Interlegis / Senado	O SAPL-R — Sistema de Apoio ao Processo Legislativo integrado a plataforma de videoconferência — foi disponibilizado às Câmaras Municipais. A Câmara de São José/SC foi a primeira a solicitar a implantação, com capacitação em 28/03/2020 e sessões deliberativas remotas realizadas nos dias 31/03 e 01/04/2020.

NA PRÁTICA

Esses atos são **modelo de redação**, não fundamento de validade da sessão municipal. O que valida a sessão remota da sua Câmara é a resolução da sua Câmara.

6.4 Assinatura eletrônica e governo digital

FUNDAMENTO

Lei nº 14.063/2020, art. 4º — as assinaturas eletrônicas classificam-se em **simples** (permite identificar o signatário), **avançada** (associada ao signatário de maneira unívoca, sob controle exclusivo e com detecção de qualquer modificação posterior) e **qualificada** (com certificado digital ICP-Brasil).

Art. 5º, § 2º, I — "É obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada: I - nos atos assinados por chefes de Poder, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo." Logo, os atos do Presidente da Câmara exigem certificado ICP-Brasil.

ATENÇÃO

O Decreto nº 10.543/2020 regulamenta a matéria no âmbito da administração pública federal. Ele **não vincula** os Municípios — embora alcance interações eletrônicas de outros entes com órgãos federais. Quem define os níveis mínimos de assinatura no Legislativo municipal é a própria Mesa, por ato próprio, nos termos do art. 5º, caput, da Lei nº 14.063/2020.

FUNDAMENTO

Lei nº 14.129/2021, art. 2º — "Esta Lei aplica-se: [...] III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados [...] **desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.**" O § 2º reforça: "As referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo."

ATENÇÃO

Invocar a Lei nº 14.129/2021 como obrigação direta da Câmara Municipal, sem ato de adesão, é erro técnico frequente em justificativas de projeto. A lei é excelente — mas depende de resolução local para incidir. Aprovar a resolução de adesão custa uma sessão e entrega à Casa um arcabouço pronto de interoperabilidade, dados abertos, linguagem clara, acessibilidade e transparência ativa.

6.5 Transparência, LGPD e o Programa Nacional de Transparência Pública

Quadro 6.3 — Obrigações que já alcançam a Câmara, sem depender de adesão

Norma	Obrigações diretas do Legislativo municipal
LC nº 101/2000, art. 48, parágrafo único, II (redação da LC nº 131/2009)	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. A Câmara é unidade gestora e responde pela sua própria execução.
Lei nº 12.527/2011, art. 1º, parágrafo único, I	Subordinam-se ao regime da Lei de Acesso à Informação os órgãos da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo.
Lei nº 12.527/2011, art. 8º	Dever de divulgação independentemente de requerimento, em sítio oficial, com ferramenta de pesquisa, formato aberto e acessibilidade para pessoas com deficiência.
Lei nº 13.146/2015, art. 63	Obrigatoriedade de acessibilidade nos sítios da internet mantidos por órgãos de governo, conforme as melhores práticas e diretrizes internacionais.

O Programa Nacional de Transparência Pública avalia a sua Câmara

O PNTP é coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil — Atricon, em parceria com o Tribunal de Contas da União, e executado pelos Tribunais de Contas estaduais, com base na Resolução Atricon nº 09/2018, alterada pela Resolução nº 01/2022. Entre os entes avaliados estão expressamente as Câmaras Municipais — e o resultado é público, divulgado por município e por órgão.

Quadro 6.4 — Ciclo 2026 do PNTP em Minas Gerais

Etapas	Prazo
Autoavaliação pelo próprio ente	20/04/2026 a 29/05/2026
Validação pelo Tribunal de Contas	1º/06/2026 a 10/08/2026
Divulgação dos resultados	Novembro de 2026

NA PRÁTICA

Cronograma conforme o **Comunicado nº 03/2026 do TCE/MG, de 17 de abril de 2026**. A nota da Câmara circula na imprensa local e é usada politicamente — é gestão de reputação institucional, além de conformidade. Trate o resultado como indicador de gestão discutido em plenário, e não como formalidade do setor de informática.

LGPD no Legislativo municipal

FUNDAMENTO

Lei nº 13.709/2018, art. 41 — "O controlador deverá indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais", com divulgação pública da identidade e do contato, preferencialmente no sítio eletrônico.

Art. 52, § 3º — "O disposto nos incisos I, IV, V, VI, X, XI e XII do caput deste artigo poderá ser aplicado às entidades e aos órgãos públicos, sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.112 [...], na Lei nº 8.429 [...] e na Lei nº 12.527 [...]."

Órgãos públicos não estão sujeitos às multas simples e diária previstas na LGPD, o que produz, nas Câmaras, a impressão equivocada de que a lei não os alcança de forma efetiva. Alcança. Eles estão sujeitos a advertência, publicização da infração, bloqueio e eliminação de dados e suspensão do tratamento — além da responsabilização pessoal do agente por improbidade administrativa,⁸ hipótese que muda completamente a equação de risco para o Presidente da Mesa.

ATUALIZAÇÃO 2026

Em monitoramento concluído e divulgado em **junho de 2026**, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados avaliou **cinquenta e seis agentes de tratamento** — trinta e nove órgãos públicos e dezessete empresas — quanto à indicação de encarregado e aos canais de atendimento ao titular. **Vinte e um não responderam** e foram encaminhados à Coordenação-Geral de Fiscalização e Sanção.

6.6 Inteligência artificial no Legislativo: onde estamos em 2026

ATUALIZAÇÃO 2026 — O DADO QUE MUDA A CONVERSA

Não existe Lei de Inteligência Artificial em vigor no Brasil. O PL nº 2338/2023 foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 10 de dezembro de 2024 e remetido à Câmara dos Deputados em 17 de março de 2025; em agosto de 2026 encontra-se em Comissão Especial, aguardando parecer, sem votação em Plenário e sem sanção.

8. Sobre a articulação entre a LGPD e a responsabilização do agente público, ver o art. 52, § 3º, da Lei nº 13.709/2018, que remete expressamente à Lei nº 8.429/1992 e à Lei nº 12.527/2011.

Quadro 6.5 — Normas existentes sobre IA no setor público e seu alcance real

Norma	Alcance
Resolução CNJ nº 615, de 11/03/2025	Vincula apenas o Poder Judiciário. É hoje a norma brasileira mais madura sobre IA no setor público — excelente parâmetro de boa governança para a Câmara, embora não a obrigue.
Ato da Mesa nº 225, de 15/12/2025 (Câmara dos Deputados), regulamentado pela Portaria DG nº 227/2025	Política de governança de IA da própria Casa. Modelo direto de redação para Câmaras Municipais.
Portaria MGI nº 3.485, de 24/04/2026	Política de governança de IA restrita ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Não alcança Municípios.

IA na redação legislativa: o caso real e o detalhe que quase ninguém conta

A Lei Complementar municipal nº 993/2023, de Porto Alegre, de autoria do vereador Ramiro Rosário, foi redigida com auxílio de inteligência artificial generativa e aprovada por unanimidade sem que os demais vereadores soubessem, no momento da votação, da origem do texto. O caso circulou no país inteiro como símbolo da modernização legislativa.

ATENÇÃO — O DETALHE HABITUALMENTE OMITIDO

A Seção de Redação Legislativa da Câmara **revisou e condensou os oito artigos originalmente gerados pela IA em dois artigos** antes da tramitação. O texto que virou lei não foi o texto bruto da máquina. Houve revisão técnica humana — e foi ela que salvou a proposição.

NA PRÁTICA

A lição não é "não use IA". É: a IA redige o rascunho; a responsabilidade jurídica permanece integralmente com quem assina. Sem revisão humana identificada, a Casa está apenas terceirizando o erro — e continuará respondendo por ele.

Riscos jurídicos da IA — e um precedente brasileiro que já produziu multa

ATUALIZAÇÃO 2026

TST, RR-0000284-92.2024.5.06.0351, 6ª Turma, decisão de **10 de março de 2026**, Rel. Min. Fabrício Gonçalves: empresa e advogado foram condenados a multa de um por cento sobre o valor da causa por litigância de má-fé, em razão da citação de precedentes inexistentes — um deles falsamente atribuído a ministra do próprio Tribunal —, com expedição de ofícios à Ordem dos Advogados do Brasil e ao Ministério Público Federal. A responsabilidade pela verificação da veracidade das informações permanece integralmente com quem subscreve a peça.

Quatro riscos concretos, todos já materializados no Brasil:

- **Alucinação de jurisprudência e de legislação** — números de lei, súmula e acórdão inventados em justificativas e pareceres. Risco já sancionado no Judiciário brasileiro.
- **Vício de motivação** — parecer produzido sem análise humana efetiva. Motivação fictícia é vício sindicável do ato.
- **Vício de iniciativa gerado pela máquina** — modelos generativos propõem, com frequência, matéria privativa do Executivo ou de competência da União, porque reproduzem padrões textuais sem compreender a repartição federativa.
- **LGPD e sigilo** — inserir dados pessoais de municípios em ferramenta de terceiros é compartilhamento sem base legal.

Roteiro prático — atualizando o Regimento para o Legislativo digital

- 1 Crie um capítulo próprio de **processo legislativo digital**: tramitação eletrônica, protocolo digital, assinatura eletrônica e níveis mínimos exigidos por tipo de ato.
- 2 Discipline sessão remota e híbrida pelos sete requisitos de validade, com definição do que caracteriza falha técnica e de como se procede quando ela ocorre.
- 3 Aprove resolução de adesão aos comandos da Lei nº 14.129/2021 e indique formalmente o encarregado de dados da Câmara, com contato publicado no portal.
- 4 Edite política de uso de inteligência artificial: classificação de risco por tipo de uso, revisão humana obrigatória e nominalmente identificada, conferência de cem por cento das citações normativas e jurisprudenciais em fonte oficial, vedação de inserção de dados pessoais ou sigilosos e registro do uso.
- 5 Adeque o portal: formato aberto, ferramenta de pesquisa, acessibilidade conforme a Lei Brasileira de Inclusão e publicação de pautas, atas, pareceres e votações nominais.

Resumo executivo do Capítulo VI

- A validade da sessão remota municipal decorre de norma local — não há lei federal nem precedente do STF que a autorize por si só.
 - Quórum de presença e quórum de deliberação são distintos e devem constar separadamente da ata.
 - Atos do Presidente da Câmara exigem assinatura eletrônica qualificada (Lei nº 14.063/2020, art. 5º, § 2º, I); os níveis mínimos são definidos por ato da própria Mesa.
 - A Lei nº 14.129/2021 só incide sobre a Câmara após ato normativo próprio de adesão; a LAI e a LC nº 131/2009, não — essas já obrigam.
 - A LGPD alcança integralmente a Câmara: encarregado indicado, contato publicado e sanções aplicáveis a órgãos públicos.
 - Não há Lei de IA no Brasil em agosto de 2026. Os parâmetros disponíveis são a Resolução CNJ nº 615/2025 e o Ato da Mesa nº 225/2025 da Câmara dos Deputados.
-

Questões para fixação

Questão 6.1 — A Câmara aprovou crédito adicional em sessão por videoconferência, sem previsão no Regimento. O ato é válido?

- Há vício formal. A sessão remota municipal depende de previsão normativa local prévia; não existe lei federal nem precedente do STF que a autorize por si só.

Questão 6.2 — É correto justificar um projeto afirmando que "a Lei nº 14.129/2021 obriga a Câmara Municipal a adotar dados abertos"?

- Não, sem ressalva. A lei só se aplica ao ente municipal se ele adotar seus comandos por ato normativo próprio (art. 2º, III, e § 2º). O dever de dados abertos, contudo, decorre autonomamente da LAI e da LC nº 131/2009.

Questão 6.3 — Um parecer de comissão citou três acórdãos inexistentes, gerados por ferramenta de IA. Quem responde?

- Quem assina. O TST, em 10/03/2026, condenou parte e advogado por litigância de má-fé em caso análogo: a verificação da veracidade permanece integralmente com quem subscreve a peça.

Questão 6.4 — A Câmara precisa indicar encarregado de proteção de dados?

- Sim. O art. 41 da LGPD obriga o controlador a indicar encarregado e a divulgar publicamente sua identidade e contato. A omissão foi justamente o objeto do monitoramento concluído pela ANPD em junho de 2026.

LEITURA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 14.063/2020; Lei nº 14.129/2021; Lei nº 13.709/2018 — texto atualizado no portal do Planalto.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 615, de 11 de março de 2025 — governança de inteligência artificial no Poder Judiciário.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 225, de 15 de dezembro de 2025 — modelo de política de governança de IA.

ATRICON. Resolução nº 09/2018, alterada pela Resolução nº 01/2022 — Programa Nacional de Transparência Pública.

CAPÍTULO VII

Ética, decoro e responsabilidade do vereador

Código de Ética e tipificação prévia · o rito do art. 5º do DL 201/1967 · nepotismo, a SV 13 e o Tema 1000 · improbidade depois da Lei 14.230/2021 · transparência como prevenção disciplinar

7.1 A cassação que o Judiciário devolveu

Uma Câmara cassa, por unanimidade, o mandato de vereador acusado de enriquecimento ilícito. O processo durou trinta dias. O acusado teve cinco dias para se defender por escrito e não foi ouvido em plenário. Não havia Código de Ética na Casa. Seis meses depois, o vereador retornou ao cargo por decisão judicial — e a Câmara, que havia agido com unanimidade e convicção, apareceu na imprensa local como a instituição que errou.

Quadro 7.1 — Quatro falhas e suas consequências

Falha	Consequência jurídica
Ausência de tipificação prévia da conduta em norma da Casa.	Cassação por "conduta antiética" genérica não se sustenta: quebra de decoro exige conduta previamente definida.
Prazo de defesa inferior ao previsto no DL nº 201/1967.	Violação do rito legal: o art. 5º, III, assegura dez dias para defesa prévia escrita e rol de até dez testemunhas.
Ausência de defesa oral na sessão de julgamento.	O art. 5º, V, assegura até duas horas para a defesa oral. Suprimi-la é nulidade insanável.
Comissão processante composta sem sorteio entre os desimpedidos.	Vício de formação: o art. 5º, II, exige três vereadores sorteados entre os desimpedidos.

7.2 O fundamento do decoro e a indispensabilidade do Código de Ética**FUNDAMENTO**

CF, art. 29, 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".

CF, art. 55, § 1º — "É incompatível com o decoro parlamentar, **além dos casos definidos no regimento interno**, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas."

A expressão "além dos casos definidos no regimento interno" é a chave normativa de todo este capítulo. A própria Constituição remete a tipificação da conduta à norma interna da Casa. Onde não há norma interna, não há conduta típica — e onde não há conduta típica, a cassação

é frágil, porque falta o suporte normativo que legitima a sanção. Não se trata de formalismo: trata-se da aplicação, ao processo disciplinar parlamentar, da exigência de legalidade que a Constituição impõe a todo exercício de poder sancionatório estatal.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar não é peça simbólica de mandato. É o instrumento que converte um juízo político difuso em processo jurídico defensável. Sem ele, a Casa tem apenas indignação — e indignação não sobrevive ao controle judicial. Quatro funções ele desempenha: **tipifica condutas**, definindo o que é quebra de decoro naquela Casa, com descrição objetiva e graduação de gravidade; **estrutura o rito**, com juízo de admissibilidade, instrução, contraditório, relatório e julgamento, com prazos e quóruns; **cria o órgão apurador**, com composição, mandato e impedimentos definidos; e **gradua as sanções**, da censura verbal à representação para a perda do mandato.

Quadro 7.2 — Estrutura mínima de um Código de Ética Parlamentar Municipal

Cap.	Conteúdo
I	Princípios e âmbito de aplicação: alcance sobre vereadores no exercício do mandato e nas manifestações públicas com nexos com a função.
II	Deveres do vereador: assiduidade, urbanidade, veracidade, transparência, prestação de contas e abstenção em conflito de interesses.
III	Condutas tipificadas: atos incompatíveis com o decoro e atos atentatórios, com descrição objetiva e graduação de gravidade.
IV	Órgão apurador: Conselho de Ética — composição proporcional, mandato, impedimentos, suspeição e funcionamento.
V	Procedimento: representação, juízo de admissibilidade, instrução com contraditório, relatório e julgamento, com prazos expressos.
VI	Sanções e recursos: censura verbal e escrita, suspensão de prerrogativas, representação para perda do mandato e revisão pelo Plenário.

NA PRÁTICA

Uma Casa sem Código de Ética tem apenas duas alternativas diante de um caso grave: nada fazer ou fazer errado. Ambas custam caro — a primeira em legitimidade, a segunda em anulação judicial e em responsabilização de quem conduziu o processo.

7.3 O rito do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967

FUNDAMENTO

Decreto-Lei nº 201/1967, 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. § 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste Decreto-lei."

ATENÇÃO

O rol do art. 7º é **taxativo**. Não se cassa vereador por divergência política, por voto contrário à Mesa, por crítica ao Prefeito ou por conduta na vida privada sem repercussão no exercício do mandato. Ampliar as hipóteses por Regimento é criar nulidade com data marcada.

O rito do art. 5º, aplicável por remissão, tem sete etapas de observância obrigatória:

- 1 **Denúncia escrita** por qualquer eleitor, com exposição dos fatos e indicação de provas. Se o denunciante for vereador, fica impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a comissão processante.
- 2 **Recebimento** pela maioria dos presentes e constituição, na mesma sessão, de comissão processante com **três vereadores sorteados entre os desimpedidos**.
- 3 **Notificação** do acusado em cinco dias, com prazo de **dez dias** para defesa prévia escrita, indicação de provas e rol de até dez testemunhas; parecer da comissão em cinco dias.
- 4 **Intimação pessoal** do acusado, ou de seu procurador, de todos os atos do processo, com antecedência mínima de vinte e quatro horas.
- 5 **Razões escritas** em cinco dias; na sessão de julgamento, quinze minutos de manifestação por vereador e **até duas horas para a defesa oral**.
- 6 **Votações nominais**, tantas quantas forem as infrações articuladas. Afastamento definitivo pelo voto de, pelo menos, **dois terços dos membros** da Câmara.
- 7 **Conclusão em noventa dias**, contados da notificação. Transcorrido o prazo sem julgamento, o processo é arquivado, sem prejuízo de nova denúncia sobre os mesmos fatos.

Perda de mandato por condenação criminal: quem declara?

A hipótese não se confunde com a cassação e foi tratada no Capítulo IV. Vale a repetição, porque o erro é recorrente e caro: diante de condenação criminal transitada em julgado, a Câmara **não delibera**. A suspensão dos direitos políticos do art. 15, III, da Constituição acarreta a perda do mandato de pleno direito; ao Presidente cabe declarar a extinção e convocar o suplente (STF, SL 864, decisão de 22/05/2015). A exceção do art. 55, § 2º, da Constituição —

que submete a perda do mandato à deliberação da Casa — vale apenas para deputados federais e senadores.

7.4 Nepotismo: a Súmula Vinculante 13 e o Tema 1000

FUNDAMENTO

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 parte final do enunciado já alcança expressamente o chamado **nepotismo cruzado**: o ajuste mediante designações recíprocas — entre Câmara e Prefeitura, entre secretarias ou entre Casas distintas — está vedado pelo próprio texto da súmula, sem necessidade de construção interpretativa. Não há, aqui, zona cinzenta: quem nomeia parente de outra autoridade em troca da nomeação do próprio parente pratica conduta expressamente descrita no enunciado vinculante.

ATENÇÃO — TEMA SUSPENSO, SEM TESE FIXADA

STF, **Tema 1000** — **RE 1.133.118**, Rel. Min. Luiz Fux. Em **23/10/2025** formou-se maioria (6 x 1) para afastar a Súmula Vinculante 13 dos cargos de natureza política, observados critérios de qualificação técnica e ressalvado o nepotismo cruzado. Em **15/04/2026**, ao ser retomado o julgamento, **o próprio relator mudou o voto**, passando a sustentar que a vedação alcança também cargos políticos de alto escalão, com exceções restritas. Na mesma sessão, o Min. Gilmar Mendes pediu vista. **O julgamento está suspenso e sem tese fixada até o fechamento desta edição.**

Circula amplamente, em materiais de capacitação, uma "tese fixada" liberando parentes em cargos políticos desde que preenchidos requisitos de qualificação técnica e idoneidade moral. Essa redação corresponde à proposta discutida em outubro de 2025 e foi superada pela mudança de voto do relator. **Não a cite como tese vigente.**

NA PRÁTICA

Enquanto o Tema 1000 não se conclui, a orientação prudente para a Câmara é simples: não nomear parentes, em cargo algum, e não participar de ajuste recíproco com o Executivo. O risco reputacional é certo; o risco jurídico, hoje, é imprevisível — e a imprevisibilidade, em matéria sancionatória, recomenda sempre a leitura mais restritiva.

7.5 Improbidade administrativa depois da Lei nº 14.230/2021

FUNDAMENTO

Lei nº 8.429/1992, art. 2º (redação da Lei nº 14.230/2021) — "Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei."

Art. 1º, § 2º — "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente." § 3º — "O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa."

O vereador é agente político e, portanto, agente público para todos os efeitos da Lei de Improbidade. A reforma de 2021 não o excluiu do alcance da lei: alterou o elemento subjetivo exigido para a configuração do ilícito. Exige-se hoje **dolo** — vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito —, e não basta a voluntariedade da conduta. A consequência é dupla: reduziu-se o risco de responsabilização por erro de gestão, mas manteve-se integralmente o risco nas condutas em que o desvio de finalidade é demonstrável.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **Tema 1199** — **ARE 843.989/PR**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, tese aprovada em **18/08/2022**, em quatro itens: (1) é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade, exigindo-se dolo; (2) a revogação da modalidade culposa é **irretroativa** quanto à coisa julgada; (3) a lei nova aplica-se aos atos culposos praticados antes de sua vigência e ainda sem condenação transitada em julgado, cabendo ao juízo analisar a existência de dolo; (4) o novo regime prescricional é irretroativo.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADIs 7042 e 7043**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. **31/08/2022**: restabelecida a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a ação de improbidade e para o acordo de não persecução civil.

ATUALIZAÇÃO 2026

O julgamento conjunto das **ADIs 7156 e 7236**, sobre outros dispositivos da Lei nº 14.230/2021, foi **concluído em 1º de julho de 2026**, mantida a exigência de dolo em todos os tipos. Entre os pontos decididos: declarou-se inconstitucional a redução pela metade do prazo prescricional após a interrupção; flexibilizou-se, por interpretação conforme, o regime da indisponibilidade de bens; ampliou-se o alcance da perda da função pública; e declarou-se inconstitucional a exigência de manifestação prévia do Tribunal de Contas para a apuração do dano. **Confira a ata de julgamento e o acórdão no portal do STF antes de citar dispositivo por dispositivo em parecer.**

Incompatibilidades e conflito de interesses

- **Fidelidade partidária:** o vereador que se desfilia sem justa causa perde o mandato (CF, art. 17, § 6º; Lei nº 9.096/1995, art. 22-A). A ação corre perante o Tribunal Regional Eleitoral (Res.-TSE nº 22.610/2007, art. 2º).
- **Incompatibilidades:** a Lei Orgânica deve reproduzir, no que couber, o regime do art. 54 da Constituição — vedação de contratar com a Administração, de ocupar cargo demissível *ad nutum* e de patrocinar causa contra o Município.
- **Vedação de contratar:** o STF admitiu, no Tema 1001 (RE 910.552/MG), norma municipal que proíba licitar ou contratar agentes eletivos, comissionados, seus parentes até o terceiro grau e servidores municipais.
- **Conflito de interesses:** institua declaração periódica de interesses e dever de abstenção na votação de matéria em que o vereador tenha interesse direto — o impedimento evita a nulidade da deliberação.

7.6 Transparência parlamentar como prevenção disciplinar

A maior parte dos processos disciplinares nasce da opacidade, não da corrupção. Verba indenizatória sem comprovação pública, diária sem relatório, agenda não divulgada e contratação direta sem publicidade produzem suspeita — e suspeita, em Casa sem regra clara, vira denúncia. A prevenção disciplinar mais eficaz de uma Câmara Municipal não é o Conselho de Ética: é o portal da transparência funcionando.

Quatro medidas produzem efeito imediato:

- Publicar, em formato aberto e pesquisável, a folha de pagamento da Câmara, os contratos, as diárias e as verbas de gabinete com o respectivo comprovante.
- Divulgar a presença dos vereadores em sessões e reuniões de comissão, com o registro nominal das votações.
- Manter a agenda institucional dos gabinetes disponível ao público e o canal da Ouvidoria efetivamente operante.

- Tratar o resultado da avaliação do Programa Nacional de Transparência Pública como indicador de gestão, discutido em plenário.

Roteiro prático — conduzindo um processo disciplinar sem produzir nulidade

- 1 Verifique se a conduta está **previamente tipificada** em norma da Casa. Se não estiver, o caminho não é a cassação — é a alteração normativa para o futuro.
- 2 Assegure o rito do art. 5º do DL nº 201/1967 integralmente: sorteio da comissão, prazos, intimação pessoal, defesa prévia, instrução e defesa oral.
- 3 Registre tudo em ata: composição, sorteio, intimações, datas, presença do advogado e conteúdo das manifestações.
- 4 Garanta acesso amplo do defensor aos elementos documentados (Súmula Vinculante 14) e não induza o acusado a autoincriminar-se.
- 5 Vote nominalmente cada infração, exija o quórum de dois terços e observe o prazo de noventa dias, sob pena de arquivamento.
- 6 **Fundamente a decisão.** Voto sem motivação transforma a cassação em ato político puro — e ato político puro é o mais fácil de anular.

Resumo executivo do Capítulo VII

- Sem Código de Ética com condutas tipificadas, toda cassação por quebra de decoro é vulnerável — a própria Constituição remete a tipificação à norma interna (art. 55, § 1º).
- O rol do art. 7º do DL nº 201/1967 é taxativo e o rito do art. 5º é obrigatório, incluindo defesa oral e voto de dois terços.
- Condenação criminal transitada em julgado gera perda do mandato sem deliberação da Casa (SL 864).
- A Súmula Vinculante 13 já veda expressamente o nepotismo cruzado; o Tema 1000, sobre cargos políticos, está suspenso e sem tese desde 15/04/2026.
- Vereador é agente político e responde por improbidade, hoje sempre na modalidade dolosa (Tema 1199; Lei nº 14.230/2021; ADIs 7156 e 7236, julgadas em 1º/07/2026).
- Transparência ativa é prevenção disciplinar: a maior parte das denúncias nasce da opacidade, e não do desvio.

Questões para fixação

Questão 7.1 — A Câmara cassa vereador por "comportamento antiético", conduta não descrita em nenhuma norma da Casa. A decisão se sustenta?

- Difícilmente. A Constituição (art. 55, § 1º) remete a definição das condutas ao regimento interno; sem tipificação prévia, falta suporte normativo à sanção.

Questão 7.2 — Pode a Câmara nomear o irmão de um vereador para cargo em comissão na Prefeitura, em troca da nomeação de parente do Prefeito na Câmara?

- Não. A Súmula Vinculante 13 veda expressamente "o ajuste mediante designações recíprocas" — o nepotismo cruzado.

Questão 7.3 — Já existe tese do STF liberando a nomeação de parentes para cargos políticos?

- Não. O Tema 1000 (RE 1.133.118) está suspenso desde 15/04/2026 por pedido de vista, após o relator mudar de voto. Não há tese fixada.

Questão 7.4 — Vereador que praticou ato irregular por erro de interpretação da lei responde por improbidade?

- Não necessariamente. Desde a Lei nº 14.230/2021 e o Tema 1199, exige-se dolo — vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito. O art. 1º, § 3º, da LIA afasta expressamente a responsabilidade pelo mero exercício da função sem ato doloso com fim ilícito.

LEITURA COMPLEMENTAR

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — improbidade administrativa e regime disciplinar.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, arts. 4º a 8º; Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021.

STF, Súmulas Vinculantes 13 e 14; Tema 1199 de repercussão geral; ADIs 7042, 7043, 7156 e 7236.

CAPÍTULO VIII

Emendas impositivas e o novo regime de rastreabilidade

A trajetória constitucional das emendas · a ADPF 854 e o marco de 1º/01/2026 · a IN 05/2025 do TCE/MG · o teto de 1,55% × 2% e a pauta do STF de 20/08/2026 · como regulamentar na Lei Orgânica

8.1 O vereador que aprovou a emenda e nunca viu o dinheiro

Uma Câmara aprovou emendas individuais à lei orçamentária anual com dotação total de dois milhões de reais para saúde e pavimentação. No encerramento do exercício, a execução foi de onze por cento. O Prefeito alegou frustração de receita. Os vereadores não tinham como contestar: não havia plano de trabalho, não havia critério de priorização e não havia registro documental da interlocução com as secretarias.

O problema não era o percentual da emenda. Era a ausência de arquitetura — e é exatamente essa arquitetura que o Supremo, o Congresso e os Tribunais de Contas construíram entre 2019 e 2026. A emenda impositiva sem plano de trabalho, sem objeto determinado e sem conta específica não é um direito do vereador: é uma expectativa com número de dotação.

ATENÇÃO — O CAPÍTULO MAIS DATADO DO CURSO

Parte relevante da matéria deste capítulo está sub judice, com julgamento conjunto pautado no Supremo Tribunal Federal para **20 de agosto de 2026**. Confira a situação atualizada antes de propor alteração na Lei Orgânica.

8.2 A trajetória constitucional: quatro emendas e uma lei complementar

Emenda impositiva é a emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária cuja execução é obrigatória para o Poder Executivo, dentro dos limites e das condições fixados na norma. Ela se opõe à emenda meramente **autorizativa**, em que o Executivo decide se executa — e historicamente decidia que não. A distinção define o poder orçamentário real da Casa, e é sobre ela que se construiu a legislação da última década.

Quadro 8.1 — Marcos normativos das emendas parlamentares

Marco	Conteúdo
EC nº 86/2015	Introduziu a execução obrigatória das emendas individuais no plano federal, com percentual da receita corrente líquida (originalmente 1,2%), metade destinada a ações e serviços públicos de saúde.
EC nº 105/2019	Incluiu o art. 166-A: as emendas individuais impositivas podem alocar recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios por transferência especial ou por transferência com finalidade definida . No mínimo setenta por cento da transferência especial deve destinar-se a despesas de capital.
EC nº 108/2020	Incluiu o art. 163-A: todos os entes disponibilizarão dados contábeis, orçamentários e fiscais de forma a garantir a rastreabilidade , a comparabilidade e a publicidade. É a base constitucional de tudo o que veio depois.
EC nº 126/2022	Elevou o limite das emendas individuais a 2% da receita corrente líquida (art. 166, § 9º) e incluiu o § 9º-A: "Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% caberá às emendas de Deputados e 0,45% às de Senadores." É daqui que vem o número 1,55%.
LC nº 210/2024	Disciplina a proposição e a execução das emendas na lei orçamentária: critérios técnicos públicos, registro em ata das indicações, uso obrigatório de plataforma federal, conta bancária específica e comunicação em trinta dias.

As espécies também importam. A emenda **individual**, apresentada por um parlamentar, é aquela cuja impositividade tem base constitucional mais sólida. A emenda **de bancada**, coletiva, tem previsão de execução obrigatória exclusivamente no plano federal — ponto decisivo, tratado adiante. A emenda **de comissão** origina-se de comissão permanente ou temporária, com deliberação e registro em ata.

8.3 A ADPF 854 e o que mudou em 1º de janeiro de 2026

A ADPF 854, ajuizada em 2021, teve como relatora originária a Min. Rosa Weber e é hoje relatada pelo Min. Flávio Dino. A cautelar foi deferida em novembro de 2021 e referendada em novembro de 2022; o mérito foi julgado em dezembro de 2022, declarando-se inconstitucional o esquema das chamadas emendas de relator — o "orçamento secreto". Do julgamento resultou um conjunto de exigências que, no plano federal, redesenhou a execução orçamentária:

- Informações completas, precisas, claras e sinceras sobre a origem e o destino dos recursos.
- Rastreabilidade integral: da proposição, com identificação nominal do parlamentar solicitante, até o beneficiário final.
- Plano de trabalho prévio, aprovado pela autoridade competente, com aferição de mérito, proporcionalidade e cronograma.

- Emendas de bancada e de comissão: deliberação registrada em ata detalhada, com identificação nominal dos solicitantes e publicação das atas.
- Transferências especiais: plano de trabalho e objeto em plataforma oficial, com conta bancária exclusiva por transferência.

ATUALIZAÇÃO 2026 — O MARCO DECISIVO PARA O MUNICÍPIO

Em decisão proferida na **ADPF 854** em **23 de outubro de 2025**, o Min. Flávio Dino determinou que Estados, Distrito Federal e **Municípios** adotem o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares, com fundamento no art. 163-A da Constituição e no princípio da simetria, cabendo aos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos estaduais assegurar esse padrão a partir do orçamento de 2026. **A execução orçamentária e financeira das emendas de deputados estaduais, distritais e vereadores relativa a 2026 só poderá iniciar-se após a comprovação, perante os respectivos Tribunais de Contas, do cumprimento das regras de transparência e rastreabilidade.**

A motivação factual da decisão foi um diagnóstico apresentado por entidades admitidas no processo. No plano estadual, quatorze Estados não informavam o beneficiário da emenda, dezessete não informavam a localidade do gasto, doze não detalhavam o histórico de execução e seis sequer informavam o objeto. No plano municipal, estudo sobre trezentas e vinte e nove prefeituras em onze Estados apontou que **trinta e sete por cento delas não divulgavam qualquer informação** sobre as emendas recebidas.

NA PRÁTICA

A pergunta que o vereador precisa fazer nesta semana é objetiva: **a minha Câmara e a minha Prefeitura publicam, hoje, autor, objeto, valor, beneficiário final e plano de trabalho de cada emenda?** Se a resposta é não, a execução de 2026 está exposta — e a exposição não é do Prefeito apenas: alcança o parecer prévio sobre as contas e, por consequência, a própria Casa.

8.4 A Instrução Normativa 05/2025 do TCE/MG

ATUALIZAÇÃO 2026

Instrução Normativa TCE/MG nº 05/2025, aprovada pelo Tribunal Pleno em **10 de dezembro de 2025**, estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares **estaduais e municipais**, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2026, em implementação da ADPF 854.

Quatro exigências centrais:

- **Conta bancária específica** por transferência, com vedação de saques em espécie e de contas de passagem.

- **Divulgação digital obrigatória:** autor, número e descrição da emenda, objeto, valor, executor, beneficiário, cronograma, plano de trabalho e relatório de gestão.
- **Identificadores contábeis únicos** de rastreabilidade, que permitem seguir o recurso da dotação ao pagamento.
- **Fiscalização** pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público de Contas, com reflexo direto no parecer prévio sobre as contas.

ATUALIZAÇÃO 2026 — O PLANO DE TRABALHO

TCE/MG, Consulta — Processo nº 1208032, Rel. Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, Tribunal Pleno, sessão de **8 de julho de 2026** (consulta formulada pelo Município de Carandaí/MG): a ausência de apresentação de plano de trabalho ao Legislativo municipal **antes da aprovação da LOA** não impede, por si só, a execução das emendas impositivas. O momento adequado para a verificação é a **fase de execução da despesa**, cabendo ao ordenador aferir de forma motivada e transparente os requisitos técnicos antes da liberação dos recursos. A tese aplica-se às dotações da LOA de 2026.

NA PRÁTICA

A leitura correta desta tese não é de relaxamento, e sim de **deslocamento**: o plano de trabalho continua obrigatório — mas o ponto de controle é a execução. O vereador que apresenta emenda sem objeto definido apenas transfere o problema para o momento em que já não poderá corrigi-lo.

8.5 O teto: 1,55% ou 2%? O ponto ainda em aberto

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 7869**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, requerente o Governador da Paraíba — **medida cautelar monocrática de 22/09/2025**, limitando as emendas individuais da Assembleia Legislativa da Paraíba a **1,55% da receita corrente líquida** do exercício anterior, com metade obrigatoriamente destinada a ações e serviços públicos de saúde. Fundamento: por simetria federativa, a Assembleia Legislativa aproxima-se da Câmara dos Deputados — logo, o parâmetro é o § 9º-A do art. 166 (1,55%), e não o § 9º (2%).

ATENÇÃO

A decisão é **cautelar, monocrática** e dirigida ao Estado da Paraíba. Até agosto de 2026 **não há decisão plenária, com eficácia geral, impondo 1,55% a todos os Estados e Municípios**. Enquanto não houver julgamento definitivo com efeito vinculante, as normas locais que fixam 2% conservam presunção de validade.

JURISPRUDÊNCIA

STF, **ADI 7807**, Rel. Min. Dias Toffoli, requerente o Governador de Mato Grosso — **medida cautelar deferida em 04/11/2025**, suspendendo o art. 164, § 16-B, da Constituição estadual, que tornara de execução obrigatória as emendas de bancada e de bloco da Assembleia Legislativa. Fundamento: a impositividade de emendas de bancada tem previsão constitucional exclusivamente no plano federal (CF, art. 166, §§ 11 e 12), e o conceito de "bancada" pressupõe representação estadual no Congresso Nacional.

NA PRÁTICA

A repercussão municipal é direta: Lei Orgânica que crie emenda de bancada impositiva para blocos de vereadores caminha contra o fundamento adotado na liminar. Enquanto o Supremo não referenda, o desenho seguro para o Município é o da **emenda individual impositiva**, com as emendas coletivas em regime autorizativo.

ATUALIZAÇÃO 2026 — A PAUTA DE 20 DE AGOSTO

O Supremo Tribunal Federal pautou, para o Plenário de **20 de agosto de 2026**, o julgamento conjunto do referendo das medidas cautelares em seis ações diretas sobre execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, de comissão e de bancada nos Estados de Mato Grosso, Paraíba e Rondônia: **ADI 7493, ADI 7867, ADI 7807, ADI 7906, ADI 7869 e ADI 7643**.

Quadro 8.2 — O que já é exigível e o que ainda está em aberto

Situação	Conteúdo
Já é exigível	Transparência e rastreabilidade das emendas municipais, desde 1º/01/2026 (ADPF 854; em Minas Gerais, IN nº 05/2025 do TCE/MG).
Está sub judice	O percentual aplicável a Estados e Municípios: 1,55% ou 2% da receita corrente líquida; e a impositividade das emendas coletivas no plano subnacional.
Conduta recomendada	Implantar já a transparência; aguardar o julgamento de 20/08/2026 antes de alterar o percentual na Lei Orgânica.

8.6 Como regulamentar e como apresentar uma emenda executável

Roteiro prático — regulamentar emendas impositivas na Lei Orgânica

- 1 Defina a espécie:** emenda individual impositiva, com percentual, base de cálculo (receita corrente líquida do exercício anterior) e destinação mínima para saúde, se a Casa assim optar.
- 2 Fixe o procedimento:** prazo de apresentação junto ao projeto de LOA, exigência de objeto determinado e vedação de emenda genérica.

- 3 **Exija plano de trabalho** com objeto, justificativa, cronograma físico-financeiro, beneficiário e indicador de resultado.
- 4 **Discipline o impedimento técnico:** hipóteses taxativas, prazo para comunicação motivada ao autor e procedimento de remanejamento.
- 5 **Institua a rastreabilidade:** conta específica, identificação nominal do autor e do beneficiário final e publicação em portal com formato aberto.
- 6 **Preveja relatório quadrimestral** de execução das emendas ao Plenário, com remessa ao Tribunal de Contas.

Emendas impositivas e responsabilidade fiscal

A impositividade não cria receita. Ela apenas retira do Executivo a escolha sobre parte da despesa discricionária. Em Município com receita concentrada em transferências e folha próxima do limite prudencial, uma emenda impositiva mal dimensionada não gera obra: gera restos a pagar e ressalva no parecer prévio.⁹ Quatro cautelas devem constar da norma local: compatibilizar o percentual com a capacidade real de execução do Município, e não com o desejo político da Casa; considerar o art. 14 da LRF quando a emenda envolver renúncia e o art. 113 do ADCT quando gerar despesa obrigatória continuada; prever expressamente a hipótese de frustração de receita, com regra de execução proporcional e justificativa formal; e vedar a emenda destinada a entidade sem regularidade cadastral, sem prestação de contas anterior aprovada e sem plano de trabalho aprovado pelo Executivo.

Roteiro prático — apresentar uma emenda que efetivamente será executada

- 1 Escolha objeto executável dentro do exercício: reforma pontual, aquisição de equipamento, custeio de serviço já estruturado — e não obra plurianual com projeto inexistente.
- 2 Verifique se o órgão executor tem programa e ação orçamentária compatíveis; emenda sem classificação viável é impedimento técnico anunciado.
- 3 Anexe plano de trabalho com cronograma e beneficiário identificado. Sem ele, a emenda entra na fila e sai dela por último.
- 4 Formalize a interlocução com a Secretaria responsável antes da votação da LOA e registre a manifestação técnica recebida.
- 5 Acompanhe a execução com pedido de informação trimestral e leve o resultado ao Plenário — a cobrança documentada é o que converte dotação em obra.

9. Sobre os limites da despesa obrigatória de caráter continuado e o regime de compensação, ver LC nº 101/2000, arts. 16 e 17, e TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

Quadro 8.3 — Checklist de conformidade das emendas municipais em 2026

Item	Situação exigida
Portal com página específica de emendas	Autor, número, objeto, valor, executor, beneficiário final, cronograma, plano de trabalho e relatório de gestão.
Conta bancária	Específica por transferência, sem saque em espécie e sem conta de passagem.
Plano de trabalho	Existente e aprovado; verificação motivada na fase de execução da despesa (Consulta TCE/MG nº 1208032).
Terceiro setor	Regularidade cadastral, critérios objetivos de seleção e publicação dos valores recebidos e da aplicação.
Prestação de contas	Relatório periódico ao Plenário e remessa ao Tribunal de Contas, com reflexo no parecer prévio.
Percentual na Lei Orgânica	Manter o vigente e reavaliar após o julgamento plenário do STF pautado para 20/08/2026.

Resumo executivo do Capítulo VIII

- Emenda impositiva obriga o Executivo a executar; a autorizativa apenas permite — e a diferença define o poder real da Casa.
- A base constitucional da rastreabilidade é o art. 163-A (EC nº 108/2020); o número 1,55% vem do art. 166, § 9º-A (EC nº 126/2022).
- Desde 1º de janeiro de 2026, Municípios devem observar o regime de transparência e rastreabilidade fixado na ADPF 854, com execução condicionada à comprovação perante o Tribunal de Contas.
- Em Minas Gerais, a IN nº 05/2025 do TCE/MG detalha essas obrigações e alcança expressamente as emendas municipais.
- O percentual aplicável a Estados e Municípios continua sub judice: há liminares monocráticas e julgamento conjunto pautado para 20/08/2026.
- Emenda de bancada impositiva no plano subnacional está suspensa em caso concreto (ADI 7807) — o desenho seguro é a emenda individual.

NA PRÁTICA — O PODER ORÇAMENTÁRIO DO VEREADOR

O vereador deixou de ser apenas fiscalizador do orçamento: tornou-se partícipe da decisão sobre onde o dinheiro público será aplicado. Esse poder, porém, só se sustenta com objeto definido, plano de trabalho, conta específica e prestação de contas. Sem isso, a emenda impositiva é apenas uma promessa com número de dotação.

Questões para fixação

Questão 8.1 — A Lei Orgânica prevê emendas parlamentares à LOA, mas silencia sobre a obrigatoriedade de execução. O Prefeito pode simplesmente não executar?

- Sem previsão de impositividade, a emenda é autorizativa e a execução fica no juízo do Executivo. A impositividade depende de norma local expressa — e, hoje, de arquitetura de transparência compatível com a ADPF 854.

Questão 8.2 — É correto afirmar que o STF já fixou o teto de 1,55% da RCL para todos os Municípios?

- Não. Há decisões cautelares monocráticas em casos concretos, como a ADI 7869 (Paraíba). Não existe, até agosto de 2026, decisão plenária com eficácia geral; o julgamento conjunto foi pautado para 20/08/2026.

Questão 8.3 — A execução das emendas municipais de 2026 depende de quê, além da dotação orçamentária?

- Da comprovação, perante o Tribunal de Contas, do cumprimento das regras de transparência e rastreabilidade determinadas na ADPF 854 a partir de 1º/01/2026 — em Minas Gerais, detalhadas pela IN nº 05/2025 do TCE/MG.

Questão 8.4 — A Câmara pode criar, por emenda à Lei Orgânica, emendas de bancada impositivas para blocos de vereadores?

- O desenho é arriscado. Na ADI 7807 o STF suspendeu norma estadual equivalente, ao fundamento de que a impositividade das emendas de bancada tem previsão constitucional apenas no plano federal. Enquanto não houver referendo, o desenho seguro é a emenda individual impositiva.

LEITURA COMPLEMENTAR

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018 — orçamento, execução e controle.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 2024; Emendas Constitucionais nº 86/2015, 105/2019, 108/2020 e 126/2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 05/2025 e Consulta — Processo nº 1208032.

STF, ADPF 854 (decisão de 23/10/2025); ADI 7869 e ADI 7807 (medidas cautelares).

CONCLUSÃO

Conclusão geral e plano de modernização em noventa dias

Síntese dos oito capítulos · o que virou risco, o que virou obrigação e o que continua em aberto · cronograma de implantação

Quadro 9.1 — A tese central de cada capítulo

Cap.	A tese que fica
I	A Lei Orgânica é a Constituição do Município. Conflito entre ela e o Regimento resolve-se por hierarquia — e por emenda, não por praxe.
II	Interesse local é predominância do interesse. O Município disciplina a prestação do serviço no território; não disciplina o serviço em si.
III	A iniciativa não se convalida pela sanção. E, desde a ADI 7.633 (30/04/2026), o projeto que cria despesa obrigatória precisa carregar estimativa de impacto e medidas compensatórias.
IV	Uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo na Mesa, independentemente da legislatura. A contagem atravessa a fronteira da legislatura.
V	A CPI investiga; não acusa, não julga e não pune. Sua criação é direito da minoria — a prorrogação, desde março de 2026, não é.
VI	A sessão remota municipal vale pela norma local. Não há lei federal nem precedente do STF que a autorize por si só — e não há Lei de IA no Brasil.
VII	Sem Código de Ética com condutas tipificadas, toda cassação por decoro é vulnerável. O rito do DL nº 201/1967 é obrigatório e integral.
VIII	Desde 1º/01/2026 a execução das emendas municipais depende de transparência e rastreabilidade comprovadas perante o Tribunal de Contas.

Reflexões finais — o que muda na sua Câmara a partir de agora

Modernizar o Legislativo Municipal não é comprar sistema, refazer o portal nem publicar mais fotografias. É reduzir, de forma mensurável, a distância entre o que a norma exige e o que a Casa efetivamente pratica. Essa distância tem nome técnico — risco jurídico — e tem custo político. Ela se manifesta na liminar que suspende a eleição da Mesa, na lei anulada dez meses depois de sancionada, na ressalva do parecer prévio, na emenda que não executa.

Três movimentos ocorreram simultaneamente entre 2023 e 2026, e é útil separá-los, porque exigem respostas diferentes.

Quadro 9.2 — Três categorias de mudança

Categoria	Conteúdo
O que estava certo e virou risco	Reeleição da Mesa em nova legislatura; projeto de despesa sem estimativa de impacto; emenda orçamentária sem plano de trabalho; sessão remota sem previsão regimental.
O que era opcional e virou obrigação	Transparência e rastreabilidade das emendas; indicação de encarregado de dados; acessibilidade do portal; publicação de votações nominais.
O que ainda está em aberto	Revisão anual do subsídio na mesma legislatura (Tema 1192); nepotismo em cargo político (Tema 1000); percentual das emendas impositivas subnacionais (julgamento conjunto pautado para 20/08/2026).

NA PRÁTICA

O que está em aberto exige postura conservadora, não paralisa. Nos três temas pendentes, a Casa que adota hoje a leitura mais restritiva é a que não precisará desfazer nada amanhã. Desfazer, no direito público, é sempre mais caro do que não ter feito.

Plano de modernização em noventa dias

Quadro 9.3 — Cronograma de implantação

Período	Entregas
Dias 1 a 15 Diagnóstico	Consolidar Lei Orgânica e Regimento com todas as emendas; mapear os institutos tratados nos dois textos; listar as divergências (Capítulo I).
Dias 16 a 30 Risco imediato	Revisar o dispositivo sobre recondução da Mesa e o calendário da eleição interna; conferir a página de emendas no portal (Capítulos IV e VIII).
Dias 31 a 50 Processo legislativo	Instituir a ficha de conformidade obrigatória no protocolo — competência, iniciativa, despesa, receita e forma (Capítulos II e III).
Dias 51 a 70 Ética e comissões	Aprovar ou revisar o Código de Ética, instalar o Conselho de Ética e ajustar prazos e proporcionalidade nas comissões (Capítulos V e VII).
Dias 71 a 90 Legislativo digital	Resolução de sessão remota, adesão à Lei nº 14.129/2021, indicação do encarregado de dados e política de uso de inteligência artificial (Capítulo VI).

O que você faz na segunda-feira

- 1 Solicitar formalmente à Mesa a versão consolidada da Lei Orgânica e do Regimento Interno.

- 2 Abrir o portal da Câmara e da Prefeitura e procurar a página específica de emendas parlamentares. Registrar o que existe e o que falta.
- 3 Verificar quem é o encarregado de proteção de dados da Casa e se o contato está publicado.
- 4 Localizar, na Lei Orgânica, o dispositivo sobre recondução da Mesa Diretora e compará-lo com a regra da recondução única.
- 5 Acompanhar quatro pendências: o julgamento conjunto das ADIs sobre emendas impositivas (20/08/2026); o Tema 1000; o Tema 1192; e a PSV 150.

ADVERTÊNCIA FINAL DE MÉTODO

Nenhuma citação jurisprudencial deste material deve ser reproduzida em parecer, justificativa de projeto ou peça processual sem conferência atualizada na fonte oficial. Direito não é acervo — é estado da arte em uma data. A data desta edição é agosto de 2026.

"Ubi societas, ibi jus."

Onde há sociedade, há Direito. — Máxima do Direito Romano

A norma que ninguém revisa deixa de proteger e passa a expor. Modernizar o Legislativo Municipal é, antes de tudo, um ato de cuidado com a instituição que representa o cidadão mais perto de onde ele vive.

Dr. Eder Lima Palma

OAB/MG 172.205 — Instituto Global de Administração Pública

Referências

Elaboradas conforme a ABNT NBR 6023:2018.

Doutrina

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed. Barueri: Atlas, 2024.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

Legislação e atos normativos

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa, com a redação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Lei dos Partidos Políticos.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal, com a redação da Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Transparência da gestão fiscal.

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

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

BRASIL. **Lei nº 13.245, de 12 de janeiro de 2016.** Altera o Estatuto da Advocacia.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

BRASIL. **Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.** Assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Governo Digital.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 2024.** Disciplina a execução de emendas parlamentares.

BRASIL. **Emendas Constitucionais nº 86/2015, 95/2016, 105/2019, 108/2020, 111/2021, 126/2022 e 139/2026.**

ATRICON. **Resolução nº 09/2018,** alterada pela Resolução nº 01/2022. Programa Nacional de Transparência Pública.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 615, de 11 de março de 2025.** Governança de inteligência artificial no Poder Judiciário.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 14, de 17 de março de 2020; Ato da Mesa nº 123, de 20 de março de 2020; Ato da Mesa nº 225, de 15 de dezembro de 2025.**

SENADO FEDERAL. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020.**

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007.** Perda de cargo eletivo por desfiliação partidária.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 05/2025,** de 10 de dezembro de 2025; **Comunicado nº 03/2026,** de 17 de abril de 2026; **Súmulas 63 e 118.**

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas Vinculantes nº 13, 14, 38 e 46.**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.633.** Rel. Min. Cristiano Zanin. Plenário, j. 30 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6720, ADI 6721 e ADI 6722** Rel. Min. Roberto Barroso. Plenário, sessão virtual encerrada em 27 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6674/MT.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário, sessão encerrada em 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6651/BA.** Rel. Min. Edson Fachin. Plenário, sessão virtual encerrada em 18 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7042 e ADI 7043.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário, j. 31 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7156 e ADI 7236**. Plenário, julgamento conjunto concluído em 1º jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7733/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário, nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7753**. Rel. Min. Cristiano Zanin. Plenário, sessão virtual encerrada em 29 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7807**. Rel. Min. Dias Toffoli. Medida cautelar de 4 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7869**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Medida cautelar de 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5081**. Rel. Min. Roberto Barroso. Plenário, j. 27 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.867/ES**. Rel. Min. Celso de Mello. Plenário, j. 3 dez. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854**. Rel. Min. Flávio Dino. Decisão de 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 959**. Rel. Min. Nunes Marques. Plenário, j. 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1016**. Rel. Min. Dias Toffoli. Plenário, sessão virtual encerrada em 16 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1063**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário, sessão virtual encerrada em 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 730/RJ**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Plenário, j. 22 set. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 23.452/RJ**. Rel. Min. Celso de Mello. Plenário, j. 16 set. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 40.799/DF**. Rel. Min. André Mendonça; red. do acórdão Min. Flávio Dino. Plenário, j. 26 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 76337 AgR**. Rel. Min. Nunes Marques. 2ª Turma, j. 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 84011**. Rel. Min. André Mendonça. Decisões de 7 e 17 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SL 864**. Decisão do Presidente Min. Ricardo Lewandowski, 22 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Temas de repercussão geral nº 157, 272, 430, 469, 484, 682, 686, 835, 917, 1000, 1001, 1192 e 1199**.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **RR-0000284-92.2024.5.06.0351**. Rel. Min. Fabrício Gonçalves. 6ª Turma, j. 10 mar. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Consulta — Processo nº 1208032**. Rel. Cons. em exercício Adonias Monteiro. Tribunal Pleno, sessão de 8 jul. 2026.

Glossário

Autógrafo. Documento pelo qual a Câmara encaminha ao Chefe do Executivo o texto do projeto aprovado, para sanção ou veto.

Comissão processante. Comissão temporária de três vereadores sorteados entre os desimpedidos, destinada a instruir processo político-administrativo contra Prefeito ou vereador (DL nº 201/1967, arts. 5º e 7º). Não se confunde com a CPI.

CPI. Comissão parlamentar de inquérito. Criada por requerimento de um terço dos membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo (CF, art. 58, § 3º). Investiga; não acusa, não julga e não pune.

Decoro parlamentar. Padrão de conduta exigido do parlamentar no exercício do mandato, cuja tipificação é remetida pela Constituição ao regimento interno da Casa (CF, art. 55, § 1º).

Emenda autorizativa. Emenda ao projeto de lei orçamentária cuja execução fica no juízo de conveniência do Executivo.

Emenda impositiva. Emenda ao projeto de lei orçamentária cuja execução é obrigatória para o Executivo, dentro dos limites e condições fixados na norma.

Impedimento técnico. Situação, prevista em norma, que obsta a execução da emenda — ausência de projeto, incompatibilidade de classificação orçamentária, irregularidade do beneficiário. Deve ser comunicado de forma motivada ao autor.

Interstício. Intervalo mínimo obrigatório entre os dois turnos de votação da emenda à Lei Orgânica: dez dias (CF, art. 29).

Interna corporis. Matéria de organização e funcionamento interno da Casa, tradicionalmente insindicável pelo Judiciário — salvo quando a regra descumprida tem estatuta constitucional ou orgânica.

Nepotismo cruzado. Ajuste mediante designações recíprocas entre autoridades, expressamente vedado pela parte final da Súmula Vinculante 13.

Obiter dictum. Manifestação incidental no julgamento, que não integra a razão de decidir nem produz efeito vinculante.

Parecer prévio. Manifestação do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito. Tem natureza opinativa e só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores (CF, art. 31, § 2º; Temas 157 e 835).

Quórum de deliberação. Número mínimo de votos necessário à aprovação de cada espécie normativa.

Quórum de presença. Número mínimo de vereadores necessário à instalação válida da sessão. Sua ausência torna a deliberação inexistente.

Rastreabilidade. Capacidade de acompanhar o recurso público da proposição da emenda ao beneficiário final, com identificação nominal em cada etapa (CF, art. 163-A).

Receita corrente líquida (RCL). Base de cálculo dos limites fiscais e do teto das emendas impositivas, apurada na forma do art. 2º, IV, da LC nº 101/2000.

Repercussão geral. Requisito de admissibilidade do recurso extraordinário. As teses fixadas em Temas de repercussão geral vinculam as instâncias inferiores.

Reserva de jurisdição. Postulado segundo o qual determinados atos — busca e apreensão domiciliar, interceptação telefônica e prisão, salvo flagrante — só podem ser determinados pelo Poder Judiciário.

Simetria (princípio da). Vinculação dos entes subnacionais ao modelo estruturante da Constituição Federal, aferida caso a caso, e não reprodução automática das regras do Congresso Nacional.

Topografia constitucional. Estudo da posição sistemática das normas dentro de um texto normativo, indicativa de sua natureza, alcance e procedimento de alteração.

Vício formal. Defeito no processo de formação da norma — iniciativa, quórum, turnos, competência.

Vício material. Defeito no conteúdo da norma, por incompatibilidade com dispositivo hierarquicamente superior.

Anexo — Dispositivos legislativos de consulta imediata

Transcrição literal dos dispositivos mais utilizados no cotidiano da Casa. Texto conferido no portal do Planalto em 3 de agosto de 2026.

Constituição Federal de 1988

ART. 29, CAPUT

"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 [...]".

ART. 29, VI, VII, VIII, IX E XIII

VI — o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observados os limites máximos escalonados por população. **VII** — o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município. **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. **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.

ART. 30

"Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência [...]; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...]; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."

ART. 31, § 2º E § 4º

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

O § 1º recebeu nova redação pela EC nº 139, de 5 de maio de 2026, para vedar a extinção, criação ou instalação dos Tribunais e Conselhos de Contas.

ART. 58, §§ 1º E 3º

"§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. [...] § 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas [...] mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

ART. 63, I

"Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º."

ADCT, ART. 113

"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967

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. § 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei."

ART. 8º (EXTINÇÃO DO MANDATO)

"Extingue-se o mandato do Vereador e assim será declarado pelo Presidente da Câmara, quando: I - ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral; II - deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei; III - deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal [...]; IV - incidir nos impedimentos para o exercício do mandato [...]."

Lei nº 8.429/1992 (com a redação da Lei nº 14.230/2021)

ART. 1º, §§ 2º E 3º

"§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa."

Lei nº 14.129/2021 — cláusula de adesão

ART. 2º, III E § 2º

"III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados [...] desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios. [...] § 2º As referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo."

Apêndice A — Citações não confirmadas e ajustes editoriais

Coerentemente com a advertência de método apresentada na abertura, este apêndice relaciona as citações que **não puderam ser confirmadas em fonte oficial** no fechamento desta edição, bem como os dados que foram **corrigidos** em relação ao material de origem. A transparência editorial aqui é deliberada: ela permite ao leitor refazer a conferência e, se obtiver confirmação posterior, reincorporar a citação com segurança.

A.1 Citações suprimidas por ausência de confirmação

Quadro A.1 — Suprimidas nesta edição

Citação	Situação e providência
ADI 7350/DF , Rel. Min. Dias Toffoli — inconstitucionalidade de norma que prevê eleição concomitante das Mesas dos dois biênios no início da legislatura.	Não localizada em fonte oficial no fechamento desta edição. A regra material — eleição do segundo biênio a partir de outubro do ano anterior — está preservada no Capítulo IV com base na ADI 7733/DF e na ADI 7753 , ambas confirmadas.
Rcl 35.075 , Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma — ressalva de que da Súmula Vinculante 38 "não decorre a afirmação de constitucionalidade material de todas as normas editadas sob o exercício de tal competência".	Não confirmada em fonte oficial. A advertência substantiva foi mantida no Capítulo II como construção doutrinária , sem atribuição de precedente numerado.
Súmula 73 do TCE/MG — suspensão de eficácia em 2024, quanto à recomposição inflacionária do subsídio no curso da legislatura.	Não confirmada nesta edição por indisponibilidade de acesso à base do Tribunal. O Capítulo IV mantém apenas as Súmulas 63 e 118 , confirmadas, e recomenda expressamente a conferência da situação atualizada dos enunciados junto ao Tribunal de Contas do Estado.
Dado estatístico segundo o qual "apenas três dos vinte e sete Estados divulgavam informações completas" sobre emendas (ADPF 854).	Não localizado com essa redação na fonte oficial. Substituído, no Capítulo VIII, pelos dados efetivamente constantes da decisão: quatorze Estados não informavam o beneficiário; dezessete não informavam a localidade; e 37% dos Municípios avaliados não divulgavam qualquer informação.

A.2 Dados corrigidos

Quadro A.2 — Correções aplicadas nesta edição

Citação	Correção
Tema 1001 — RE 910.552/ MG	Sessão virtual encerrada em 30/06/2023 (acórdão publicado em 09/08/2023), e não 04/07/2023. Relatora original: Min. Cármen Lúcia; red. p/ acórdão: Min. Roberto Barroso.
ADI 7869	Medida cautelar de 22/09/2025 , e não 23/09/2025.
ADPF 1016	Sessão virtual encerrada em 16/12/2022 ; a notícia oficial é de 11/01/2023.
ADI 6651/BA e demais ADIs sobre convocação de autoridades	ADI 6651: Rel. Min. Edson Fachin, sessão encerrada em 18/02/2022 . ADI 6639/RO: sessão encerrada em 23/09/2022. ADIs 6637/RJ, 6644/PA e 6647/ES: sessão encerrada em 16/12/2022.
Tese consolidada de 07/12/2022 sobre recondução de Mesas	Firmada em julgamento conjunto das ADIs 6683, 6686, 6687, 6688, 6698, 6711, 6714, 6718 e 7016 , relatorias dos Min. Gilmar Mendes e Nunes Marques.
Primeira sessão remota municipal (São José/SC)	A capacitação e a solicitação de implantação do SAPL-R ocorreram em 28/03/2020 ; as sessões deliberativas remotas foram realizadas em 31/03 e 01/04/2020 .
Monitoramento da ANPD	Números confirmados (56 agentes; 39 órgãos públicos e 17 empresas; 21 sem resposta). A data exata de divulgação apresenta divergência entre fontes; o texto refere-se a junho de 2026 .
ADI 7.633	Confirmada integralmente, inclusive a redação literal da tese. Registre-se, para precisão do parecer, que o objeto concreto foi a Lei nº 14.784/2023 (desoneração da folha), com inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º, sem pronúncia de nulidade.
Tema 1192 — RE 1.344.400	Origem: Município de Pontal/SP. Repercussão geral reconhecida em janeiro de 2022; mérito remetido ao Plenário físico. Como há divergência entre fontes quanto à relatoria atual, esta edição não atribui relator ao processo. Situação: aguarda julgamento.

A.3 Temas pendentes de julgamento — acompanhar

- **Tema 1000** (RE 1.133.118) — nepotismo em cargos de natureza política. Suspenso desde 15/04/2026 por pedido de vista. Sem tese fixada.
- **Tema 1192** (RE 1.344.400) — revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura. Aguarda julgamento.

- **PSV 150** — extensão do art. 113 do ADCT a todos os entes. Tramitação determinada em 22/06/2026; ainda não aprovada.
- **ADI 7493, ADI 7643, ADI 7807, ADI 7867, ADI 7869 e ADI 7906**— referendo conjunto das cautelares sobre emendas impositivas subnacionais. Pautado para **20/08/2026**.

NOTA FINAL AO PARTICIPANTE

A existência deste apêndice é, ela própria, parte do método que o curso ensina. Um material de capacitação que não distingue o que foi conferido do que foi presumido transfere ao aluno um risco que ele não pode avaliar. Se, ao conferir alguma das citações aqui relacionadas, o participante obtiver confirmação em fonte oficial, a comunicação ao Instituto será incorporada à próxima edição.

— — —
Gratidão pela sua participação.

Dr. Eder Lima Palma — OAB/MG 172.205

Instituto Global de Administração Pública