



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Modernização Legislativa Municipal

Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara diante das novas exigências constitucionais e dos órgãos de controle

Dr. Jarbas de Souza Silveira

OAB/MG 147.851 — Instrutor

693º CURSO · EDIÇÃO 2026 · CARGA HORÁRIA: 12 HORAS



Modernização Legislativa Municipal

*Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara diante
das novas exigências constitucionais e dos órgãos de controle*

Dr. Jarbas de Souza Silveira

OAB/MG 147.851

Material didático do 693º Curso
Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
Belo Horizonte — MG · 2026

FICHA TÉCNICA

Título	Modernização Legislativa Municipal — Atualização da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara diante das novas exigências constitucionais e dos órgãos de controle
Curso	693º Curso — Edição 2026
Autor e instrutor	Dr. Jarbas de Souza Silveira — OAB/MG 147.851
Realização	Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
Público-alvo	Vereadores, assessores legislativos, procuradores, controladores internos e servidores de Câmaras Municipais
Carga horária	12 horas
Nível	Intermediário
Estrutura	Nove módulos, com situação-problema, desenvolvimento, boxes de conceito, jurisprudência e modelos de redação, resumo executivo, questões para fixação e leitura complementar
Atualização normativa e jurisprudencial	Setembro de 2026
Normalização	ABNT NBR 6023 (referências) e NBR 10520 (citações)
Local e ano	Belo Horizonte — MG, 2026

Este material tem finalidade exclusivamente didática e não substitui a análise jurídica do caso concreto. Os modelos de redação são sugestões a adaptar à Constituição do Estado, à Lei Orgânica e às peculiaridades de cada Município. As referências jurisprudenciais foram conferidas nas fontes oficiais indicadas no Apêndice; decisões pendentes estão expressamente identificadas como tal e devem ser reconsultadas antes de sua utilização. Reprodução proibida sem autorização da Gênesis — Capacitação em Gestão Pública.

SUMÁRIO

Apresentação	7
Objetivos de aprendizagem	9
Módulo I — O Regimento Interno: natureza, papel institucional e atualização	10
1.1 O Município, a Câmara Municipal e a natureza jurídica do Regimento Interno	11
1.2 Interna corporis e controle judicial: onde termina a autonomia	13
1.3 Regimento e Lei Orgânica: hierarquia e alinhamento necessário	15
1.4 Os efeitos da desatualização e o conteúdo mínimo de um Regimento completo	16
1.5 Quando o procedimento contamina a norma: vício formal e devido processo legislativo	18
1.6 A revisão do Regimento: competência, rito, método e boas práticas	19
1.7 Síntese e caso prático	22
Módulo II — Método e técnica legislativa para revisar o Regimento Interno	26
2.1 A defasagem regimental e seus custos	27
2.2 Diagnóstico: os quatro tipos de defeito e a legística	28
2.3 A percepção do problema: hierarquia, dispositivos ultrapassados e conflitos com a LOM	30
2.4 O mapeamento das omissões sobre temas hoje obrigatórios	33
2.5 A solução: método em cinco etapas e técnica de redação	34
2.6 Consolidação, revogação expressa, participação e plano de adequação	36
2.7 Síntese e caso prático comentado	39
Módulo III — Organização interna: Mesa, comissões, bancadas e calendário	43
3.1 A Mesa Diretora: natureza, composição e harmonia entre LOM e Regimento	44
3.2 Eleição da Mesa e o limite à recondução	45
3.3 Comissões permanentes, temporárias e de inquérito	48
3.4 Bancadas, blocos, lideranças e proporcionalidade partidária	49
3.5 Calendário, continuidade e modernização dos trabalhos	51
3.6 Estrutura administrativa, limites de despesa e continuidade da Mesa	53
3.7 Síntese e caso prático: o terceiro mandato do Presidente	55
Módulo IV — O processo legislativo na prática: sessões, quóruns e votações	59
4.1 As sessões da Câmara e a organização da pauta	60
4.2 Quórum de instalação e quórum de deliberação	61
4.3 Proposições, iniciativa e o devido processo legislativo	63
4.4 Votação, urgência e emendas	66
4.5 Soluções regimentais: tabela de quóruns e transparência das votações	68
4.6 Triagem prévia de constitucionalidade e urgência responsável	71
4.7 Consolidação e caso prático	73

Módulo V — A Câmara como órgão de controle: fiscalizar e julgar	77
5.1 As funções de controle exercidas pela Câmara	78
5.2 Instrumentos de fiscalização: pedidos de informação, convocações e prazos	79
5.3 Crime de responsabilidade, infração político-administrativa e o rito de cassação	81
5.4 O julgamento das contas do Prefeito	83
5.5 Decoro parlamentar e processo disciplinar do vereador	86
5.6 Fortalecer a fiscalização: controle interno, TCE/MG e tomada de contas especial	88
5.7 Síntese e caso prático	91
Módulo VI — A Lei Orgânica: fundamento, estrutura e processo de reforma	94
6.1 A Lei Orgânica no topo da hierarquia normativa local	95
6.2 O rito constitucional de elaboração e de emenda da LOM	97
6.3 Limites materiais: simetria, autonomia e conteúdo local	99
6.4 Nova Lei Orgânica ou emenda? O diagnóstico da defasagem	102
6.5 A condução segura da emenda: tramitação, promulgação e publicidade	104
6.6 Técnica legislativa, revisão integrada e participação popular	107
6.7 Síntese e caso prático	109
Módulo VII — A Lei Orgânica diante das reformas constitucionais recentes	112
7.1 O novo ambiente normativo do orçamento municipal	113
7.2 Emendas impositivas: da faculdade ao dever — e a exigência de previsão na LOM	115
7.3 Transparência e rastreabilidade: art. 163-A, ADPF 854 e a IN nº 05/2025	116
7.4 Simetria e o teto percentual das emendas municipais	119
7.5 Nepotismo: a Súmula Vinculante 13 e os cargos políticos	120
7.6 Governo digital, LAI e transparência ativa	121
7.7 A solução: adequar a LOM e responder à determinação do Tribunal de Contas	122
Módulo VIII — Implementação: do diagnóstico à governança normativa permanente	130
8.1 Do diagnóstico ao plano de adequação legislativa	131
8.2 Transparência ativa, dados abertos e participação cidadã	133
8.3 Integridade: ouvidoria, controle interno, conselhos e cooperação	136
8.4 Tecnologia, sessões eletrônicas e processo legislativo digital	137
8.5 Cronograma, gestão da implementação e diálogo com o controle	138
8.6 Capacitação, monitoramento e indicadores de maturidade	142
8.7 Síntese e caso prático	145
Módulo IX — Questões controvertidas e a jurisprudência mais recente do STF	148
9.1 A destituição de membros da Mesa Diretora e o Decreto-Lei nº 201/1967	149
9.2 Imunidade do vereador, prisão preventiva e licenças	151
9.3 Licença-maternidade, convocação de suplente e afastamento por incapacidade	152
9.4 Remuneração e iniciativa: revisão geral anual e os Temas 917 e 686	155
9.5 Contas de governo, contas de gestão e a ADPF 982/PR	157

9.6 Indicação, requerimento, pedido de informação e Lei de Acesso à Informação	160
9.7 Síntese e caso prático	162
Considerações finais	165
Chave de respostas das questões de fixação	166
Referências	170
Glossário	173
Anexo A — Teses e atos verificados (transcrições literais)	175
Anexo B — Quadro da legislação de referência	178
Apêndice — Nota de verificação das fontes	179

APRESENTAÇÃO

O Município brasileiro é, desde 1988, ente federativo dotado de autonomia: governa-se a si próprio, organiza-se, administra-se e legisla sobre o que lhe é próprio (arts. 1º, 18, 29 e 30 da Constituição). Essa autonomia ganha forma concreta em dois textos centrais da vida local. O primeiro é a Lei Orgânica Municipal, espécie de “constituição” do Município, que Hely Lopes Meirelles qualifica como a lei fundamental e basilar à qual se subordinam todas as demais normas locais.¹ O segundo é o Regimento Interno da Câmara, aprovado por resolução, que ordena por dentro o funcionamento do Poder Legislativo.

Nos anos mais recentes, uma sucessão de emendas constitucionais, leis nacionais e decisões do Supremo Tribunal Federal redesenhou o ambiente normativo em que as Câmaras atuam: orçamento impositivo, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares (art. 163-A da Constituição, Lei Complementar nº 210/2024 e ADPF 854), limites à recondução da Mesa Diretora, novos parâmetros para convocação de suplentes, distinção entre contas de governo e de gestão e, em Minas Gerais, a Instrução Normativa nº 05/2025 e o Ofício Circular nº 9786/2026 do Tribunal de Contas do Estado. Boa parte dos Regimentos e das Leis Orgânicas, porém, conserva a redação dos anos 1990 — o que produz contradições, insegurança jurídica e risco concreto de responsabilização de vereadores e gestores.

A tese que conduz este curso é direta: cuidar da norma interna não é refinamento, é obrigação. Manter Regimento e Lei Orgânica atualizados, harmônicos entre si e fiéis à Constituição é pressuposto de validade da atuação parlamentar e de proteção para quem exerce a função pública. Para isso, a apostila percorre um caminho cumulativo: a natureza e a revisão do Regimento Interno (Módulos I e II), a organização interna da Casa (Módulo III), o processo legislativo (Módulo IV), as funções de controle (Módulo V), a Lei Orgânica e sua reforma (Módulos VI e VII), a implementação e a governança normativa permanente (Módulo VIII) e as questões controvertidas à luz da jurisprudência mais recente (Módulo IX).

Cada módulo parte de uma situação real do cotidiano municipal, expõe o problema normativo, aprofunda doutrina e jurisprudência, oferece a solução — muitas vezes em forma de modelo de redação de dispositivo — e se encerra com resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura. As decisões judiciais foram conferidas nas fontes oficiais; quando o material de apresentação continha imprecisões de número, órgão ou alcance de um julgado, o texto desta apostila traz a versão correta e sinaliza o ponto em boxes de “Atenção”. Decisões ainda não concluídas pelo Supremo estão identificadas como pendentes.

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

Que este material acompanhe o leitor para além da sala de aula, como instrumento de trabalho na revisão das normas do seu Município.

Dr. Jarbas de Souza Silveira

OAB/MG 147.851

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Objetivo geral. Capacitar o participante a diagnosticar, redigir e conduzir, com técnica legislativa e segurança jurídica, a atualização do Regimento Interno da Câmara e da Lei Orgânica do Município, à luz da Constituição, das leis nacionais, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e das exigências dos órgãos de controle.

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

1. reconhecer a natureza jurídica, a hierarquia e a função institucional do Regimento Interno e da Lei Orgânica Municipal (Módulos I e VI);
2. aplicar um método de diagnóstico que classifique os defeitos normativos em inconstitucionalidades, conflitos com a LOM, omissões e incoerências internas (Módulo II);
3. redigir dispositivos com clareza, precisão e ordem lógica, observando a Lei Complementar nº 95/1998 (Módulos II e VI);
4. estruturar com segurança a eleição e a recondução da Mesa Diretora, as comissões, a CPI e o calendário legislativo (Módulo III);
5. sistematizar quóruns, modalidades de votação, regime de urgência e controle preventivo do vício de iniciativa (Módulos IV e IX);
6. conduzir o julgamento das contas do Prefeito, o processo de cassação e o processo disciplinar com observância do devido processo legal (Módulos V e IX);
7. adequar a Lei Orgânica ao regime das emendas impositivas, à transparência e à rastreabilidade exigidas pelo art. 163-A da Constituição, pela ADPF 854 e pelo TCE/MG (Módulo VII);
8. elaborar um plano de adequação normativa com cronograma, indicadores e rotina de revisão periódica (Módulo VIII).

M Ó D U L O

I

O Regimento Interno: natureza, papel institucional e atualização

Para que serve o Regimento Interno na vida do Poder Legislativo

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Imagine que, numa terça-feira à noite, a Câmara Municipal aprova um projeto relevante em votação conduzida às pressas: a Presidência inverte a pauta sem deliberação do Plenário, dispensa o parecer da comissão competente e proclama o resultado sem conferir o quórum. Semanas depois, um vereador da minoria obtém em juízo a suspensão dos efeitos daquela deliberação, porque o rito adotado contrariou regras expressas do Regimento Interno. Na reunião seguinte, a pergunta ecoa pelos corredores da Casa: afinal, o Regimento Interno é norma que obriga ou apenas um roteiro de boas intenções? Este módulo responde a essa pergunta e prepara o terreno para todo o trabalho de revisão que o curso propõe.

1.1 O Município, a Câmara Municipal e a natureza jurídica do Regimento Interno

1.1.1 O Município na Constituição de 1988 e as funções da Câmara

A Constituição de 1988 promoveu uma mudança de estatura no tratamento do Município. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, ele foi expressamente incluído entre os entes que compõem a Federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, todos dotados de autonomia (art. 18).² Essa autonomia se desdobra em quatro capacidades: auto-organização (por meio da Lei Orgânica Municipal), autogoverno (eleição de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores), autolegislação (edição de leis sobre assuntos de interesse local e suplementação da legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I e II) e autoadministração (prestação dos serviços públicos de sua competência).

Nesse desenho, a Câmara Municipal é o órgão que exerce o Poder Legislativo local. Suas funções costumam ser agrupadas em três eixos clássicos. A **função legislativa** consiste em elaborar as leis municipais, emendar a Lei Orgânica Municipal (LOM) e deliberar sobre as matérias que a Constituição e a LOM submetem ao crivo parlamentar. A **função fiscalizadora** compreende o controle externo do Poder Executivo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), nos termos do art. 31 da Constituição, além dos pedidos de informação, das convocações e das comissões parlamentares de inquérito. A **função julgadora**, por sua vez, manifesta-se no julgamento das contas anuais do Prefeito e no processamento das infrações político-administrativas previstas no Decreto-Lei nº 201/1967. A essas três se soma uma função administrativa interna: a Câmara organiza seus serviços, gere seu pessoal e executa seu orçamento.

2. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Arts. 1º, 18, 29, 30 e 31.

Um ponto conceitual costuma gerar confusão e merece esclarecimento desde já. Segundo a lição clássica de Hely Lopes Meirelles, a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica própria — quem a titulariza é o Município, pessoa jurídica de direito público interno —, mas dispõe de personalidade judiciária, isto é, de capacidade para estar em juízo na defesa de suas prerrogativas institucionais.³ Na prática, isso significa que a Câmara pode, por exemplo, impetrar mandado de segurança para assegurar o repasse do duodécimo, mas não responde, em nome próprio, por obrigações patrimoniais que são do Município.

Para exercer tantas funções de forma ordenada, a Casa precisa de regras de procedimento: quem conduz a sessão, em que ordem as matérias são apreciadas, como se colhem os votos, quais prazos devem ser observados, como se garante a palavra à minoria. É exatamente esse o papel do Regimento Interno: disciplinar como o Legislativo delibera, vota e se organiza. Sem ele, cada decisão dependeria do arbítrio de quem ocupa a Presidência naquele momento — o oposto do que se espera de uma instituição republicana.

CONCEITO-CHAVE

Regimento Interno é o conjunto sistematizado de normas, aprovado pela própria Câmara Municipal por meio de Resolução, que disciplina sua organização interna, o funcionamento de seus órgãos (Plenário, Mesa Diretora, comissões), o processo legislativo e os instrumentos de fiscalização e de disciplina parlamentar. É expressão direta da autonomia funcional do Poder Legislativo.

1.1.2 A Resolução como veículo normativo

O Regimento Interno é aprovado por Resolução, espécie normativa arrolada no art. 59 da Constituição e destinada a regular matérias de competência privativa do Legislativo, com efeitos predominantemente internos. Diferentemente da lei ordinária, a Resolução não se submete à sanção ou ao veto do Prefeito: é discutida, votada e promulgada no âmbito exclusivo da Câmara, normalmente pelo Presidente da Casa. O fundamento dessa competência está na auto-organização do Legislativo, que a Constituição assegura à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (arts. 51, III, e 52, XII) e que se estende às Câmaras Municipais por simetria, combinada com o art. 29.

A escolha da Resolução não é mera formalidade. Ela garante que o Executivo não interfira na maneira como o Legislativo se organiza, preservando a separação e a independência entre os Poderes no plano local. Hely Lopes Meirelles enfatiza que a elaboração do Regimento é matéria de competência exclusiva da Câmara, vedada qualquer ingerência do Executivo.⁴ Por isso,

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

4. MEIRELLES, 2017.

é juridicamente inadequado — e frequentemente inconstitucional — que uma lei ordinária de iniciativa do Prefeito pretenda disciplinar o funcionamento interno da Câmara, como a composição de comissões ou a ordem do dia.

1.1.3 Norma interna, mas obrigatória

O fato de o Regimento produzir efeitos sobretudo internos não o transforma em recomendação. Ele é norma jurídica de observância obrigatória, que vincula o Presidente, a Mesa Diretora, as comissões, cada vereador individualmente e a própria tramitação das matérias. Descumprir-lo pode viciar o processo legislativo e levar à invalidação de deliberações, sobretudo quando a regra regimental reproduz ou concretiza garantia constitucional — como o quórum de votação, a publicidade da sessão ou o direito de manifestação da minoria.

Um erro frequente nas Câmaras é tratar o Regimento como texto flexível, que a maioria pode “relativizar” caso a caso, mediante simples acordo de lideranças. O acordo político é legítimo para organizar a pauta dentro das margens que o próprio Regimento admite; não é legítimo para suprimir etapas obrigatórias, reduzir prazos de defesa ou alterar quóruns. Quando a Casa deseja um procedimento diferente, o caminho correto é alterar o Regimento pela via própria — e não descumprir-lo.

ATENÇÃO

“Costume” não revoga Regimento. Práticas reiteradas contrárias ao texto regimental — como votar projetos sem parecer por “tradição” da Casa — não se convertem em norma válida. Se a prática é boa, deve ser incorporada ao texto por Resolução; se é ruim, deve ser abandonada.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. 1º Este Regimento Interno disciplina a organização, o funcionamento e o processo legislativo da Câmara Municipal de [Município], e suas normas são de observância obrigatória pelos vereadores, pelos órgãos da Casa e por seus servidores.

Parágrafo único. As normas deste Regimento interpretam-se em conformidade com a Constituição da República, a Constituição do Estado de Minas Gerais e a Lei Orgânica do Município, prevalecendo estas em caso de conflito.

Sugestão a ser adaptada à realidade e à numeração de cada Câmara.

1.2 Interna corporis e controle judicial: onde termina a autonomia

A teoria dos atos *interna corporis* protege a autonomia do Legislativo. Na formulação de Hely Lopes Meirelles, são assim qualificadas as questões ligadas à economia interna da corporação legislativa — seus privilégios, sua organização, a formação de sua vontade — cuja apreciação

cabe ao Plenário, e não ao Judiciário.⁵ O juiz não substitui a Câmara na avaliação da conveniência de suas regras, nem na interpretação política que a Casa faz de temas reservados à sua discricção. O mesmo autor, porém, adverte: ilegalidade e inconstitucionalidade não se blindam atrás desse rótulo.

A fronteira pode ser resumida numa fórmula prática: o mérito político é *interna corporis*; a legalidade do procedimento é sindicável. Decidir se uma matéria merece ou não tramitar em regime de urgência, quando o Regimento confere essa avaliação ao Plenário, é juízo político. Aprovar a urgência sem o quórum que o Regimento exige, ou impedir a manifestação de vereador que tinha direito regimental à palavra, é questão de legalidade, passível de controle judicial. José dos Santos Carvalho Filho observa, em linha semelhante, que o controle judicial incide sobre a legalidade do ato, e não sobre o mérito reservado ao órgão competente.⁶

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece, como orientação geral, que o Judiciário deve deferência à interpretação que as Casas Legislativas dão a seus próprios regimentos quando se trata de matéria estritamente interna, mas intervém quando a deliberação atinge norma constitucional, direito subjetivo de parlamentar ou garantia de terceiros. O ponto de partida dessa lógica é a ideia de que nenhuma prerrogativa estatal é ilimitada, como assentado no julgamento sobre os poderes das comissões parlamentares de inquérito.

JURISPRUDÊNCIA

STF, MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16/09/1999.

“não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto”

O caso tratava dos poderes de uma CPI: o STF reconheceu que ela detém poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas sujeitos a controle jurisdicional, ao dever de fundamentação e à reserva de jurisdição. A lição vale para a Câmara Municipal: sua autonomia é ampla, mas não a coloca fora do alcance da Constituição.

Quadro 1.1 — O que é interna corporis e o que é sindicável

Situação	Natureza	Controle judicial
Escolha, pelo Plenário, de conceder ou não urgência a uma matéria	Juízo político	Em regra, não cabe
Concessão de urgência sem o quórum exigido pelo Regimento ou pela LOM	Vício de procedimento	Cabe
Interpretação razoável de dispositivo regimental ambíguo pela Presidência, confirmada pelo Plenário	Matéria interna	Em regra, não cabe

5. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

Situação	Natureza	Controle judicial
Supressão de prazo de defesa em processo disciplinar ou de cassação	Ofensa ao devido processo (CF, art. 5º, LIV e LV)	Cabe
Recusa de palavra a vereador que tinha direito regimental a ela	Violação de direito subjetivo do parlamentar	Cabe
Definição da composição das comissões segundo critério regimental de proporcionalidade	Organização interna	Cabe apenas se violada a proporcionalidade assegurada

Para quem revisa um Regimento, saber separar essas duas esferas é a primeira habilidade prática. Um texto regimental bem redigido reduz as zonas cinzentas: quanto mais claro for o procedimento, menor o espaço para que uma decisão da Mesa seja acusada de arbitrária e, consequentemente, menor o risco de judicialização.

1.3 Regimento e Lei Orgânica: hierarquia e alinhamento necessário

No sistema normativo municipal, a Lei Orgânica ocupa posição análoga à de uma Constituição local. O art. 29 da Constituição determina que “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:”. O Regimento Interno situa-se abaixo da LOM e deve com ela guardar conformidade. Sempre que a contrariar — fixando, por exemplo, quórum diverso do que a Lei Orgânica exige para determinada deliberação —, prevalece a LOM, e o dispositivo regimental é inválido.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que a validade da norma inferior depende de sua compatibilidade com a norma superior, expressão do princípio da legalidade em sentido amplo.⁷ Aplicada ao Legislativo municipal, essa ideia produz uma cadeia de conformidade: Constituição da República, Constituição do Estado, Lei Orgânica Municipal e, por fim, Regimento Interno. Cada elo deve respeitar os superiores.

Daí decorre uma consequência metodológica relevante: rever o Regimento sem reler a Lei Orgânica é equívoco recorrente. Os dois diplomas formam um sistema. Se a LOM foi emendada para acolher, por exemplo, o regime de emendas impositivas ou novas regras sobre a Mesa Diretora, o Regimento precisa ser ajustado; se o Regimento é reformado para prever sessões por meio eletrônico, é preciso verificar se a LOM não exige presença física em determinadas deliberações. A defasagem de um repercute no outro e multiplica conflitos. A revisão da Lei Orgânica, com suas exigências próprias, será tratada nos Módulos VI e VII.

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

EXEMPLO PRÁTICO

No Município fictício de Serra Alta/MG, a Lei Orgânica exige maioria absoluta dos membros da Câmara para aprovar a concessão de título de cidadão honorário, mas o Regimento Interno, mais antigo e nunca atualizado, prevê maioria simples. Em 2026, um título é concedido com seis votos favoráveis numa Câmara de treze vereadores. O ato é vulnerável: seis votos correspondem a maioria simples dos presentes, mas não atingem a maioria absoluta (sete votos) exigida pela LOM. A solução correta não é “escolher” a norma mais conveniente, e sim aplicar a Lei Orgânica e corrigir o Regimento para eliminar a contradição.

CONCEITO-CHAVE

Cadeia de conformidade: Constituição da República → Constituição do Estado → Lei Orgânica Municipal → Regimento Interno → atos da Mesa e da Presidência. Em caso de conflito, prevalece sempre a norma superior; a inferior deve ser revista.

1.4 Os efeitos da desatualização e o conteúdo mínimo de um Regimento completo

1.4.1 O custo prático de um Regimento defasado

Regimentos desatualizados produzem efeitos concretos, e não apenas desconforto teórico. O primeiro é a anulação de sessões e votações por vício de procedimento. O segundo é a judicialização das decisões da Mesa Diretora e da Presidência, que passam a ser contestadas por vereadores insatisfeitos sempre que o texto é omissivo ou contraditório. O terceiro é a paralisia: diante de lacunas, a Casa não sabe como proceder e adia decisões importantes. O quarto é a exposição dos vereadores e da Presidência a questionamentos perante o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

A omissão regimental sobre temas hoje obrigatórios agrava esse quadro. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação — LAI) estabelece como diretriz a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I) e impõe que “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.” (art. 8º, caput).⁸ A Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), por sua vez, orienta a prestação digital de serviços e a abertura de dados.⁹ Esses de-

8. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

9. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

veres decorrem da legislação nacional e existem com ou sem previsão no Regimento. A omissão local, portanto, não isenta a Câmara; apenas a deixa sem procedimento organizado para cumprir o que já é obrigatório.

ATENÇÃO

Os órgãos de controle, entre eles o TCE/MG, têm atuado de modo consistente para exigir dos Legislativos municipais a observância da transparência ativa e da publicidade de seus atos, e a omissão pode repercutir na análise das contas e na responsabilização dos gestores. Em matéria de emendas parlamentares, a exigência já assumiu forma normativa expressa — a Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG —, tema aprofundado no Módulo VII. Não se deve, porém, atribuir ao Tribunal “súmulas” ou decisões específicas sem conferir sua existência na fonte oficial.

1.4.2 O conteúdo mínimo de um Regimento completo

Um Regimento completo precisa disciplinar, no mínimo, sete grandes blocos: a estrutura, a competência e a eleição da Mesa Diretora; a formação, a composição e o funcionamento das comissões permanentes e temporárias; os tipos de sessão (preparatórias, ordinárias, extraordinárias, solenes, especiais) e seu rito; o processo legislativo, da apresentação da proposição à discussão, votação e redação final; os quóruns de deliberação; os instrumentos de fiscalização, como pedidos de informação, convocação de secretários e comissões parlamentares de inquérito; e o decoro parlamentar, com o respectivo processo disciplinar.

José Afonso da Silva destaca o Regimento como instrumento da autonomia funcional do Legislativo, capaz de garantir previsibilidade e isonomia entre os parlamentares.¹⁰ A previsibilidade protege todos: a maioria, que sabe como conduzir sua agenda com segurança; a minoria, que conhece de antemão seus direitos de manifestação e de obstrução legítima; e a sociedade, que pode acompanhar e compreender o que se decide. Falhas em qualquer desses blocos comprometem o funcionamento da Casa. A ausência de regra clara sobre urgência, por exemplo, abre espaço para o arbítrio e, mais tarde, para a anulação de deliberações — hipótese examinada no caso prático deste módulo. A organização interna da Câmara e o processo legislativo serão detalhados nos Módulos III e IV.

Quadro 1.2 — Conteúdo mínimo do Regimento e riscos da omissão

Bloco regimental	O que deve disciplinar	Risco típico da omissão
Mesa Diretora	Composição, competências, eleição, mandato, recondução, substituições	Disputas sobre eleição e recondução; judicialização
Comissões	Tipos, composição proporcional, prazos de parecer, dispensa de parecer	Projetos votados sem instrução técnica

10. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

Bloco regimental	O que deve disciplinar	Risco típico da omissão
Sessões	Espécies, convocação, ordem do dia, sessões por meio eletrônico	Nulidade de sessões irregularmente convocadas
Processo legislativo	Proposições, turnos, emendas, urgência, redação final	Vício formal das leis aprovadas
Quóruns	Presença e deliberação para cada tipo de matéria, em harmonia com a LOM	Aprovação com número insuficiente de votos
Fiscalização	Pedidos de informação, convocações, CPI, julgamento de contas	Controle ineficaz ou exercido de forma ilegal
Decoro e disciplina	Condutas vedadas, penalidades, rito com contraditório	Punições anuladas por falta de devido processo

1.5 Quando o procedimento contamina a norma: vício formal e devido processo legislativo

A distinção entre vício formal e vício material é central no controle de constitucionalidade e tem reflexos diretos na vida da Câmara. O **vício formal** decorre do desrespeito ao procedimento de elaboração da norma: iniciativa indevida, quórum insuficiente, supressão de turno de votação, ausência de publicidade exigida. O **vício material** decorre do conteúdo: a norma, ainda que aprovada segundo o rito correto, contraria a Constituição em sua substância. Constitui orientação consolidada no controle de constitucionalidade que o descumprimento de norma constitucional do processo legislativo acarreta a inconstitucionalidade formal do ato aprovado.

Um exemplo eloquente é a questão da iniciativa. Durante muito tempo, sustentou-se que a sanção do Chefe do Executivo supriria a falta de iniciativa — era o que dizia a Súmula 5 do STF. Esse entendimento, porém, está superado, embora a súmula não tenha sido formalmente cancelada: o vício de iniciativa não se convalida pela sanção.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 2.867/ES, Tribunal Pleno, j. 03/12/2003, DJ 09/02/2007.

O Supremo assentou que a sanção do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo não convalida o vício de iniciativa, afastando a antiga orientação da Súmula 5 (“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.”), hoje considerada superada. Para a Câmara, a lição é clara: vício de procedimento não se “conserta” depois; deve ser evitado na origem.

No plano regimental, a lógica é semelhante. Quando a Casa fere regra que garante direito da minoria ou que concretiza o devido processo legislativo — prazo para apresentação de emendas, exigência de parecer, dois turnos de votação, quórum qualificado —, a deliberação fica

exposta à nulidade. José Afonso da Silva trata o devido processo legislativo como garantia da regularidade da formação da norma e da proteção das minorias parlamentares.¹¹ Não se trata de formalismo vazio: o procedimento é o que permite ao cidadão confiar que a lei resulta de deliberação real, e não de manobra.

Daí a importância de o Regimento fixar, com nitidez, prazos, quóruns e a ordem dos atos. A previsibilidade do procedimento é a melhor defesa contra a judicialização das decisões da Mesa e do Plenário. Um Regimento que diz exatamente quem decide, com quantos votos e em que momento reduz a margem de discussão sobre a validade do que foi aprovado.

EXEMPLO PRÁTICO

Em Vale do Ipê/MG (Município fictício), o Regimento prevê que projetos de lei complementar serão votados em dois turnos, com intervalo mínimo de 48 horas. Para acelerar a aprovação de um código tributário, a Presidência realiza os dois turnos na mesma sessão, com base em “acordo de líderes”. Um contribuinte autuado com base no novo código questiona sua validade. Ainda que o conteúdo da lei seja compatível com a Constituição, o descumprimento do rito expõe o diploma a questionamento por vício formal. A forma correta de agilizar a tramitação seria prever no Regimento, de antemão, hipóteses e quórum para dispensa do interstício — e não descumprilo pontualmente.

1.6 A revisão do Regimento: competência, rito, método e boas práticas

1.6.1 Quem pode revisar e por qual rito

A iniciativa para alterar o Regimento pertence ao próprio Legislativo. Em regra, os Regimentos conferem legitimidade à Mesa Diretora, a comissões e a vereadores — individualmente ou mediante subscrição de fração dos membros da Casa —, conforme dispuser o texto vigente. A tramitação segue o rito de Resolução nele previsto, sem sanção do Prefeito. É fundamental observar o próprio Regimento em vigor durante sua reforma: se ele exige quórum qualificado para sua alteração, esse quórum deve ser respeitado; se exige parecer de comissão especial, a comissão deve ser constituída.

É juridicamente viável elaborar um Regimento inteiramente novo, e não apenas emendar o atual, desde que respeitados o quórum e o procedimento exigidos. A escolha entre reforma pontual e Regimento novo é técnica e depende do grau de defasagem identificado no diagnóstico. Nenhuma das duas opções é, em si, melhor: um Regimento novo, feito sem cuidado, pode criar mais problemas do que resolve; uma sequência de emendas pontuais, por sua vez, pode transformar o texto numa colcha de retalhos de difícil leitura.

11. SILVA, 2023.

1.6.2 Um Regimento atual: transparência e participação

O Regimento contemporâneo incorpora institutos que a Constituição e as leis nacionais já exigem: transparência ativa, procedimentos de acesso à informação, ouvidoria, audiências públicas, tribuna popular e canais de participação cidadã. Esses dispositivos convertem a Casa em espaço efetivo de controle social. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça o dever de transparência da gestão fiscal, com ampla divulgação e incentivo à participação popular, nos termos de seus arts. 48 e 48-A.¹²

Modernizar, contudo, vai além de digitalizar. Transmitir a sessão pela internet é útil, mas insuficiente se a pauta não é publicada com antecedência, se os pareceres não ficam disponíveis e se o cidadão não sabe como apresentar uma sugestão legislativa. Modernizar é reorganizar o procedimento para garantir publicidade, motivação e participação, ajustando o texto ao patamar de governança pública que o ordenamento exige hoje. O princípio da LAI — publicidade como regra e sigilo como exceção — deve estruturar todo o Regimento moderno.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. X. A Câmara Municipal observará a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 1º Serão divulgados no portal oficial da Câmara, independentemente de requerimento: I – a pauta das sessões, com antecedência mínima de [48] horas; II – o inteiro teor das proposições, emendas e pareceres; III – o resultado das votações, com a identificação nominal do voto de cada vereador, quando nominal a votação; IV – as atas e as gravações das sessões.

§ 2º As sessões públicas serão transmitidas em tempo real pela internet, e seus registros permanecerão disponíveis para consulta.

Sugestão a ser adaptada; prazos entre colchetes devem ser definidos pela Câmara.

1.6.3 Emendar ou reescrever: o roteiro de decisão

A escolha metodológica entre emendar e reescrever obedece a um roteiro em quatro etapas: localizar dispositivos inconstitucionais ou ilegais; apontar conflitos com a Lei Orgânica; identificar omissões sobre temas hoje obrigatórios; e avaliar a coerência interna do texto. Defasagem pontual pede emendas; defasagem estrutural recomenda Regimento novo. O método de diagnóstico será aprofundado no Módulo II.

Em qualquer hipótese, o processo deve ser documentado: exposição de motivos, parecer das comissões e registro das alterações, conferindo rastreabilidade e segurança jurídica à reforma. A Lei Complementar nº 95/1998, embora voltada diretamente à legislação federal, oferece pa-

12. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

râmetros de técnica legislativa amplamente adotados: cada norma deve tratar de um único objeto, sem matéria estranha (art. 7º), e suas disposições devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica (art. 11).¹³

ESQUEMA

- 1 Diagnóstico: inconstitucionalidades e ilegalidades
- 2 Confronto com a Lei Orgânica Municipal
- 3 Mapeamento de omissões obrigatórias (transparência, acesso à informação, meios eletrônicos)
- 4 Avaliação da coerência interna
- 5 Decisão: emendas pontuais ou Regimento novo
- 6 Anteprojeto com exposição de motivos → pareceres → votação → consolidação e publicação

1.6.4 Boas práticas e segurança jurídica

A revisão segura combina técnica legislativa e cautela institucional. Algumas práticas se destacam. Manter a numeração sempre que possível evita que remissões feitas em outros atos — portarias, resoluções, a própria LOM — passem a apontar para dispositivos errados. Evitar revogações tácitas é igualmente essencial: a cláusula de revogação deve enumerar expressamente os dispositivos revogados, como recomenda o art. 9º da LC 95/1998, em vez da fórmula genérica “revogam-se as disposições em contrário”. Consolidar o texto final, publicando-o de forma integrada (art. 13 da mesma lei trata da consolidação), permite que qualquer pessoa consulte o Regimento vigente sem precisar montar um quebra-cabeça de alterações. Prever regras de transição, por fim, resolve o destino das proposições em tramitação e dos mandatos em curso na Mesa e nas comissões.

Recomenda-se submeter o anteprojeto à Procuradoria ou à assessoria jurídica da Câmara e, quando couber, ao controle interno, reduzindo o risco de impugnação posterior e de apontamentos pelo Tribunal de Contas. Carvalho Filho ressalta que a motivação adequada do ato normativo é garantia de legitimidade e de controle.¹⁴ Uma exposição de motivos que explique cada alteração relevante e indique seu fundamento normativo é, também, o melhor instrumento de interpretação futura.

13. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

14. CARVALHO FILHO, 2024.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. Y. Este Regimento Interno poderá ser alterado ou substituído mediante projeto de resolução de iniciativa da Mesa Diretora, de comissão ou de, no mínimo, [um terço] dos membros da Câmara.

§ 1º O projeto será instruído com exposição de motivos que indique, para cada alteração, o respectivo fundamento constitucional, legal ou na Lei Orgânica do Município.

§ 2º A aprovação dependerá do voto favorável da [maioria absoluta] dos membros da Câmara, em [dois turnos] de discussão e votação.

§ 3º A resolução que alterar este Regimento enumerará expressamente os dispositivos revogados, e a Mesa Diretora publicará o texto consolidado no prazo de [30] dias da promulgação.

Sugestão a ser adaptada; quórum e turnos devem ser compatibilizados com a Lei Orgânica Municipal.

1.6.5 Roteiro de verificação

Para operacionalizar a reforma, é útil trabalhar com um roteiro de verificação em sete pontos: (1) compatibilidade com a Constituição e a LOM; (2) clareza de quóruns e ritos; (3) regras de urgência e de votação; (4) instrumentos de fiscalização; (5) decoro e processo disciplinar; (6) transparência, acesso à informação e participação; (7) sessões e meios eletrônicos. Cada item reprovado se converte em tarefa de redação. O resultado esperado é um Regimento coerente, completo e sustentável perante o Judiciário e os órgãos de controle, com disposições claras, sem remissões obscuras nem contradições internas.

1.7 Síntese e caso prático

O Regimento Interno é norma jurídica de cumprimento obrigatório, aprovada por Resolução, sem sanção do Prefeito, e subordinada à Lei Orgânica e à Constituição. Suas regras de procedimento, quando descumpridas, podem invalidar deliberações, especialmente quando concretizam garantias do devido processo legislativo ou direitos da minoria. A teoria dos atos *inter-na corporis* protege o mérito político das decisões da Casa, mas não protege a ilegalidade. Revisar o Regimento é dever de governança: exige diagnóstico técnico, alinhamento com a LOM e incorporação dos institutos de transparência e participação que o ordenamento hoje impõe.

CASO PRÁTICO COMENTADO

Caso. A Câmara Municipal de Serra Alta/MG aprova, em regime de urgência, projeto de lei que autoriza a concessão de uso de um imóvel público. O Regimento Interno menciona a “urgência”, mas não define quem pode requerê-la, qual o quórum para concedê-la nem quais etapas podem ser dispensadas. O requerimento é aprovado por maioria simples; o projeto é votado na mesma sessão, sem parecer da Comissão de Legislação e Justiça. Um vereador contesta a validade da aprovação.

Solução comentada. O primeiro passo é distinguir o que é *interna corporis* do que é controle de legalidade. A decisão política de considerar a matéria urgente pertence ao Plenário e não será, em regra, revista pelo Judiciário. Já a validade do procedimento é sindicável. O jurista deve verificar, em seguida, se a Lei Orgânica disciplina a urgência ou exige parecer prévio: se exigir, a omissão regimental não socorre a Câmara, pois a LOM prevalece e a supressão do parecer caracteriza vício formal. Se a LOM também for omissa, a lacuna deve ser suprida por interpretação sistemática — aplicando-se a regra geral de deliberação da Casa e as garantias mínimas do devido processo legislativo, como a publicidade da matéria e a possibilidade de manifestação dos vereadores. A dispensa integral do parecer, sem autorização normativa expressa, é o ponto mais frágil da deliberação.

A omissão regimental, portanto, não é simples lacuna: ao deixar a urgência sem regra, ela transfere à Presidência um poder discricionário que o devido processo legislativo não admite, e expõe a lei aprovada a questionamento. As medidas preventivas seriam: prever no Regimento quem pode requerer urgência, o quórum para concedê-la (por exemplo, maioria absoluta), as matérias excluídas do regime e a forma de emissão de parecer (verbal, em Plenário, ou por comissão em prazo reduzido). O caso demonstra que a clareza do procedimento é condição de segurança jurídica.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. Z. A urgência dispensa as exigências regimentais de prazo e de interstício, salvo as de publicação da matéria, de parecer e de quórum, para que determinada proposição seja apreciada na mesma sessão ou na sessão seguinte.

§ 1º A urgência poderá ser requerida pela Mesa Diretora, por comissão competente para opinar sobre o mérito ou por [um terço] dos membros da Câmara, e será concedida pelo voto da [maioria absoluta] dos vereadores.

§ 2º Na proposição em regime de urgência, o parecer das comissões poderá ser proferido oralmente, em Plenário, por relator designado pelo Presidente da comissão ou, na sua ausência, pelo Presidente da Câmara.

§ 3º Não se admitirá urgência para proposições de alteração da Lei Orgânica, deste Regimento Interno e [demais matérias definidas pela Câmara].

Sugestão a ser adaptada e compatibilizada com a Lei Orgânica Municipal.

Resumo executivo

- A Constituição de 1988 reconheceu o Município como ente federativo autônomo (art. 18), com capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.
- A Câmara Municipal exerce funções legislativa, fiscalizadora e julgadora, além da administração de seus próprios serviços; tem personalidade judiciária, mas não personalidade jurídica.
- O Regimento Interno é aprovado por Resolução, sem sanção do Prefeito, e decorre da auto-organização do Legislativo.
- Embora de efeitos internos, o Regimento é norma jurídica obrigatória; práticas contrárias a ele não o revogam.
- O mérito político das decisões é *interna corporis*; a legalidade do procedimento é sindicável pelo Judiciário.
- O Regimento está subordinado à Lei Orgânica, à Constituição do Estado e à Constituição da República; em conflito, prevalece a norma superior.
- A desatualização gera anulação de deliberações, judicialização, paralisia e exposição perante o TCE/MG e o Ministério Público.
- Deveres de transparência da LAI e da LRF existem independentemente de previsão regimental.
- O vício formal (de procedimento) compromete a validade da norma; a sanção não convalida vício de iniciativa.
- A reforma pode ser pontual ou integral; em ambos os casos, exige diagnóstico, documentação, revogação expressa, consolidação e regras de transição.

Questões para fixação

1. Sobre a natureza jurídica do Regimento Interno da Câmara Municipal, é correto afirmar:
 - a. É aprovado por lei ordinária e depende de sanção do Prefeito.
 - b. É aprovado por Resolução, dispensa sanção e tem força normativa obrigatória.
 - c. É mero roteiro de conduta, que pode ser afastado por acordo de lideranças.
 - d. Prevalece sobre a Lei Orgânica Municipal por ser norma mais específica.
2. Quanto à Câmara Municipal, segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles:
 - a. Possui personalidade jurídica própria, distinta da do Município.
 - b. Não possui personalidade jurídica nem capacidade para estar em juízo.
 - c. Não possui personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária para defender suas prerrogativas.
 - d. Possui personalidade jurídica apenas para fins tributários.

3. Assinale a situação que, em regra, está sujeita a controle judicial:
 - a. A decisão do Plenário de considerar determinada matéria urgente.
 - b. A escolha política de priorizar um projeto na pauta, dentro das regras regimentais.
 - c. A aprovação de urgência sem o quórum exigido pelo Regimento.
 - d. A interpretação razoável de dispositivo ambíguo, confirmada pelo Plenário.
4. O Regimento Interno de uma Câmara exige maioria simples para matéria que a Lei Orgânica submete à maioria absoluta. Nesse caso:
 - a. Prevalece o Regimento, por ser posterior.
 - b. Prevalece a Lei Orgânica, e o dispositivo regimental deve ser revisto.
 - c. A Presidência escolhe o quórum aplicável em cada sessão.
 - d. Aplica-se sempre o quórum mais favorável à aprovação.
5. Sobre a Súmula 5 do STF (“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.”), é correto afirmar:
 - a. Continua plenamente aplicada pelo STF.
 - b. Aplica-se apenas às Câmaras Municipais.
 - c. Está superada: a sanção não convalida o vício de iniciativa, embora a súmula não tenha sido formalmente cancelada.
 - d. Foi convertida em súmula vinculante.
6. A Câmara Municipal do seu Município pretende revisar o Regimento Interno. Descreva o roteiro que você adotaria para decidir entre emendas pontuais e um Regimento novo e indique três boas práticas de técnica legislativa que conferem segurança jurídica à reforma.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Câmara Municipal e o Regimento Interno.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023 — processo legislativo e organização dos Poderes.
- BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 — texto integral disponível no portal da legislação federal (planalto.gov.br).
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) — texto integral disponível no portal da legislação federal (planalto.gov.br).

M Ó D U L O

II

Método e técnica legislativa para revisar o Regimento Interno

Como diagnosticar e reformar o Regimento com técnica legislativa

SITUAÇÃO-PROBLEMA

A Mesa Diretora pede à assessoria legislativa um ajuste simples: alterar o prazo de apresentação de emendas em uma única fase da tramitação. Aberto o Regimento Interno, porém, o que deveria ser uma correção pontual revela um quadro inquietante. Há artigos que remetem a leis revogadas há anos, quóruns que não coincidem com os fixados na Lei Orgânica Municipal (LOM), capítulos inteiros sem uma linha sequer sobre transparência, sessões remotas ou tramitação eletrônica, e parágrafos que se contradizem entre si. Mexer em um ponto isolado pode agravar a incoerência do conjunto. A pergunta que a assessoria precisa responder, antes de redigir qualquer dispositivo, é outra: por onde começar? Este módulo oferece a resposta — um método de diagnóstico e reforma apoiado na técnica legislativa.

2.1 A defasagem regimental e seus custos

Grande parte dos Regimentos Internos das Câmaras Municipais mineiras foi editada nos anos que se seguiram à promulgação das Leis Orgânicas, no início da década de 1990, e jamais passou por uma revisão sistemática. Ao longo de três décadas, esses textos receberam emendas avulsas, aprovadas para resolver problemas imediatos — uma disputa na eleição da Mesa Diretora, um impasse sobre o uso da palavra, a criação de uma comissão. O resultado é um documento em camadas sobrepostas, com remissões a artigos renumerados, institutos extintos e lacunas sobre temas que nem se cogitavam quando o texto foi aprovado.

Essa defasagem não é mero detalhe estético. O Regimento Interno é a norma que disciplina o modo de deliberar da Câmara Municipal; quando ele é obscuro ou contraditório, a validade das próprias deliberações fica exposta. Uma votação conduzida com base em dispositivo incompatível com a LOM pode ser anulada; uma decisão da Presidência apoiada em interpretação duvidosa alimenta recursos, obstrução e ações judiciais.

Há ainda um custo menos visível: quando a regra escrita é ambígua, prevalece o costume, administrado por poucos. Um Regimento claro democratiza o acesso às regras do jogo e protege a minoria parlamentar, que depende de normas objetivas para exercer seus direitos.

Por isso, a primeira tarefa técnica de toda reforma responsável é o diagnóstico. A Lei Complementar nº 95/1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, aponta o caminho ao tratar da consolidação como a integração, em um único diploma,

das normas pertinentes a determinada matéria, com a supressão dos dispositivos revogados.¹⁵ Consolidar, contudo, pressupõe saber o que está vigente, o que está revogado e o que está em conflito — e isso só se descobre diagnosticando.

CONCEITO-CHAVE

Defasagem regimental é o descompasso entre o texto do Regimento Interno e o ordenamento jurídico vigente (Constituição Federal, Constituição do Estado, LOM e leis nacionais), somado às incoerências internas acumuladas por emendas pontuais. Seu remédio não é a emenda isolada, mas o diagnóstico seguido de reforma metódica e consolidação.

ATENÇÃO

A LC nº 95/1998 foi editada para regulamentar o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e há debate sobre a extensão de sua força obrigatória em relação aos Municípios. Na prática, porém, ela é o parâmetro nacional de boa técnica legislativa, muitas Leis Orgânicas a ela remetem expressamente e os tribunais a utilizam como referência. A orientação segura é adotá-la integralmente na elaboração e na reforma do Regimento Interno — e, se possível, declarar essa adoção no próprio texto regimental.

2.2 Diagnóstico: os quatro tipos de defeito e a legística

2.2.1 Uma tipologia para classificar os problemas

Diagnosticar é, antes de tudo, classificar. Os defeitos de um Regimento Interno reúnem-se em quatro grandes tipos. O primeiro é o das **inconstitucionalidades e ilegalidades**: dispositivos que contrariam a Constituição Federal, a Constituição do Estado ou lei nacional de observância obrigatória — por exemplo, regra que permita reconduções ilimitadas para o mesmo cargo da Mesa Diretora, ou que atribua a vereador, individualmente, poder de requisitar informações ao Executivo (temas examinados no Módulo III e no Módulo IX). O segundo tipo reúne os **conflitos com a Lei Orgânica**: quórum, prazo, composição de órgão ou rito diferente do fixado na LOM. O terceiro corresponde às **omissões sobre temas hoje obrigatórios**, como transparência ativa, acesso à informação e tramitação digital. O quarto é o das **incoerências internas**: contradições entre artigos do próprio Regimento, remissões equivocadas, terminologia oscilante e numeração quebrada.

Cada tipo de defeito exige tratamento próprio. A inconstitucionalidade impõe a supressão do dispositivo ou seu ajuste ao parâmetro superior; o conflito com a LOM exige decidir qual dos dois diplomas deve ser alterado — e, muitas vezes, ambos; a omissão requer a criação de re-

15. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Art. 13.

gra nova; a incoerência interna resolve-se, em regra, pela consolidação e pela padronização redacional. Classificar bem evita retrabalho: quem trata uma inconstitucionalidade como mera falha redacional acaba reescrevendo com elegância um dispositivo que não poderia existir.

A doutrina oferece os critérios para resolver as antinomias identificadas. Maria Sylvia Zanella Di Pietro recorda que a norma deve guardar coerência com o sistema em que se insere e que os conflitos entre normas se resolvem pelos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade.¹⁶ No diagnóstico regimental, o critério hierárquico é o primeiro e o mais decisivo: nenhum argumento de especialidade ou de norma posterior salva um dispositivo regimental que contrarie a LOM ou a Constituição. Os critérios cronológico e da especialidade operam sobretudo entre dispositivos do próprio Regimento — e, mesmo aí, a solução definitiva é eliminar a contradição do texto.

Quadro 2.1 — Os quatro tipos de defeito regimental e seu tratamento

Tipo de defeito	Exemplos típicos	Tratamento adequado
Inconstitucionalidade ou ilegalidade	Recondução ilimitada na Mesa; requisição individual de informações por vereador; rito de cassação sem defesa	Supressão ou ajuste ao parâmetro superior; revogação expressa
Conflito com a LOM	Quórum divergente; composição da Mesa diferente; prazos incompatíveis	Prevalência da LOM; correção conjunta e coordenada dos dois diplomas
Omissão sobre tema obrigatório	Silêncio sobre transparência ativa, ouvidoria, sessões remotas, assinatura eletrônica	Criação de regra nova, com fundamento na lei nacional pertinente
Incoerência interna	Artigos contraditórios; remissões a dispositivos renumerados; terminologia oscilante	Consolidação, padronização terminológica e revisão das remissões

2.2.2 A legística como método

O instrumental técnico para diagnosticar e reformar tem nome: **legística**, o conjunto de métodos e técnicas voltados à qualidade da norma. Costuma-se dividi-la em duas vertentes complementares. A **legística material** ocupa-se do conteúdo: o que regular, com que finalidade, com quais efeitos esperados e com que custos de aplicação. A **legística formal** ocupa-se da forma: como estruturar o texto, como articular os dispositivos, como redigir com clareza, precisão e ordem lógica e como sistematizar o conjunto.

A tradição da legística — associada, entre outros, aos estudos de Jean-Daniel Delley e difundida no Brasil pelas Escolas do Legislativo — enfatiza a avaliação de impacto e a clareza como atributos de legitimidade da norma. Transposta para o Regimento Interno, essa ideia é

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

útil: antes de redigir um dispositivo sobre, por exemplo, o tempo de uso da tribuna, cabe perguntar que problema ele resolve e como afetará a dinâmica das sessões e as prerrogativas das minorias.

No plano formal, a LC nº 95/1998, em seus arts. 3º a 11, fornece o roteiro: estrutura do ato normativo em parte preliminar, parte normativa e parte final; articulação em artigos, parágrafos, incisos e alíneas; e padrões de redação que buscam clareza, precisão e ordem lógica.¹⁷ Aplicar a legística ao Regimento significa, em síntese, decidir com método o conteúdo de cada dispositivo e redigi-lo de modo a reduzir a ambiguidade — e, com ela, o litígio.

CONCEITO-CHAVE

Legística material: o que regular, por quê e com que efeitos. **Legística formal:** como redigir, articular e sistematizar. A reforma regimental de qualidade exige as duas: um dispositivo bem escrito que resolve o problema errado é tão falho quanto um dispositivo correto no conteúdo, mas redigido de forma ambígua.

2.3 A percepção do problema: hierarquia, dispositivos ultrapassados e conflitos com a LOM

2.3.1 A hierarquia das normas como bússola

O diagnóstico começa pela hierarquia normativa. No topo, a Constituição Federal; abaixo dela, a Constituição do Estado; em seguida, a Lei Orgânica Municipal; e, na base do sistema que rege a vida interna da Câmara, o Regimento Interno, veiculado por resolução. O art. 29 da Constituição Federal é explícito ao dispor que 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:”.¹⁸ Se a própria LOM está subordinada às Constituições, com mais razão o Regimento, que deve compatibilidade simultânea a todos os degraus superiores.

Na prática, isso significa que cada dispositivo regimental deve ser lido “de baixo para cima”: primeiro se verifica sua compatibilidade com a LOM; depois, com a Constituição do Estado; por fim, com a Constituição Federal e com as leis nacionais pertinentes. Hely Lopes Meirelles já destacava que o Regimento, embora expressão da autonomia da Câmara para dispor sobre sua organização e funcionamento, não pode inovar contra a Lei Orgânica nem contra as normas constitucionais que disciplinam o processo legislativo.¹⁹

17. BRASIL, 1998, arts. 3º a 11.

18. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Art. 29, caput.

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

No campo do processo legislativo, esse raciocínio é reforçado pelo princípio da simetria. O Supremo Tribunal Federal consolidou a orientação de que as regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados, e essa orientação é estendida aos Municípios, por força do art. 29 da Constituição, que submete a organização municipal aos princípios constitucionais.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 430/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 01/07/1994.

“as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa —, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes.”

A orientação, firmada para os Estados, é aplicada aos Municípios por extensão (CF, art. 29). No diagnóstico, todo dispositivo regimental sobre iniciativa, emendas, turnos e quóruns deve ser confrontado com o modelo constitucional; divergência nesse núcleo é sinal de inconstitucionalidade, e não de mera opção política da Casa.

A consequência prática é clara: quando o Regimento colide frontalmente com a LOM ou com a Constituição, o dispositivo é inválido e precisa ser corrigido. É certo que, diante de um texto ambíguo, cabe buscar a leitura compatível com a norma superior — é a lógica da interpretação conforme. Mas quando a colisão é direta (a LOM diz “maioria absoluta” e o Regimento diz “maioria simples”), não há interpretação que salve o dispositivo inferior. A hierarquia, por isso, é o primeiro critério de triagem do diagnóstico.

2.3.2 Como reconhecer dispositivos ultrapassados

Dispositivos ultrapassados denunciam-se por sinais recorrentes: remissão a leis revogadas, referência a órgãos extintos, procedimentos que dependem de meios materiais já abandonados (o livro de presença manuscrito, a publicação exclusiva em quadro de avisos) e institutos superados. A revisão deve confrontar cada remissão do Regimento com a legislação vigente, atualizando as referências ou, quando possível, substituindo remissões numéricas por remissões à matéria (“a legislação de licitações e contratos”), menos sujeitas ao envelhecimento.

EXEMPLO PRÁTICO

O Regimento da Câmara Municipal de Vale Verde/MG, de 1992, determina que as contratações da Secretaria da Câmara observem “o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”, e que as atas das sessões sejam lavradas em livro próprio, “rubricado folha a folha pelo Presidente”. A primeira remissão aponta para lei integralmente revogada pela Lei nº 14.133/2021; a segunda pressupõe um meio material que a Câmara abandonou há anos, desde que passou a registrar as sessões em sistema eletrônico. Nenhum dos dispositivos é inconstitucional, mas ambos são ultrapassados: o primeiro confunde o aplicador; o segundo torna irregular, na letra do Regimento, uma prática diária da Casa. A correção passa por atualizar a remissão (ou substituí-la por referência genérica à legislação de licitações e contratos vigente) e por disciplinar o registro eletrônico das atas, com assinatura digital e arquivamento seguro.

A digitalização do trabalho legislativo agravou esse quadro. Sessões remotas ou híbridas, votação eletrônica, assinatura digital de proposições e tramitação integralmente eletrônica tornaram-se realidade em muitas Câmaras, especialmente a partir de 2020, mas os Regimentos antigos sequer mencionam esses institutos. A Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) estabelece princípios e instrumentos para a transformação digital da Administração Pública.²⁰

ATENÇÃO

É comum afirmar que a Lei do Governo Digital se aplica automaticamente a todos os órgãos municipais, inclusive ao Legislativo. Na verdade, para os entes subnacionais, a própria lei condiciona sua aplicação à adoção de seus comandos por atos normativos próprios. Essa é uma razão a mais para que o Regimento Interno — ou resolução específica — incorpore expressamente os institutos digitais: é a norma da Casa que lhes dará fundamento seguro (o tema é retomado no Módulo VII).

2.3.3 Como flagrar conflitos com a Lei Orgânica

Entre todos os defeitos, o mais sério — e o mais frequente — é o conflito entre Regimento e Lei Orgânica. Os exemplos típicos repetem-se de Câmara em Câmara: quórum de deliberação divergente (a LOM exige maioria absoluta para determinada matéria, o Regimento fala em maioria simples); composição da Mesa Diretora diferente da prevista na LOM (a LOM prevê quatro cargos, o Regimento cinco); prazos de tramitação incompatíveis (o prazo de parecer das comissões em regime de urgência é um na LOM e outro no Regimento); regras distintas sobre a duração do mandato da Mesa ou sobre a recondução. Em todos esses casos, prevalece a LOM.

20. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

José dos Santos Carvalho Filho ensina que a antinomia entre norma superior e norma inferior se resolve pela prevalência da superior, com a invalidade da inferior que lhe seja incompatível.²¹ No cotidiano, é comum que a Presidência aplique o Regimento por ser o diploma mais consultado, esquecendo-se de que ele cede diante da LOM; o diagnóstico existe para retirar esse risco do Plenário.

A técnica recomendada é a construção de uma **tabela de correspondência** entre Regimento e LOM: para cada tema (Mesa, comissões, quóruns, prazos, sessões, processo legislativo, fiscalização), registram-se lado a lado o dispositivo da LOM e o do Regimento, sinalizando convergências, divergências e lacunas. Nem sempre é o Regimento que está errado: às vezes, a LOM é que se tornou incompatível com a Constituição (por exemplo, em matéria de recondução na Mesa), e a correção precisa começar por ela. Por isso, cada divergência deve ser sinalizada para **correção conjunta** — ajustar apenas um dos diplomas perpetua o conflito ou cria um novo (a reforma da LOM é objeto do Módulo VI).

2.4 O mapeamento das omissões sobre temas hoje obrigatórios

O terceiro tipo de defeito é o mais silencioso: aparece naquilo que o texto deixa de dizer. Há temas cuja regulação hoje é obrigatória por força de lei nacional, ainda que o Regimento antigo nada disponha sobre eles. A transparência ativa, o acesso à informação, a ouvidoria, a publicação de dados em formato aberto e os mecanismos de participação popular são deveres que incidem sobre a Câmara Municipal independentemente de previsão regimental. O silêncio do Regimento não afasta o dever — apenas o torna mais arriscado, porque a Casa passa a cumprir obrigações legais sem procedimento definido, sem responsável designado e sem prazos internos.

A Lei de Acesso à Informação é o exemplo mais evidente. Ela estabelece como diretriz a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I) e determina, no art. 8º, que “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”²² No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, arrola os instrumentos de transparência da gestão fiscal e exige sua ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público.²³

O método para mapear omissões é simples, mas exige disciplina: cruza-se o índice do Regimento com uma lista atualizada de obrigações legais vigentes. Para cada obrigação, pergunta-se: o Regimento prevê quem cumpre, como, em que prazo e com que publicidade? Cada res-

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

22. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Arts. 3º, I, e 8º.

posta negativa converte-se em uma proposta de inclusão, registrada no plano de adequação (seção 2.6). Em Minas Gerais, a lista deve incluir as determinações recentes do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) em matéria de transparência e rastreabilidade de emendas parlamentares, cujo impacto sobre a LOM e o Regimento é examinado no Módulo VII.

EXEMPLO PRÁTICO

Ao cruzar o índice do Regimento com a lista de obrigações legais, a assessoria da Câmara Municipal de Serra Alta/MG constatou que o texto não continha nenhum dispositivo sobre: (a) a publicação, no portal da Câmara, dos votos nominais de cada vereador; (b) o funcionamento da ouvidoria legislativa; (c) o procedimento de resposta aos pedidos de acesso à informação dirigidos à Câmara; (d) a realização de sessões remotas em situações excepcionais. A Câmara já praticava os itens (a) e (c), de modo informal, e havia realizado sessões remotas em 2020 com base em ato da Mesa. O diagnóstico registrou quatro omissões e propôs, para cada uma, um novo capítulo ou seção, com indicação do fundamento legal, do órgão responsável e dos prazos internos. A prática informal passou a ter base regimental, e o ato da Mesa, que disciplinava matéria reservada ao Regimento, foi incorporado ao texto e expressamente revogado.

2.5 A solução: método em cinco etapas e técnica de redação

2.5.1 O método de revisão

Identificados os tipos de defeito e os instrumentos de percepção, é hora de organizar a reforma. Recomenda-se um método em cinco etapas, cada uma com um produto documentado. A documentação transforma a revisão em processo rastreável, capaz de demonstrar por que cada dispositivo foi alterado — o que confere legitimidade à reforma e facilita o controle posterior.

23. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Art. 48.

ESQUEMA

- 1 **Leitura integral e fichamento** — leitura do Regimento, da LOM e das resoluções avulsas; produto: ficha por dispositivo, com remissões e observações.
- 2 **Classificação dos defeitos** — enquadramento de cada problema em um dos quatro tipos; produto: relatório de diagnóstico e tabela de correspondência Regimento × LOM.
- 3 **Decisão entre emenda e Regimento novo** — avaliação da extensão dos defeitos; produto: nota técnica com a opção fundamentada.
- 4 **Redação com técnica legislativa** — elaboração da minuta segundo a LC nº 95/1998; produto: minuta articulada com exposição de motivos.
- 5 **Consolidação e publicação** — texto único, revogações expressas e ampla divulgação; produto: Regimento consolidado publicado no portal da Câmara.

A terceira etapa merece atenção especial, porque a escolha entre emendar o Regimento vigente e aprovar um Regimento novo condiciona todo o trabalho. A emenda é adequada quando os defeitos são localizados, a estrutura do texto é razoável e a numeração pode ser preservada sem prejuízo da clareza. O Regimento novo é preferível quando os defeitos são generalizados, a estrutura está desorganizada, há muitas remissões rompidas ou quando a quantidade de alterações tornaria o texto emendado mais confuso do que o original. Em qualquer caso, a LC nº 95/1998, ao exigir que cada lei trate de um único objeto, sem matéria estranha, e que as disposições tenham clareza, precisão e ordem lógica (arts. 7º e 11), oferece o parâmetro: a resolução de reforma deve cuidar apenas do Regimento, sem disciplinar, por exemplo, o plano de cargos dos servidores, que tem veículo próprio.²⁴

Quadro 2.2 — Emenda regimental ou Regimento novo?

Critério	Emenda ao Regimento vigente	Regimento novo
Extensão dos defeitos	Localizados, em poucos capítulos	Generalizados, em todo o texto
Estrutura do texto	Organizada, com sistemática razoável	Desorganizada, com matérias dispersas
Remissões internas	Poucas afetadas pelas alterações	Muitas rompidas ou exigindo renumeração
Custo político	Menor, debate concentrado	Maior, exige consenso amplo e cronograma

2.5.2 A técnica de redação dos dispositivos

A redação obedece a padrões consolidados. O **artigo** é a unidade básica e veicula a regra geral; o **parágrafo** traz exceções, complementos e detalhamentos da regra do caput; os **incisos** desdobram enumerações do caput ou do parágrafo; as **alíneas** desdobram os incisos; e os

24. BRASIL, 1998, arts. 7º e 11.

itens desdobram as alíneas. A LC nº 95/1998 disciplina essa articulação no art. 10 e fixa, no art. 11, os meios de obtenção de clareza, precisão e ordem lógica.²⁵ Erro frequente nos Regimentos antigos é usar parágrafos para regras autônomas, sem relação com o caput.

A linguagem deve ser clara, impessoal e uniforme. As boas práticas podem ser resumidas em quatro regras. Primeira: uma ideia por dispositivo — é a chamada “regra da unidade” da legística formal, segundo a qual cada dispositivo veicula uma única norma, o que favorece a clareza e a aplicabilidade. Segunda: frases curtas, em ordem direta, evitando intercalações longas. Terceira: verbo no presente do indicativo com força normativa (“a Mesa Diretora publicará”, “competem à Comissão”), evitando formulações vagas como “poderá eventualmente” ou “procurará”. Quarta: terminologia padronizada ao longo de todo o texto — se o Regimento chama o órgão de direção de “Mesa Diretora”, não pode, em outro capítulo, chamá-lo de “Mesa Executiva” ou “Diretoria”.

Também devem ser evitados termos vagos (“em tempo hábil”, “oportunamente”, “quando conveniente”), que transferem ao intérprete uma escolha que o legislador deveria ter feito, e remissões obscuras (“nos termos do artigo anterior”, “observado o disposto acima”), que se rompem na primeira renumeração. Prazos devem indicar se os dias são corridos ou úteis; quóruns, a base de cálculo (“maioria absoluta dos membros da Câmara”, e não apenas “maioria”).

EXEMPLO PRÁTICO

Redação defeituosa: “Art. 87. As proposições serão oportunamente distribuídas às comissões competentes, que deverão emitir parecer em tempo hábil, salvo nos casos de urgência, em que o prazo será reduzido, podendo o Presidente, se entender conveniente, avocar a matéria.” O dispositivo reúne quatro normas em uma frase, usa termos vagos (“oportunamente”, “em tempo hábil”, “se entender conveniente”) e não fixa prazo algum.

Redação revisada: “Art. 87. O Presidente da Câmara distribuirá a proposição às comissões competentes no prazo de dois dias úteis, contado de sua leitura em Plenário. § 1º Cada comissão emitirá parecer no prazo de quinze dias úteis, contado do recebimento da proposição. § 2º Nas proposições em regime de urgência, o prazo do § 1º será de cinco dias úteis. § 3º Esgotado o prazo sem parecer, o Presidente, a requerimento de qualquer vereador, incluirá a proposição na Ordem do Dia, na forma do art. 88.” Cada dispositivo veicula uma norma, os prazos são precisos e a consequência da omissão está definida.

2.6 Consolidação, revogação expressa, participação e plano de adequação

2.6.1 Consolidar e revogar de forma expressa

A consolidação reúne, em um único texto coerente, as normas vigentes sobre a matéria, eliminando os dispositivos revogados e harmonizando a redação. É a resposta mais eficaz à defasagem acumulada por décadas de emendas avulsas e de resoluções paralelas que, sem integrar

formalmente o Regimento, alteram seu conteúdo. Uma Câmara que mantém o Regimento de 1992, doze resoluções modificativas e três atos da Mesa com força regimental não tem um Regimento: tem um quebra-cabeça.

A revogação, por sua vez, deve ser sempre expressa. A LC nº 95/1998 determina que a cláusula de revogação enumere expressamente as leis ou disposições revogadas.²⁶ A fórmula genérica “revogam-se as disposições em contrário”, ainda presente em muitos atos municipais, é tecnicamente inadequada: ela transfere ao intérprete a tarefa de descobrir o que foi revogado, reintroduz a insegurança que a reforma pretendia eliminar e mantém vivos, na aparência, dispositivos que já não valem. A revogação tácita deve ser evitada pela boa técnica legislativa.

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão de disposições finais de resolução que institui novo Regimento Interno — a adaptar à numeração, aos atos e às datas de cada Câmara:

Art. 300. Aplicam-se à elaboração, à redação, à alteração e à consolidação deste Regimento Interno e das resoluções da Câmara Municipal as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Art. 301. A Mesa Diretora publicará, no portal da Câmara Municipal, o texto consolidado deste Regimento Interno, atualizado no prazo de dez dias úteis contado da promulgação de cada resolução que o altere.

Art. 302. Ficam revogados:

I – a Resolução nº 12, de 15 de dezembro de 1992 (Regimento Interno);

II – as Resoluções nº 4, de 3 de março de 1998; nº 9, de 21 de novembro de 2005; e nº 2, de 10 de fevereiro de 2017;

III – os Atos da Mesa nº 1, de 23 de março de 2020, e nº 7, de 14 de agosto de 2020.

Art. 303. Esta Resolução entra em vigor no primeiro dia do mês subsequente ao de sua publicação.

No modelo, a vigência é diferida para adaptação dos servidores e sistemas, e a revogação lista, um a um, os atos atingidos — inclusive atos da Mesa que haviam disciplinado matéria regimental. Na reforma por emenda, a lógica é a mesma: indicar precisamente os dispositivos revogados.

2.6.2 A participação como fonte de legitimidade

Uma reforma regimental ganha legitimidade quando é precedida de debate. Audiências públicas, consulta às bancadas e lideranças, manifestação das comissões permanentes, abertura de prazo para sugestões da sociedade e ampla publicidade das minutas são etapas que reforçam a

25. BRASIL, 1998, arts. 10 e 11.

26. BRASIL, 1998, art. 9º.

aceitação do resultado e reduzem o risco de impugnações posteriores. Quanto mais aberto o processo, menor a suspeita de que a maioria de ocasião esteja moldando o Regimento em benefício próprio.

A participação não é mera formalidade quando a própria ordem jurídica a exige. Se a LOM ou o Regimento vigente preveem etapas obrigatórias para a reforma regimental — parecer de comissão especial, quórum qualificado, interstício entre turnos, audiência pública —, sua supressão pode viciar o processo legislativo. Trata-se de orientação geral do controle de constitucionalidade: a inobservância de etapa obrigatória prevista no rito aplicável caracteriza vício formal, que não se confunde com questão meramente interna da Casa. Quando a etapa participativa é apenas recomendável, sua ausência não invalida a deliberação, mas enfraquece a reforma política e institucionalmente. A recomendação, por isso, é dupla: cumprir rigorosamente as etapas obrigatórias e adotar, voluntariamente, as participativas.

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão de dispositivo a inserir no Regimento Interno, disciplinando o próprio procedimento de sua reforma — a adaptar à LOM de cada Município:

Art. 280. O projeto de resolução que altere ou substitua este Regimento Interno será apreciado por Comissão Especial, composta, tanto quanto possível, com representação proporcional das bancadas.

§ 1º A Comissão Especial realizará ao menos uma audiência pública e publicará a minuta no portal da Câmara Municipal, com prazo mínimo de quinze dias para apresentação de sugestões.

§ 2º O parecer da Comissão Especial será acompanhado de quadro comparativo entre o texto vigente e o texto proposto, com a justificativa de cada alteração.

§ 3º O projeto será discutido e votado em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e considerado aprovado se obtiver o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

ATENÇÃO

O quórum e o número de turnos do modelo acima são ilustrativos. Antes de adotá-los, confira o que dispõe a LOM do Município: se ela fixar quórum ou rito diferente para a aprovação ou reforma do Regimento Interno, prevalece a LOM, e o dispositivo regimental deve reproduzi-la ou remeter a ela — nunca contrariá-la.

2.6.3 O plano de adequação e seu cronograma

O produto final do diagnóstico é o **plano de adequação**. Ele reúne, em um único documento: a relação dos dispositivos a alterar, suprimir ou incluir; a classificação de cada defeito segundo a tipologia do Quadro 2.1; a justificativa de cada mudança, com o fundamento normativo correspondente; a minuta consolidada; e o cronograma de tramitação, com as datas previstas

para audiência pública, parecer da comissão, votação em Plenário e publicação. A LC nº 95/1998, com sua exigência de ordem lógica e clareza, serve também aqui como parâmetro de qualidade: um plano desorganizado gera uma reforma desorganizada.

O plano organiza a reforma e permite seu acompanhamento pela Mesa Diretora, pelas comissões e pela sociedade. Com plano e cronograma, a revisão deixa de ser reação a crises pontuais e passa a ser política institucional permanente de qualidade normativa. Vale recomendar que o próprio Regimento preveja a revisão periódica do texto e a manutenção do texto consolidado atualizado, tema desenvolvido no Módulo VIII, dedicado à governança normativa.

EXEMPLO PRÁTICO

O plano de adequação da Câmara Municipal de Serra Alta/MG foi apresentado à Mesa Diretora em fevereiro e estruturado em quatro blocos: (1) 9 dispositivos inconstitucionais ou ilegais, a suprimir; (2) 14 divergências com a LOM, das quais 11 exigiam alteração do Regimento e 3 exigiam emenda à própria LOM; (3) 6 omissões, a suprir com novos capítulos; (4) 37 incoerências internas, a resolver pela consolidação. Diante do volume, a nota técnica recomendou Regimento novo. O cronograma previu consulta pública em abril, audiência pública em maio, parecer da Comissão Especial em junho, votação em dois turnos em agosto e vigência em outubro — com a proposta de emenda à LOM tramitando em paralelo, para que os dois diplomas entrassem em vigor harmonizados.

2.7 Síntese e caso prático comentado

Revisar o Regimento Interno exige diagnóstico técnico antes de qualquer redação. O percurso proposto neste módulo pode ser resumido em uma sequência lógica: classificar os defeitos segundo os quatro tipos; aplicar a hierarquia das normas como primeiro critério de triagem; mapear, dispositivo a dispositivo, os conflitos com a LOM; cruzar o índice do Regimento com as obrigações legais vigentes para identificar omissões; decidir, com método e de forma fundamentada, entre emenda e Regimento novo; redigir com técnica legislativa; consolidar e revogar expressamente; e conduzir o processo de forma participativa, com plano e cronograma.

A legística e a LC nº 95/1998 oferecem o instrumental para uma reforma clara, coerente, consolidada e juridicamente segura; a LAI, a Lei do Governo Digital e a LRF definem parte do conteúdo que o Regimento moderno precisa ter. Os módulos seguintes aplicam esse método aos grandes blocos do Regimento: organização interna (Módulo III), processo legislativo (Módulo IV) e função de controle (Módulo V).

CASO PRÁTICO — SOLUÇÃO COMENTADA

Caso: O Regimento Interno da Câmara Municipal prevê maioria simples para a aprovação de determinada matéria, para a qual a Lei Orgânica Municipal exige maioria absoluta dos membros da Câmara. Na sessão, a Mesa Diretora aplicou o Regimento, e a matéria foi aprovada por maioria simples dos presentes, sem alcançar a maioria absoluta. A deliberação é válida? Qual norma prevalece e por quê? Que defeito do diagnóstico está em jogo? Como a consolidação poderia ter evitado o erro?

Solução comentada: A deliberação é inválida. Aplica-se o critério hierárquico: a LOM, fundamento de validade da organização municipal (CF, art. 29), prevalece sobre o Regimento Interno, veiculado por resolução. O dispositivo regimental que fixa quórum inferior é incompatível com a norma superior e não pode fundamentar a votação; a aprovação sem o quórum exigido pela LOM configura vício formal do processo legislativo. Por se tratar de violação de norma superior ao Regimento, a questão não se reduz a matéria *interna corporis* e pode ser submetida ao controle judicial.

O defeito em jogo é o **conflito com a Lei Orgânica** (segundo tipo do Quadro 2.1). A consequência prática é que a matéria deve ser novamente submetida a votação, agora com observância do quórum da LOM, e o dispositivo regimental deve ser corrigido, com revogação expressa da redação incompatível.

A consolidação, precedida da tabela de correspondência entre Regimento e LOM, teria identificado a divergência antes da sessão: o propósito do diagnóstico é transferir o conflito do Plenário para a mesa técnica.

Resumo executivo

- Muitos Regimentos Internos foram editados nos anos 1990 e acumulam emendas avulsas, remissões rompidas e institutos superados; essa defasagem compromete a segurança jurídica das deliberações.
- Os defeitos regimentais classificam-se em quatro tipos: inconstitucionalidades e ilegalidades; conflitos com a LOM; omissões sobre temas obrigatórios; e incoerências internas — cada um com tratamento próprio.
- A legística material define o que regular e com que efeitos; a legística formal, como redigir, articular e sistematizar.
- A hierarquia das normas (CF, Constituição do Estado, LOM, Regimento) é o primeiro critério de triagem; a simetria impõe a observância das regras básicas do processo legislativo federal (ADI 430/DF), orientação estendida aos Municípios.
- Havendo conflito direto entre Regimento e LOM, prevalece a LOM; o mapeamento dispositivo a dispositivo permite a correção conjunta dos dois diplomas.
- Omissões sobre transparência ativa, acesso à informação, ouvidoria e tramitação digital são identificadas cruzando o índice do Regimento com as obrigações legais vigentes (LAI, LRF, Lei do Governo Digital).

- O método de revisão tem cinco etapas: fichamento, classificação, decisão entre emenda e Regimento novo, redação técnica e consolidação com publicação.
- A redação segue a LC nº 95/1998: uma ideia por dispositivo, frases curtas, presente do indicativo, terminologia uniforme, prazos e quóruns precisos.
- A revogação deve ser sempre expressa, com enumeração dos atos e dispositivos atingidos (LC nº 95/1998, art. 9º); a consolidação produz um texto único e confiável.
- Participação e plano de adequação com cronograma conferem legitimidade à reforma e a transformam em política institucional permanente.

Questões para fixação

1. Na revisão do Regimento Interno, a assessoria identifica um dispositivo que remete a artigo renumerado do próprio Regimento, gerando remissão equivocada. Segundo a tipologia estudada, trata-se de:
 - a. inconstitucionalidade, a ser resolvida por supressão.
 - b. conflito com a Lei Orgânica, a ser resolvido pela prevalência da LOM.
 - c. incoerência interna, a ser resolvida pela consolidação e revisão das remissões.
 - d. omissão sobre tema obrigatório, a ser suprida por regra nova.
2. Assinale a alternativa que descreve corretamente a legística formal:
 - a. Avaliação dos impactos econômicos e sociais da norma antes de sua edição.
 - b. Conjunto de técnicas relativas à estrutura, articulação, clareza e sistematização do texto normativo.
 - c. Controle judicial da constitucionalidade das normas regimentais.
 - d. Escolha política sobre quais matérias devem ser reguladas pela Câmara.
3. Sobre a cláusula de revogação, à luz da LC nº 95/1998, é correto afirmar que:
 - a. a fórmula “revogam-se as disposições em contrário” é a mais recomendada, por abranger todos os casos.
 - b. a revogação tácita é preferível, pois evita o esquecimento de algum dispositivo.
 - c. a cláusula de revogação deve enumerar expressamente as leis ou disposições revogadas.
 - d. a cláusula de revogação é dispensável em resoluções da Câmara Municipal.
4. O Regimento Interno prevê que a Mesa Diretora é composta por cinco membros, enquanto a LOM prevê quatro. A solução tecnicamente adequada é:
 - a. aplicar o Regimento, por ser norma mais específica sobre a organização interna da Câmara.
 - b. aplicar o diploma mais recente, pelo critério cronológico.
 - c. aplicar a LOM, norma superior, e corrigir o Regimento, avaliando em conjunto se a própria LOM precisa de ajuste.
 - d. submeter a questão a votação em Plenário, para que a maioria decida qual norma aplicar.

5. Na etapa de decisão entre emenda ao Regimento vigente e Regimento novo, é indicativo de que o Regimento novo é a melhor opção:
- a. a existência de poucos defeitos, concentrados em um único capítulo.
 - b. a presença de defeitos generalizados, estrutura desorganizada e muitas remissões rompidas.
 - c. a necessidade de alterar apenas um prazo de tramitação.
 - d. a preferência da maioria por evitar o debate com as bancadas.
6. A Câmara Municipal de seu Município decidiu revisar o Regimento Interno, aprovado em 1993 e alterado por dezenas de resoluções avulsas. Descreva, de forma fundamentada, como você organizaria o trabalho, indicando as etapas do método, os produtos de cada etapa e a forma de garantir a legitimidade da reforma.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 — texto integral disponível no portal da Presidência da República (planalto.gov.br), com especial atenção aos arts. 3º a 13.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Câmara Municipal, o Regimento Interno e o processo legislativo municipal.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — sobre a hierarquia e a coerência do sistema normativo.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital) — textos integrais no portal da Presidência da República, como roteiro para o mapeamento de omissões.

M Ó D U L O

III

Organização interna: Mesa, comissões, bancadas e calendário

Mesa, comissões, bancadas, lideranças e calendário dos trabalhos

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Na primeira sessão preparatória do biênio, a eleição da Mesa Diretora é contestada em plenário. O Regimento Interno autorizava a reeleição do Presidente, mas a Lei Orgânica Municipal (LOM) nada dizia a respeito. Um grupo de vereadores sustenta que o silêncio da LOM impede a recondução; outro, que o Regimento basta. A sessão é suspensa, a Câmara Municipal fica sem direção definida, a pauta trava e o impasse desemboca em mandado de segurança. Como estruturar a organização interna da Casa — Mesa, comissões, bancadas, lideranças e calendário — para que esse tipo de conflito simplesmente não aconteça?

3.1 A Mesa Diretora: natureza, composição e harmonia entre LOM e Regimento

A Mesa Diretora é o órgão de direção da Câmara Municipal. Cabe-lhe conduzir os trabalhos legislativos — abrir, presidir e encerrar sessões, organizar a Ordem do Dia, encaminhar proposições às comissões, promulgar resoluções e decretos legislativos — e, ao mesmo tempo, administrar a Casa: ordenar despesas, gerir o quadro de pessoal, celebrar contratos e representar a Câmara em juízo e fora dele. Essa dupla face, política e administrativa, explica por que a Mesa concentra tantas disputas: quem a controla controla o ritmo da pauta e o orçamento do Legislativo. Na lição de Hely Lopes Meirelles, a Mesa é o órgão diretivo da Câmara, incumbido tanto da direção dos trabalhos quanto da administração interna da Casa²⁷.

Em regra, a Mesa compõe-se de Presidente, Vice-Presidente e um ou dois Secretários, podendo a LOM prever outros cargos (segundo Vice-Presidente, Tesoureiro etc.) conforme o porte do Município. O Presidente representa a Câmara, dirige as sessões e ordena as despesas; os demais membros exercem atribuições próprias (o Secretário responde pelas atas e pelo expediente) e o substituem na ordem fixada.

A Constituição não disciplina especificamente a Mesa das Câmaras Municipais. Sua organização decorre da autonomia municipal e da capacidade de auto-organização do Legislativo, exercida por meio da Lei Orgânica, que o art. 29 da Constituição coloca no topo do ordenamento local²⁸, e, em seguida, do Regimento Interno. O ponto crítico é a harmonia entre os dois diplomas. A LOM, aprovada por dois terços e em dois turnos, deve fixar as linhas estruturais — composição da Mesa, duração do mandato, data da eleição e regra de recondução —, enquanto o Regimento, aprovado por resolução, detalha o procedimento: forma de registro de chapas ou candidaturas avulsas, modo de votação, apuração, posse e substituições.

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

28. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Art. 29.

Quando os dois diplomas divergem — LOM com mandato de dois anos e Regimento antigo que fala em um; LOM silente sobre recondução e Regimento que a permite sem limite —, abre-se a porta para impugnações. A revisão começa, portanto, por colocar LOM e Regimento lado a lado e eliminar as divergências.

CONCEITO-CHAVE

Divisão de tarefas entre LOM e Regimento. A LOM define *quem* compõe a Mesa, *por quanto tempo* e *se* pode haver recondução; o Regimento define *como* se elege, se empossa e se substitui. O Regimento nunca deve contrariar a LOM; na dúvida, a regra estrutural deve estar na LOM, que é o diploma de maior estabilidade e hierarquia no plano local.

3.2 Eleição da Mesa e o limite à recondução

3.2.1 O parâmetro federal e a pergunta sobre os Municípios

No plano federal, o art. 57, § 4º, da Constituição determina que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado sejam eleitas em sessões preparatórias a partir de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, para mandato de dois anos, “vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. Ao julgar a ADI 6.524/DF, em dezembro de 2020, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal (STF) afirmou que essa vedação alcança a recondução dentro da mesma legislatura no Congresso Nacional, e a data de publicação da ata daquele julgamento — 7 de janeiro de 2021 — passou a funcionar como marco temporal para as discussões subsequentes.

A pergunta que interessa às Câmaras Municipais é outra: o art. 57, § 4º, é de reprodução obrigatória? O Município pode permitir reeleições sucessivas, ou deve copiar a vedação federal? Depois de uniformizar, em julgamento conjunto de 7 de dezembro de 2022, a orientação aplicável às Assembleias Legislativas (por exemplo, ADI 6.688/PR e ADI 6.674/MT), o STF enfrentou diretamente a questão no plano municipal. O precedente específico para Câmaras Municipais é a ADPF 959/BA, que examinou a Lei Orgânica de Salvador e o Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 959/BA, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 21/11/2023, DJe 18/12/2023 (pedido julgado procedente em parte, com interpretação conforme).

“Não sendo a regra proibitiva contida no art. 57, § 4º, da Constituição Federal norma de reprodução obrigatória, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício da autonomia político-administrativa (CF, art. 18), optar pela possibilidade, ou não, de reeleição dos membros da Mesa Diretora da Casa Legislativa.”

“A Emenda de n. 16/1997, ao conferir nova redação ao art. 14, § 5º, da Constituição Federal, fixou restrição de uma única reeleição dos Chefes do Poder Executivo em todos os níveis da Federação, instituindo parâmetro objetivo para a recondução ao mesmo cargo de mesa diretora, independentemente da legislatura em que ocorram os mandatos consecutivos.”

“É incompatível com o regime constitucional de 1988 a adoção, em qualquer esfera da Federação, de reeleições sucessivas ilimitadas para os mesmos cargos na mesa diretora da casa legislativa.”

Para a Câmara Municipal, a consequência é dupla: a LOM pode vedar totalmente a reeleição ou admiti-la, mas, se a admitir, o teto é de uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo — e esse teto vale ainda que os mandatos consecutivos atravessem legislaturas diferentes.

3.2.2 O conteúdo da regra: autonomia com teto

A ADPF 959/BA combina, assim, autonomia e limite republicano: a alternância no poder, materializada pela Emenda Constitucional nº 16/1997 para os Chefes do Executivo, serve de parâmetro também para a direção das Casas Legislativas. É uma autonomia com teto.

Dois detalhes merecem destaque. Primeiro, a contagem é *por cargo*: a vedação refere-se à recondução “ao mesmo cargo”, de modo que o vereador que foi Presidente em dois biênios consecutivos pode, em tese, disputar a Vice-Presidência no biênio seguinte, salvo se a LOM dispuser de forma mais restritiva. Segundo, a contagem independe da legislatura: o Presidente eleito para o segundo biênio de uma legislatura e reeleito para o primeiro biênio da legislatura seguinte já esgotou a única recondução admitida, ainda que tenha havido eleição municipal no intervalo.

O STF também modulou os efeitos do entendimento. Segundo a ementa da ADPF 959/BA, “não serão levadas em conta, para efeito de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla à decisão do Supremo”. Em termos práticos, os mandatos na Mesa conquistados em eleições realizadas antes dessa data não entram na contagem; os posteriores entram. A ressalva final é relevante para as Câmaras: antecipar artificialmente a eleição do segundo biênio — realizando-a, por exemplo, logo no início da legislatura — com o propósito de escapar do marco temporal pode ser reconhecido como fraude, e a composição assim eleita pode ser computada.

ATENÇÃO

É comum ler que o limite à recondução nas Câmaras Municipais decorre da “ADI 6.524 estendida aos Municípios”. Na verdade, a ADI 6.524/DF tratou das Mesas do Congresso Nacional; o precedente específico para as Câmaras Municipais é a **ADPF 959/BA** (Rel. Min. Nunes Marques, j. 21/11/2023), que reconheceu a autonomia local para admitir ou vedar a reeleição e fixou o teto de uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, independentemente da legislatura. Ao fundamentar parecer ou justificativa de projeto de emenda à LOM, cite a ADPF 959/BA.

3.2.3 Nota de cautela sobre a aplicação posterior

A orientação da ADPF 959/BA tem sido invocada em reclamações ajuizadas contra eleições de Mesas municipais, mas o cenário processual não é homogêneo. Há decisões monocráticas que negaram seguimento a reclamações, como a proferida na Rcl 80.572/MA, Rel. Min. André Mendonça, em 2025, envolvendo mandato-tampão na Câmara Municipal de Barão de Grajaú. Há também decisões divergentes quanto ao cabimento da própria reclamação e ao uso da ADPF para casos municipais isolados — a ADPF 1.016, relativa a Goiânia, não foi conhecida por subsidiariedade (Rel. Min. Dias Toffoli, janeiro de 2023). Em suma: o parâmetro material está firmado, mas a via para levá-lo ao STF em cada caso concreto é incerta. A melhor proteção continua sendo a regra expressa na LOM e no Regimento.

MODELO DE REDAÇÃO — LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Art. X. A Mesa da Câmara Municipal compõe-se do Presidente, do Vice-Presidente, do 1º Secretário e do 2º Secretário, eleitos para mandato de dois anos.

§ 1º A eleição para o primeiro biênio realizar-se-á na sessão de instalação da legislatura, em 1º de janeiro, e a eleição para o segundo biênio, na última sessão ordinária do segundo ano da legislatura, com posse em 1º de janeiro subsequente.

§ 2º É permitida uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura ou a legislaturas distintas.

§ 3º É vedada a antecipação da eleição de que trata a parte final do § 1º.

Sugestão a adaptar. O Município que preferir vedar qualquer reeleição deve substituir o § 2º por: “É vedada a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente, ainda que em legislatura distinta.” A data da eleição do segundo biênio deve observar a prática local e o Regimento Interno.

3.3 Comissões permanentes, temporárias e de inquérito

3.3.1 Os órgãos fracionários da Câmara

As comissões são órgãos fracionários da Câmara Municipal: examinam proposições, emitem pareceres, realizam audiências públicas e fiscalizam a Administração em áreas temáticas específicas. São o espaço em que o processo legislativo ganha densidade técnica. A doutrina constitucional ressalta que as comissões racionalizam o trabalho parlamentar, permitindo que o Plenário delibere sobre matérias previamente instruídas²⁹.

Dividem-se em permanentes e temporárias. As permanentes acompanham temas ao longo de toda a legislatura (Legislação e Justiça; Finanças e Orçamento; Educação, Saúde e Assistência; Obras e Serviços Públicos, entre outras) e são recompostas periodicamente, em geral a cada biênio. As temporárias são criadas para fins específicos e extinguem-se ao cumprir sua finalidade ou ao término do prazo: comissões especiais (para exame de reforma da LOM ou do Regimento, por exemplo), comissões de representação, comissões processantes previstas no Decreto-Lei nº 201/1967 (ver Módulo V) e as Comissões Parlamentares de Inquérito.

O art. 58 da Constituição, que disciplina as comissões do Congresso Nacional, é adotado por simetria pelos Municípios. Dele se extraem as competências típicas das comissões — discutir e votar projetos quando o Regimento dispensar o Plenário, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar autoridades, receber petições e reclamações, solicitar depoimentos e apreciar programas de obras e planos de desenvolvimento³⁰. Cabe ao Regimento fixar, para cada comissão, o campo temático, a composição, os prazos e os poderes. Sem essa disciplina, a fase mais técnica do processo legislativo esvazia-se, e as matérias chegam ao Plenário sem instrução adequada.

3.3.2 A Comissão Parlamentar de Inquérito no Município

A CPI é o instrumento de fiscalização mais intenso de que dispõe a Câmara Municipal. Pelo art. 58, § 3º, da Constituição, observado pelos Municípios por simetria, as comissões de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, são criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, para apuração de fato determinado e por prazo certo, e suas conclusões, se for o caso, são encaminhadas ao Ministério Público para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Esses três requisitos — quórum de um terço, fato determinado e prazo certo — compõem um verdadeiro direito da minoria: atingido o número de assinaturas, a instalação não depende de deliberação do Plenário nem da vontade do Presidente.

29. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

30. BRASIL, [2026], art. 58, caput e § 2º.

Os poderes da CPI, porém, não são ilimitados. O STF, no julgamento do MS 23.452/RJ, fixou as balizas que orientam também as comissões municipais: a CPI pode ouvir testemunhas, requisitar documentos e determinar diligências, mas seus atos devem ser fundamentados, sujeitam-se ao controle jurisdicional e não alcançam matérias submetidas à reserva de jurisdição — como a decretação de prisão (salvo flagrante), a busca e apreensão domiciliar e a interceptação telefônica.

JURISPRUDÊNCIA

STF, MS 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 16/09/1999.

“não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto”

O mesmo raciocínio aplica-se aos poderes da CPI: são amplos, mas limitados pela exigência de fundamentação, pelo controle judicial e pela reserva de jurisdição. Para a CPI municipal, a lição é redobrada, pois qualquer excesso tende a ser rapidamente questionado em mandado de segurança.

Como o Judiciário controla a legalidade do procedimento — e não o mérito político —, os vícios que derrubam CPIs municipais são quase sempre formais: objeto genérico, prazo indeterminado, composição sem proporcionalidade, quebra de sigilo sem fundamentação. Por isso o Regimento deve detalhar o rito: requisitos do requerimento, instalação, composição, prazo e prorrogação, oitiva de testemunhas, direitos dos investigados e relatório final.

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara Municipal de Serra Alta/MG, com 13 vereadores, cinco parlamentares protocolam requerimento de CPI para “investigar a gestão da saúde”. O Presidente recusa a instalação, alegando que a maioria não concorda. A recusa é indevida quanto ao quórum — cinco assinaturas superam um terço (4,33) — e o direito da minoria não depende de aprovação do Plenário. Mas o requerimento tem outro problema: não indica fato determinado. Corrigido para “apurar a contratação emergencial de serviços de transporte sanitário pelo Contrato nº 12/2026, no período de janeiro a junho de 2026”, com prazo de 90 dias prorrogável uma vez, o requerimento torna-se inatácável, e a instalação passa a ser dever do Presidente.

3.4 Bancadas, blocos, lideranças e proporcionalidade partidária

3.4.1 A organização política da Casa

Ao lado da estrutura formal — Mesa e comissões —, a Câmara Municipal organiza-se politicamente em bancadas, blocos parlamentares e lideranças. A bancada reúne os vereadores eleitos por um mesmo partido (ou federação partidária); o bloco parlamentar é a união de duas ou mais bancadas para atuação conjunta; o líder é o porta-voz da bancada ou do bloco, e o líder

de governo representa o Executivo no Legislativo. A doutrina do Direito Parlamentar destaca as lideranças como instrumentos de racionalização do debate e de representação das correntes políticas: em vez de treze vozes isoladas, a Casa passa a operar com poucos interlocutores, que negociam pauta, indicam membros das comissões e orientam votações.

O Regimento deve reconhecer essas figuras e definir suas prerrogativas de forma objetiva: como se forma e se dissolve um bloco, quantos vereadores são necessários para constituir liderança, como se comunica a indicação do líder à Mesa, qual o tempo de fala das lideranças, quem indica os membros das comissões e em que prazo. Sem essas regras, multiplicam-se as disputas por vagas em comissões e por tempo de palavra — sobretudo quando, como em Regimentos antigos, a composição das comissões fica a cargo exclusivo do Presidente.

3.4.2 A proporcionalidade nas comissões

O art. 58, § 1º, da Constituição, aplicável por simetria, assegura, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da Casa na composição da Mesa e de cada comissão. O princípio impede que a maioria ocasional monopolize a instrução das matérias. O desrespeito à proporcionalidade pode viciar a própria constituição da comissão e, por consequência, os pareceres e atos que dela emanam — risco especialmente grave em CPIs e comissões processantes, cujos atos repercutem sobre direitos individuais.

A expressão “tanto quanto possível” reconhece a dificuldade aritmética em Casas pequenas. Em uma Câmara de nove vereadores com comissões de três membros, nem todos os partidos terão assento em todas as comissões. Por isso o Regimento deve fixar o critério de cálculo de modo objetivo, evitando que a composição dependa de negociação casuística. O método usual divide o número de vereadores de cada bancada ou bloco pelo número total de vereadores e multiplica o resultado pelo número de vagas da comissão; as vagas remanescentes são distribuídas pelas maiores sobras ou pelo critério de maior média, com desempate previamente definido.

MODELO DE REDAÇÃO — REGIMENTO INTERNO

Art. Y. Na composição das comissões permanentes e temporárias assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos, federações e blocos parlamentares com assento na Câmara.

§ 1º O número de vagas de cada bancada ou bloco em cada comissão será obtido multiplicando-se o número de membros da comissão pelo quociente entre o número de vereadores da bancada ou bloco e o número total de vereadores, desprezada a fração.

§ 2º As vagas remanescentes serão distribuídas às bancadas ou blocos segundo as maiores frações, e, havendo empate, à bancada ou bloco com maior número de vereadores e, persistindo o empate, ao de vereador mais idoso.

§ 3º Os líderes indicarão ao Presidente, no prazo de cinco dias contados da eleição da Mesa, os membros titulares e suplentes; esgotado o prazo sem indicação, o Presidente fará a designação, observada a proporcionalidade.

Sugestão a adaptar ao número de vereadores, de comissões e de membros por comissão.

3.5 Calendário, continuidade e modernização dos trabalhos

3.5.1 Sessão legislativa, recesso e convocação extraordinária

A sessão legislativa é o período anual de funcionamento ordinário da Câmara; a legislatura corresponde ao mandato de quatro anos. O art. 57 da Constituição, adotado como parâmetro por simetria, fixa para o Congresso Nacional as reuniões de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, e disciplina a convocação extraordinária. No plano municipal, a LOM tem liberdade para definir o calendário próprio, mas deve fazê-lo de modo expresse, com início e término dos períodos, datas de recesso, regra de que a sessão legislativa não se interrompe sem a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e hipóteses de convocação extraordinária.

Regras claras sobre recesso evitam a paralisia institucional. Uma calamidade ou um veto com prazo correndo podem exigir deliberação em pleno recesso. A LOM deve indicar quem pode convocar extraordinariamente a Câmara — o Presidente, o Prefeito, a maioria dos vereadores —, em que hipóteses e com que antecedência. Por simetria com o art. 57, § 7º, da Constituição, é recomendável prever que, na sessão extraordinária, a Câmara delibere somente sobre a matéria da convocação e que não haja pagamento de parcela indenizatória em razão dela.

3.5.2 Mesa e comissões modernas: meio eletrônico e publicidade

Modernizar as comissões significa valorizar reuniões deliberativas com pauta publicada, audiências públicas e acompanhamento contínuo de políticas públicas. Sessões e reuniões por meio eletrônico ou híbrido, com registro e publicidade, mantêm a Casa funcionando em situações excepcionais e ampliam a participação social.

A Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) estabelece princípios e instrumentos para a prestação digital de serviços públicos e a transparência ativa, aplicáveis aos Poderes dos entes federados na forma que adotarem³¹. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação — LAI) impõe a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” e o dever de divulgar, independentemente de requerimento, informações de interesse coletivo³². Para as comissões, isso significa pauta publicada, transmissão das reuniões e atas e pareceres no portal da Câmara. O meio eletrônico não pode comprometer a colegialidade (debate real entre os membros) nem a transparência (registro auditável de presença e votos).

3.5.3 Comissões que funcionam: prazos, poderes e inércia

Comissões eficientes têm prazos definidos para a emissão de parecer, poderes claros de instrução — requisitar informações por deliberação do colegiado, convidar técnicos, realizar diligências — e regras de quórum para reunir e deliberar. A ausência de prazos é causa frequente de travamento da pauta: um projeto pode permanecer anos “em análise” na comissão sem que ninguém responda por isso. Registre-se que a requisição de informações ao Executivo deve ser deliberada pelo órgão colegiado, e não pelo vereador individualmente, conforme orientação do STF tratada no Módulo IX.

O Regimento deve dizer o que acontece diante da inércia. As soluções mais usadas são três: a avocação pelo Plenário (o Presidente ou certo número de vereadores requer que a matéria seja incluída na Ordem do Dia independentemente do parecer); o prazo fatal com redistribuição (vencido o prazo, o Presidente designa relator especial ou envia a matéria à comissão seguinte); e a tramitação automática (esgotado o prazo, a proposição segue com ou sem parecer). A escolha é política, mas a regra deve ser expressa e harmonizada com os prazos da LOM (ver Módulo IV).

Quadro 3.1 — Organização interna da Câmara: onde disciplinar cada tema

Tema	Parâmetro constitucional	Lei Orgânica Municipal	Regimento Interno
Mesa Diretora	Art. 29 (autonomia); art. 57, § 4º, não obrigatório; ADPF 959/BA (teto de uma recondução)	Composição, mandato, data da eleição, regra de recondução	Registro de candidaturas, votação, apuração, posse, substituição
Comissões permanentes	Art. 58, caput, §§ 1º e 2º (simetria)	Previsão geral e proporcionalidade	Número, temas, composição, prazos, quórum, poderes

31. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

32. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Arts. 3º, I, e 8º.

Tema	Parâmetro constitucional	Lei Orgânica Municipal	Regimento Interno
CPI	Art. 58, § 3º (um terço, fato determinado, prazo certo)	Previsão e requisitos	Rito completo, direitos do investigado, relatório final
Bancadas e lideranças	Art. 58, § 1º (proporcionalidade)	Opcional	Formação de blocos, líderes, tempo de fala, indicação para comissões
Calendário	Art. 57 (simetria)	Períodos, recesso, convocação extraordinária	Dias e horários das sessões, pauta, procedimento
Despesas e pessoal	Arts. 29-A e 37	Limites e responsabilidade	Atos da Mesa sobre gestão administrativa

3.6 Estrutura administrativa, limites de despesa e continuidade da Mesa

3.6.1 A Câmara como unidade administrativa

A organização interna da Câmara não é apenas política: é também administrativa. A Casa tem servidores efetivos e comissionados, contratos, patrimônio e orçamento próprio, e o Presidente da Mesa é, em regra, o ordenador de despesas. Tudo isso está submetido aos princípios do art. 37, caput, da Constituição — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A doutrina administrativista enfatiza que a impessoalidade e a moralidade assumem papel decisivo na gestão de pessoal, vedando nomeações orientadas por favorecimento pessoal ou político³³ — tema retomado, quanto ao nepotismo, no Módulo VII.

A Constituição fixa limites específicos de gasto do Legislativo municipal. O art. 29-A estabelece um teto para o total da despesa da Câmara, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, calculado em percentual — de 7% a 3,5%, conforme a faixa populacional do Município — sobre o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais efetivamente realizado no exercício anterior. O § 1º do mesmo artigo acrescenta um sublimite: a Câmara não pode gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores. Esses limites convivem com o teto de despesa com pessoal do Legislativo municipal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal³⁴.

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

34. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Art. 20, III, “a”.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Constituição Federal, art. 29-A, § 2º: “Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.”

Art. 29-A, § 3º: “Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.”

O § 1º referido é o sublimite de 70% da receita da Câmara com folha de pagamento, incluído o subsídio dos vereadores.

ATENÇÃO

É comum afirmar que foi o STF quem decidiu que o descumprimento dos limites do art. 29-A configura crime de responsabilidade do Presidente da Câmara. Na verdade, trata-se de **texto constitucional expresso**, e não de jurisprudência: os §§ 2º e 3º do art. 29-A, incluídos pela Emenda Constitucional nº 25/2000, tipificam diretamente as condutas. Note, ainda, a distribuição de responsabilidades: o § 3º alcança o Presidente da Câmara pelo desrespeito ao limite de 70% com folha; já as falhas no repasse do duodécimo (excesso, atraso ou valor a menor) são imputadas ao Prefeito, pelo § 2º.

Para os atos da Mesa, a consequência prática é instituir controles internos: acompanhamento periódico da despesa com pessoal e vedação de criar cargos ou conceder vantagens sem estimativa de impacto e margem no limite. A Mesa que ignora o sublimite do § 1º expõe o Presidente à responsabilização.

3.6.2 Substituições, licenças e vacância na Mesa

A continuidade da direção da Casa exige regras claras de substituição. O Regimento deve responder a quatro perguntas: quem assume na ausência do Presidente; como se concede licença a membro da Mesa e se a licença do mandato implica afastamento do cargo diretivo; o que ocorre na vacância definitiva (renúncia, morte, perda do mandato, destituição); e em que prazo se preenche a vaga.

Na vacância, a solução mais segura é a eleição para complementar o mandato — o chamado mandato-tampão —, realizada em prazo curto (por exemplo, dez dias ou na sessão ordinária seguinte), observadas as mesmas regras da eleição ordinária. Convém que o Regimento esclareça se o mandato complementar conta, ou não, para fins de recondução, lembrando que o tema tem sido objeto de questionamentos, como mostra a Rcl 80.572/MA mencionada na seção 3.2.3. A destituição de membro da Mesa, por sua vez, deve ser disciplinada no Regimento com hipóteses taxativas (desídia, omissão no cumprimento de deveres, abuso de atribuições),

quórum qualificado e rito que assegure contraditório e ampla defesa, em observância ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV). Não se confunda a destituição do cargo na Mesa com a cassação do mandato de vereador, que tem disciplina própria (ver Módulo V).

MODELO DE REDAÇÃO — REGIMENTO INTERNO

Art. Z. Em caso de vacância de cargo da Mesa, proceder-se-á a eleição para complementação do mandato na primeira sessão ordinária seguinte à comunicação da vaga, observado o procedimento da eleição ordinária.

§ 1º Vagando todos os cargos da Mesa, assumirá a Presidência, até a nova eleição, o vereador mais votado entre os presentes, a quem competirá convocar a eleição no prazo de cinco dias.

§ 2º O exercício de mandato complementar por período superior a um ano será considerado, para os fins da vedação de recondução prevista na Lei Orgânica, como mandato integral no mesmo cargo.

Sugestão a adaptar; o § 2º traduz opção local de política legislativa e deve ser compatibilizado com a LOM.

ESQUEMA

- 1 Ausência eventual do Presidente → substituição automática pelo Vice-Presidente.
- 2 Impedimento do Vice → Secretários, na ordem; na falta, o vereador mais idoso.
- 3 Vacância definitiva → comunicação ao Plenário e declaração da vaga.
- 4 Eleição para complementação do mandato no prazo regimental.
- 5 Posse imediata do eleito e registro em ata, com publicação no portal da Câmara.

3.7 Síntese e caso prático: o terceiro mandato do Presidente

A organização interna da Câmara Municipal — Mesa, comissões, bancadas, lideranças e calendário — deve estar disciplinada de forma harmônica entre a LOM e o Regimento Interno, com proporcionalidade partidária nas comissões e regras claras de eleição, mandato, recondução e substituição na Mesa. A modernização combina três vetores: previsibilidade do procedimento (prazos, quóruns e critérios objetivos), transparência (publicidade de pautas, reuniões, votos e despesas, na linha da LAI) e uso de meios eletrônicos, sem comprometer a colegialidade. Tudo isso dentro dos limites constitucionais de despesa do art. 29-A e dos princípios do art. 37.

CASO PRÁTICO — COM SOLUÇÃO COMENTADA

Caso. Na Câmara Municipal de Vale do Cedro/MG, o vereador João foi eleito Presidente para o biênio 2023–2024 (eleição realizada em dezembro de 2022) e reeleito para o biênio 2025–2026, já na nova legislatura, depois de reeleito vereador. Em 2026, pretende disputar a Presidência para o biênio 2027–2028, invocando a autonomia municipal e o silêncio da LOM, que não trata da recondução. O Regimento Interno, aprovado em 2015, dispõe apenas que “os membros da Mesa poderão ser reeleitos”. É possível a terceira eleição consecutiva?

Solução. Não. Pela ADPF 959/BA, o art. 57, § 4º, da Constituição não é de reprodução obrigatória, e o Município pode, em sua autonomia, admitir a reeleição — mas é incompatível com o regime constitucional de 1988 a adoção de reeleições sucessivas ilimitadas para os mesmos cargos da Mesa. O teto é de uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, “independentemente da legislatura em que ocorram os mandatos consecutivos”. O fato de o biênio 2025–2026 pertencer a outra legislatura é, portanto, irrelevante. Quanto ao marco temporal, a primeira eleição ocorreu em dezembro de 2022, depois de 7 de janeiro de 2021, e entra na contagem. Assim, João já exerceu a Presidência em dois mandatos consecutivos e está impedido de disputar o terceiro no mesmo cargo; poderia, em tese, concorrer a outro cargo da Mesa, se a LOM não o vedar. O Regimento, ao permitir reeleição sem limite, deve receber interpretação conforme, lido como autorização para uma única recondução.

Que redação teria pacificado a questão? Uma norma na LOM como a do modelo da seção 3.2.3 (“É permitida uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura ou a legislaturas distintas”), acompanhada da revisão do Regimento para eliminar a expressão genérica “poderão ser reeleitos”. Se houver judicialização, recorde a nota de cautela da seção 3.2.3 quanto à via processual.

O caso ilustra o fio condutor do módulo: a maior parte dos conflitos de organização interna nasce de lacunas e contradições normativas. LOM e Regimento claros transformam disputas judiciais em simples aplicação de regras conhecidas por todos³⁵.

Resumo executivo

- A Mesa Diretora dirige os trabalhos legislativos e administra a Câmara; sua composição, mandato e regra de recondução devem estar na LOM, e o procedimento, no Regimento Interno.
- Divergências entre LOM e Regimento sobre a Mesa são fonte recorrente de litígio e devem ser eliminadas na revisão normativa.
- O precedente específico para Câmaras Municipais é a ADPF 959/BA (j. 21/11/2023): o art. 57, § 4º, da CF não é de reprodução obrigatória, e o Município pode admitir ou vedar a reeleição.

35. MEIRELLES, 2017.

- Se admitida, a recondução limita-se a uma única vez sucessiva ao mesmo cargo, independentemente da legislatura; reeleições ilimitadas são inconstitucionais.
- Não contam, para inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021, salvo antecipação fraudulenta das eleições.
- O cabimento de reclamação e de ADPF ao STF em casos municipais concretos tem recebido tratamento divergente; a melhor proteção é a regra expressa na LOM.
- As comissões permanentes e temporárias exigem disciplina regimental de competências, composição proporcional, prazos, poderes e solução para a inércia.
- A CPI municipal depende de requerimento de um terço, fato determinado e prazo certo; seus poderes submetem-se à fundamentação, ao controle judicial e à reserva de jurisdição (MS 23.452/RJ).
- Bancadas, blocos e lideranças devem ser reconhecidos no Regimento, com critério objetivo de cálculo da proporcionalidade partidária.
- Os §§ 2º e 3º do art. 29-A são texto constitucional: o Presidente da Câmara responde por crime de responsabilidade ao desrespeitar o limite de 70% com folha; as falhas de repasse são imputadas ao Prefeito.

Questões para fixação

1. Segundo a ADPF 959/BA, em relação à recondução de membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal, é correto afirmar:
 - a. O art. 57, § 4º, da Constituição é de reprodução obrigatória, e a recondução é sempre vedada.
 - b. O Município pode admitir a reeleição, limitada a uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, independentemente da legislatura.
 - c. O Município pode admitir reeleições ilimitadas, desde que previstas na LOM.
 - d. A recondução só é limitada quando os mandatos ocorrem na mesma legislatura.
2. Quanto ao marco temporal fixado pelo STF, assinale a alternativa correta:
 - a. Todas as composições da Mesa, desde 1988, entram na contagem.
 - b. Só contam as composições eleitas após 21 de novembro de 2023.
 - c. Não contam, para inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021, salvo antecipação fraudulenta das eleições.
 - d. Não contam as composições eleitas antes de 7 de dezembro de 2022, sem exceções.
3. Na Câmara Municipal de 15 vereadores, a criação de CPI exige, pelo parâmetro do art. 58, § 3º, da Constituição:
 - a. Aprovação por maioria absoluta do Plenário.
 - b. Requerimento de pelo menos cinco vereadores, fato determinado e prazo certo.
 - c. Requerimento de qualquer vereador e autorização do Presidente.
 - d. Requerimento de um terço dos vereadores, dispensado o fato determinado quando o objeto for de interesse público.

4. Sobre o art. 29-A da Constituição, assinale a alternativa correta:
- Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara o desrespeito ao limite de 70% da receita da Câmara com folha de pagamento.
 - A responsabilização do Presidente da Câmara decorre exclusivamente de jurisprudência do STF.
 - O atraso no repasse do duodécimo é crime de responsabilidade do Presidente da Câmara.
 - O limite de despesa total da Câmara é único, de 7%, para todos os Municípios.
5. Quanto à proporcionalidade partidária nas comissões, é correto afirmar:
- Só se aplica às CPIs.
 - Deve ser observada tanto quanto possível, cabendo ao Regimento fixar critério objetivo de cálculo.
 - Impõe que todos os partidos tenham assento em todas as comissões.
 - É dispensável quando o Presidente designa livremente os membros.
6. O Regimento Interno de determinada Câmara Municipal não prevê prazo para as comissões emitirem parecer, e a LOM é silente sobre a recondução da Mesa. Na condição de assessor legislativo, redija um roteiro de revisão normativa indicando quais dispositivos você proporia (em qual diploma) e por quê.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Câmara Municipal, a Mesa e as comissões.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023 — organização do Poder Legislativo, comissões e CPIs.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, arts. 29, 29-A, 37, 57 e 58 — texto atualizado no portal da Presidência da República (Planalto).
- STF, ADPF 959/BA — inteiro teor do acórdão, disponível no portal do Supremo Tribunal Federal.
- BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (LAI) e Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital) — portal da Presidência da República (Planalto).

M Ó D U L O

IV

O processo legislativo na prática: sessões, quóruns e votações

Sessões, quóruns, votações, urgência e o devido processo

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Fim de tarde, plenário cheio, ânimos exaltados. O Presidente da Câmara submete o projeto à votação simbólica — “os vereadores que o aprovam permaneçam como se encontram” — e, sem contagem, proclama o resultado: aprovado. A bancada de oposição protesta, pede votação nominal e alega que não havia vereadores suficientes em plenário. O pedido é ignorado, a sessão é encerrada e o autógrafo segue para sanção. Dias depois, a lei é contestada judicialmente. Quantos vereadores estavam presentes? Quantos votaram a favor? Qual era o quórum exigido para aquela matéria? A ata não responde. Toda a controvérsia se resolve, afinal, em uma única palavra: quórum. Este módulo mostra como o Regimento Interno pode impedir que situações como essa aconteçam.

4.1 As sessões da Câmara e a organização da pauta

A sessão é a unidade básica de funcionamento do Plenário. É nela que a Câmara Municipal, como órgão colegiado, forma e manifesta sua vontade. Fora da sessão regularmente convocada e instalada não há deliberação válida do Plenário: acordos de corredor, listas de assinaturas ou reuniões informais de vereadores, por mais numerosas que sejam, não substituem o ato colegiado. Por isso, a primeira tarefa de um Regimento Interno bem construído é dizer, com precisão, quais tipos de sessão existem, quem as convoca, com que antecedência, com que finalidade e segundo qual roteiro.

A classificação mais difundida distingue as sessões **ordinárias**, **extraordinárias** e **solenes**, podendo o Regimento prever, ainda, sessões **especiais** (audiência de secretários, debates temáticos). As ordinárias realizam o trabalho regular, em dias e horários fixados previamente no calendário anual; as extraordinárias atendem a necessidades que não podem aguardar a sessão ordinária seguinte e, por isso, têm pauta restrita à matéria que motivou a convocação; as solenes destinam-se a comemorações e homenagens e, em regra, não comportam deliberação sobre proposições. A Constituição Federal, ao disciplinar as sessões legislativas e a convocação extraordinária do Congresso Nacional no art. 57, oferece um parâmetro que os Municípios adotam por simetria, cabendo à Lei Orgânica Municipal (LOM) e ao Regimento Interno o detalhamento³⁶.

Não basta nomear as sessões; é preciso definir seu roteiro. A estrutura tradicional divide a sessão ordinária em **abertura** (verificação de presença e instalação), **pequeno expediente** ou **expediente** (leitura de correspondências, apresentação de proposições, comunicações e uso da tribuna), **ordem do dia** (discussão e votação das matérias pautadas) e **encerramento**, eventualmente precedido de explicações pessoais. A ordem do dia é o coração deliberativo da sessão,

36. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Art. 57 (sessão legislativa e convocação extraordinária) e art. 47 (regra geral de deliberação).

e sua composição deve obedecer a critérios objetivos: matérias em regime de urgência, vetos com prazo esgotado, projetos com prazo constitucional ou legal, redações finais e, por fim, as demais matérias em ordem cronológica. Hely Lopes Meirelles sempre destacou que o Regimento é a lei interna que dá previsibilidade aos trabalhos da Câmara e que sua observância é condição de regularidade dos atos do Plenário³⁷.

A previsibilidade da pauta protege o vereador, a minoria, o cidadão e a própria validade da deliberação, porque a inclusão irregular de matéria na ordem do dia é um dos argumentos mais frequentes em ações que questionam leis municipais. O Regimento deve fixar prazo mínimo para distribuição da pauta (por exemplo, 48 horas antes da sessão ordinária), exigir sua publicação no portal da Câmara e disciplinar, de forma restritiva, a inclusão extrapauta.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município fictício de Serra Alta/MG, o Regimento Interno permitia que o Presidente convocasse sessão extraordinária “a qualquer tempo, com qualquer pauta”. Em dezembro, convocou-se sessão extraordinária com três horas de antecedência, por mensagem de aplicativo, para votar a alteração do Código Tributário. Dois vereadores não foram localizados. Na revisão regimental, a Câmara passou a exigir convocação escrita, com antecedência mínima de 24 horas, comunicação por meio oficial registrado e pauta restrita à matéria da convocação, vedada a inclusão de qualquer outra proposição. A regra simples retirou do debate político a discussão sobre a validade da convocação.

4.2 Quórum de instalação e quórum de deliberação

Quórum é o número mínimo de membros exigido para que o colegiado funcione ou decida validamente. O Regimento precisa distinguir duas figuras que costumam ser confundidas. O **quórum de instalação** (também chamado de quórum de presença ou de abertura) é o número de vereadores que devem estar presentes para que a sessão seja aberta e, sobretudo, para que se passe à ordem do dia. O **quórum de deliberação** (ou quórum de votação) é o número de votos favoráveis necessário para que a matéria seja aprovada. O primeiro diz respeito à presença; o segundo, ao resultado. Confundir os dois é causa frequente de nulidade.

A regra geral encontra-se no art. 47 da Constituição Federal, aplicado por simetria: salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações são tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros. Há, portanto, dois requisitos cumulativos: primeiro, a presença da maioria absoluta dos membros da Casa (quórum de instalação para deliberar); segundo, a aprovação pela maioria dos votos dos presentes (maioria simples ou relativa). Uma Câmara de 11 vereadores só pode deliberar com pelo menos 6 presentes; estando 7 presentes, a matéria sujeita à maioria simples é aprovada com 4 votos favoráveis.

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

Ao lado da regra geral, existem os **quóruns qualificados**, que tomam como base de cálculo o número total de membros da Câmara, e não os presentes. A **maioria absoluta** corresponde ao primeiro número inteiro superior à metade dos membros da Casa; os **dois terços** correspondem ao primeiro número inteiro igual ou superior a dois terços do total de membros. São exemplos constitucionais, aplicáveis aos Municípios: a aprovação da Lei Orgânica por dois terços, em dois turnos com interstício mínimo de dez dias (art. 29, caput); a rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas por dois terços (art. 31, § 2º); a rejeição do veto por maioria absoluta (art. 66, § 4º, por simetria); e a aprovação de lei complementar por maioria absoluta (art. 69, por simetria). Outras hipóteses são criadas pela própria LOM, dentro de sua autonomia. José Afonso da Silva ensina que o quórum é requisito de validade da deliberação, de modo que sua inobservância vicia formalmente o ato legislativo³⁸.

CONCEITO-CHAVE

Maioria simples (relativa): mais votos favoráveis do que contrários entre os presentes, presente a maioria absoluta. **Maioria absoluta:** primeiro número inteiro superior à metade do total de membros da Câmara, independentemente de quantos estejam presentes. **Dois terços:** primeiro número inteiro igual ou superior a 2/3 do total de membros. Nos quóruns qualificados, ausência e abstenção funcionam, na prática, como voto contrário.

ATENÇÃO

É comum ler em Regimentos que a maioria absoluta corresponde à “metade mais um” dos membros. Em Câmaras com número ímpar de vereadores — a regra, pelo art. 29, IV, da Constituição — a fórmula leva a um número fracionário (em uma Câmara de 11, metade mais um seria 6,5). Na verdade, a maioria absoluta é o primeiro número inteiro superior à metade: 6, em uma Câmara de 11. Redija o Regimento com essa fórmula, ou, melhor ainda, indique o número exato em quadro anexo.

Quadro 4.1 — Cálculo dos quóruns conforme a composição da Câmara

Nº de vereadores	Maioria absoluta	Dois terços	Um terço (requerimento de CPI)
9	5	6	3
11	6	8	4
13	7	9	5
15	8	10	5
17	9	12	6
19	10	13	7
21	11	14	7

38. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

Nº de vereadores	Maioria absoluta	Dois terços	Um terço (requerimento de CPI)
23	12	16	8

Dois cuidados práticos completam o tema. O primeiro é o voto do Presidente, que muitos Regimentos limitam ao desempate e às matérias de quórum qualificado. A regra deve ser expressa e coerente: se o Presidente não vota nas deliberações por maioria simples, isso não o exclui do cômputo da presença, e, nas matérias de quórum qualificado, seu voto deve ser colhido, sob pena de a Câmara perder, artificialmente, um voto necessário. O segundo é a verificação do quórum ao longo da sessão: a presença constatada na abertura não se presume mantida até a votação, e o Regimento deve prever sua verificação a requerimento de qualquer vereador.

EXEMPLO PRÁTICO

Na Câmara de Serra Alta/MG, com 13 vereadores, um projeto de lei complementar que altera o Estatuto dos Servidores recebe 6 votos favoráveis e 2 contrários, com 8 presentes. O Presidente proclama a aprovação por “maioria”. O ato é inválido: tratando-se de lei complementar, era necessária a maioria absoluta dos membros da Casa, ou seja, 7 votos favoráveis, pouco importando que os 6 votos superassem os contrários. O erro decorreu da falta de indicação, no Regimento, do quórum de cada espécie normativa.

4.3 Proposições, iniciativa e o devido processo legislativo

As espécies de proposição

Proposição é toda matéria submetida à apreciação da Câmara. O Regimento deve catalogar as espécies e atribuir a cada uma objeto e rito próprios. Os **projetos de lei** (ordinária e complementar) tratam de matérias que dependem de sanção do Prefeito; os **projetos de resolução** veiculam matérias de economia interna da Câmara, como a alteração do próprio Regimento, a organização dos serviços administrativos e a concessão de licença a vereadores; os **projetos de decreto legislativo** regulam matérias de competência exclusiva da Câmara com efeitos externos, como o julgamento das contas do Prefeito, a sustação de atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar e a concessão de títulos honoríficos, conforme a LOM. Completam o catálogo as **emendas**, os **requerimentos**, as **indicações** (sugestões ao Executivo, sem força vinculante), as **moções** e os **pareceres** das comissões.

A correta classificação não é detalhe burocrático: matéria de competência exclusiva da Câmara aprovada como lei será indevidamente submetida a sanção e veto; inversamente, matéria que exige lei não pode ser tratada por resolução. A técnica legislativa, examinada no Módulo II, oferece os critérios para essa classificação, na linha da Lei Complementar nº 95/1998, que exige que cada lei trate de um único objeto e não contenha matéria estranha a ele³⁹.

A iniciativa reservada

Iniciativa é o poder de deflagrar o processo legislativo. A regra é a iniciativa concorrente ou geral: qualquer vereador, as comissões, a Mesa Diretora, o Prefeito e os cidadãos (iniciativa popular, nos termos do art. 29, XIII, da Constituição) podem apresentar projetos. Há, porém, matérias de iniciativa reservada. Por simetria com o art. 61, § 1º, da Constituição, são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que criem cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumentem sua remuneração; que disponham sobre o regime jurídico dos servidores; e que tratem da criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos do Executivo. Também são do Prefeito, por força do art. 165, as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. De outro lado, cabe à Mesa Diretora a iniciativa das matérias relativas à organização dos serviços da própria Câmara, incluindo a criação de seus cargos (tema do Módulo III).

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 430/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 01/07/1994.

“as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa —, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes.”

A orientação, firmada para os Estados, é estendida aos Municípios por força do art. 29 da Constituição. A LOM e o Regimento não podem, portanto, ampliar livremente a iniciativa parlamentar em matérias que o modelo federal reserva ao Chefe do Executivo.

Convém, contudo, não exagerar o alcance da reserva. O Supremo Tribunal Federal tem interpretado restritivamente as hipóteses de iniciativa privativa, por constituírem exceção à regra da iniciativa geral. Uma lei de iniciativa parlamentar não se torna inconstitucional apenas porque gera alguma despesa para o Executivo: o vício ocorre quando ela interfere na estrutura ou nas atribuições dos órgãos administrativos ou no regime jurídico dos servidores. Da mesma forma, a jurisprudência do STF não reconhece reserva de iniciativa do Executivo em matéria

39. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Arts. 7º e 11.

tributária, de modo que o vereador pode propor, por exemplo, lei que conceda isenção de tributo municipal, observadas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à renúncia de receita.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 917 — ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016, DJe 11/10/2016.

“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 (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal).”

A tese é o principal parâmetro para a triagem de projetos de vereadores: o critério não é “gera despesa?”, mas “altera a estrutura, as atribuições dos órgãos ou o regime dos servidores?”.

O devido processo legislativo

O processo legislativo é a sequência ordenada de atos que vai da apresentação da proposição à publicação da norma: iniciativa, leitura e distribuição, instrução pelas comissões (parecer de constitucionalidade e de mérito), discussão, votação, redação final, envio do autógrafo, sanção ou veto, eventual apreciação do veto, promulgação e publicação. Cada fase cumpre uma função de garantia. O parecer da comissão de constituição e justiça assegura o exame técnico prévio; a discussão garante o contraditório parlamentar; o interstício entre turnos permite reflexão; a redação final confere precisão ao texto; a sanção ou o veto realizam o controle recíproco entre os Poderes. Os arts. 59 a 69 da Constituição traçam esse modelo, aplicável aos Municípios em suas linhas essenciais.

O respeito a essa sequência — o **devido processo legislativo** — é condição de validade da norma. Carvalho Filho associa o devido processo legislativo à garantia objetiva de regularidade na formação das leis e ao direito de participação das minorias parlamentares, que só podem influir no resultado se as etapas previstas forem efetivamente observadas⁴⁰. Pular etapas, desprezar prazos ou votar sem parecer obrigatório pode contaminar a lei com vício formal.

Uma observação sobre o controle judicial é indispensável. A orientação geral do STF é de que a interpretação e a aplicação de normas puramente regimentais constituem, em regra, matéria *interna corporis*, imune ao controle judicial, ressalvada a violação a normas constitucionais do processo legislativo ou a direitos subjetivos dos parlamentares. Isso não reduz a importância do Regimento — ao contrário: regras claras reduzem o espaço para a condução arbitrária das sessões. O primeiro controle do devido processo legislativo é feito dentro da própria Câmara, pelas questões de ordem e pelos recursos ao Plenário.

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

ESQUEMA

- 1 Apresentação e leitura da proposição (verificação de iniciativa e espécie)
- 2 Distribuição às comissões e parecer de constitucionalidade e de mérito
- 3 Inclusão na ordem do dia, discussão e apresentação de emendas
- 4 Votação em um ou dois turnos, com o quórum próprio da espécie
- 5 Redação final e envio do autógrafo ao Prefeito (projetos de lei)
- 6 Sanção expressa ou tácita, ou veto e sua apreciação pela Câmara
- 7 Promulgação e publicação oficial

4.4 Votação, urgência e emendas

As modalidades de votação

A votação pode ser **simbólica**, quando o Presidente convida os vereadores favoráveis a permanecerem sentados (ou a se manifestarem por gesto) e proclama o resultado pela visualização do Plenário; **nominal**, quando cada vereador é chamado e seu voto é registrado individualmente, manual ou eletronicamente; e, nas hipóteses admitidas, **secreta**. A votação simbólica é ágil, mas não registra quem votou em que sentido nem demonstra que havia quórum. Por isso o Regimento deve assegurar a **verificação de votação**, pela qual qualquer vereador pode requerer que a votação simbólica seja imediatamente repetida pelo processo nominal.

A regra contemporânea é a **votação ostensiva**. O princípio da publicidade (CF, art. 37, caput) e a lógica da representação política exigem que o eleitor saiba como votou seu representante. A Emenda Constitucional nº 76/2013 aboliu o voto secreto nos casos de perda de mandato de parlamentar e de apreciação de vetos no Congresso Nacional, sinalizando uma tendência que deve orientar a revisão dos Regimentos municipais. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que a publicidade não é mera formalidade, mas condição de eficácia e de controle dos atos estatais⁴¹. Muitas LOMs e Regimentos ainda preveem voto secreto para eleição da Mesa, apreciação de vetos, julgamento de contas e cassação de mandato; essas previsões merecem ser revistas, e, no processo de cassação, o próprio Decreto-Lei nº 201/1967 determina votações nominais, uma para cada infração articulada na denúncia⁴².

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

42. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Art. 5º, VI, e art. 7º, § 1º.

O regime de urgência

O regime de urgência acelera a tramitação: dispensa interstícios, reduz prazos de comissões e coloca a matéria à frente na ordem do dia. É instrumento legítimo para matérias que realmente não podem esperar, como a resposta a calamidade ou um prazo de convênio iminente. Sem disciplina clara, porém, torna-se via de atropelo do debate e da análise técnica, e o que era exceção vira rotina.

A orientação geral do STF é de que a tramitação em regime de urgência não autoriza a supressão de fases essenciais do processo legislativo asseguradas constitucionalmente. Assim, a urgência pode abreviar prazos, mas não pode eliminar o exame de constitucionalidade, dispensar o quórum próprio da matéria, afastar o interstício de dez dias entre os turnos de votação da LOM ou impedir a apresentação de emendas. O Regimento deve definir quem pode requerer urgência, qual o quórum de aprovação do requerimento, quais matérias não a admitem e o que acontece com os pareceres — que podem ser emitidos oralmente em plenário ou por comissões reunidas, mas não suprimidos.

Emendas, destaques e redação final

Durante a tramitação, o texto pode ser alterado por **emendas** — supressivas, substitutivas, modificativas, aditivas ou aglutinativas — e por **destaques**, que permitem votar separadamente parte do texto ou uma emenda. São instrumentos de aperfeiçoamento da norma e de participação das minorias. Seu uso, entretanto, tem limites. O primeiro é constitucional: em projetos de iniciativa reservada do Prefeito, não se admitem emendas parlamentares que aumentem a despesa prevista (CF, art. 63, I, por simetria), ressalvadas as emendas ao orçamento nos termos do art. 166. O segundo é a **pertinência temática**: a emenda deve guardar relação com o objeto do projeto, sendo inadmissível o chamado “contrabando legislativo”, que insere matéria estranha em proposição alheia, prática incompatível com a LC nº 95/1998 e com o devido processo legislativo.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 686 — RE 745.811/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 18/10/2013, DJe 06/11/2013.

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

Na prática: quando o Prefeito envia projeto de reajuste ou de reestruturação de carreira, a Câmara pode rejeitá-lo, aprová-lo ou emendá-lo para reduzir ou reorganizar despesas, mas não pode, por emenda, ampliar os valores ou estender o benefício a outras categorias.

A **redação final** consolida o texto aprovado, incorporando as emendas, corrigindo erros materiais, ajustando a numeração e harmonizando a linguagem, sem alterar o mérito do que foi deliberado. A LC nº 95/1998 exige clareza, precisão e ordem lógica (art. 11), e essas exigências também se aplicam nessa fase. O Regimento deve atribuir a redação final a uma comissão e deixar claro que qualquer alteração de conteúdo depende de nova deliberação do Plenário, pois autógrafos que divergem do texto votado são fonte recorrente de litígio.

4.5 Soluções regimentais: tabela de quóruns e transparência das votações

Sistematizar os quóruns em quadro regimental

A resposta mais eficaz à insegurança sobre quóruns é a **tabela regimental de quóruns**: um quadro, inserido no corpo do Regimento ou em anexo com a mesma força normativa, que indica, para cada espécie de proposição, o quórum de deliberação, a base de cálculo, a modalidade de votação e o número de turnos. A objetividade elimina a discricionariedade na condução das sessões e transforma uma discussão política acalorada em simples conferência de um quadro. Essa sistematização é uma das medidas de maior impacto prático na redução de litígios sobre a validade das deliberações.

A tabela deve ser construída em harmonia com a LOM: quando a Lei Orgânica fixar quórum para determinada matéria, o Regimento não pode reduzi-lo, porque a LOM ocupa posição hierárquica superior no ordenamento municipal. O Regimento pode, entretanto, fixar quóruns para matérias de sua própria economia interna (como o requerimento de urgência ou a alteração do próprio Regimento), desde que não contrarie a Constituição nem a LOM. O quadro abaixo é um **modelo**: as linhas assinaladas como “sugestão” devem ser ajustadas às escolhas de cada Câmara e conferidas com a respectiva LOM.

Quadro 4.2 — Tabela-modelo de quóruns regimentais

Matéria	Quórum de deliberação	Base de cálculo	Votação	Fundamento
Projeto de lei ordinária; projetos de resolução e de decreto legislativo em geral	Maioria simples	Presentes, exigida a presença da maioria absoluta	Simbólica, com verificação a pedido; ou nominal	CF, art. 47 (simetria)
Projeto de lei complementar	Maioria absoluta	Total de membros	Nominal	CF, art. 69 (simetria); LOM
Rejeição de veto	Maioria absoluta	Total de membros	Nominal e ostensiva	CF, art. 66, § 4º (simetria)

Matéria	Quórum de deliberação	Base de cálculo	Votação	Fundamento
Emenda à Lei Orgânica	Dois terços, em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias	Total de membros	Nominal	CF, art. 29, caput; LOM
Rejeição do parecer prévio do TCE/MG sobre as contas do Prefeito	Dois terços	Total de membros	Nominal	CF, art. 31, § 2º (ver Módulo V)
Cassação de mandato de Prefeito ou de vereador	Dois terços, por infração articulada	Total de membros	Nominal	DL nº 201/1967, art. 5º, VI, e art. 7º, § 1º
Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito	Requerimento subscrito por um terço (não há votação)	Total de membros	—	CF, art. 58, § 3º (simetria)
Requerimento de urgência	Maioria absoluta (sugestão)	Total de membros	Nominal	Regimento Interno
Alteração ou reforma do Regimento Interno	Maioria absoluta, em dois turnos (sugestão)	Total de membros	Nominal	Regimento Interno; LOM
Destituição de membro da Mesa Diretora	Dois terços (sugestão), assegurada ampla defesa	Total de membros	Nominal	LOM; Regimento Interno (ver Módulo III)

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão de dispositivos, a adaptar à LOM e à composição de cada Câmara:

Art. X. As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, salvo disposição em contrário da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal ou deste Regimento.

§ 1º Considera-se maioria absoluta o primeiro número inteiro superior à metade do total de membros da Câmara, e dois terços o primeiro número inteiro igual ou superior a dois terços desse total.

§ 2º Os quóruns de deliberação, a base de cálculo, a modalidade de votação e o número de turnos de cada espécie de proposição constam do Anexo I deste Regimento.

§ 3º A presença da maioria absoluta será verificada antes de cada votação, de ofício ou a requerimento de qualquer vereador, suspendendo-se a deliberação se não for constatada.

§ 4º O Presidente votará nas matérias que exijam quórum de maioria absoluta ou de dois terços e, nas demais, apenas para desempatar, sendo sempre computado para efeito de quórum de presença.

Garantir a transparência das votações

A segunda solução de alto impacto é a transparência das votações. O Regimento moderno deve adotar a votação ostensiva como regra, prever o registro eletrônico (ou, na sua falta, a chamada nominal registrada em ata) dos votos, assegurar a verificação de votação a pedido de qualquer vereador e determinar a publicação dos resultados, com a identificação do voto de cada parlamentar. A votação secreta, se mantida, deve restringir-se a hipóteses excepcionais expressamente previstas e compatíveis com a Constituição.

A publicidade das votações conecta-se diretamente ao controle social. A Lei de Acesso à Informação consagra a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (art. 3º, I) e impõe a transparência ativa, isto é, a divulgação, independentemente de requerimento, de informações de interesse coletivo ou geral (art. 8º)⁴³. Poucas informações são de interesse mais coletivo do que o modo como os representantes votam as leis. A Lei do Governo Digital, por sua vez, estimula a prestação digital de serviços e a abertura de dados, o que inclui disponibilizar resultados de votação em formato aberto e pesquisável⁴⁴. O tema da transparência e do governo digital na LOM é retomado no Módulo VII.

43. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Arts. 3º e 8º.

44. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

Ata, registro e publicidade das deliberações

A ata é a memória oficial da sessão e, ao mesmo tempo, instrumento de segurança jurídica — porque comprova o respeito ao rito e ao quórum — e de controle social — porque permite fiscalizar as decisões. Na situação-problema da abertura deste módulo, a ausência de registro da presença e dos votos foi exatamente o que tornou a lei vulnerável.

O Regimento deve disciplinar a forma e o conteúdo mínimo da ata, o prazo para sua lavratura e aprovação, o registro eletrônico das votações, a gravação e transmissão das sessões e a publicação tempestiva de todos esses documentos no portal da Câmara. A gravação audiovisual deve integrar o acervo da sessão como prova complementar.

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão de dispositivos sobre votação e registro, a adaptar:

Art. Y. A votação será ostensiva, pelo processo simbólico ou nominal, admitida a votação secreta somente nas hipóteses expressamente previstas na Lei Orgânica Municipal.

§ 1º Adotar-se-á obrigatoriamente o processo nominal nas matérias que exijam quórum de maioria absoluta ou de dois terços, na apreciação de vetos e nos processos de cassação de mandato.

§ 2º Qualquer vereador poderá requerer verificação da votação simbólica, que será imediatamente repetida pelo processo nominal.

Art. Z. Da ata de cada sessão constarão, no mínimo, os vereadores presentes, as matérias apreciadas, as questões de ordem e respectivas decisões, o resultado de cada votação e, nas votações nominais, o voto de cada vereador.

Parágrafo único. A ata, a gravação audiovisual da sessão e o registro nominal das votações serão publicados no portal da Câmara na internet, em formato aberto, no prazo de até cinco dias úteis.

4.6 Triagem prévia de constitucionalidade e urgência responsável

Evitar o vício de iniciativa antes da pauta

A forma mais econômica de lidar com o vício de iniciativa é impedir que ele chegue ao Plenário. Recomenda-se instituir, no Regimento, uma **triagem prévia** das proposições, a cargo da Procuradoria ou da assessoria jurídica e da comissão de constituição e justiça, que confira, antes da inclusão em pauta, a competência municipal sobre o tema, a espécie normativa adequada, a iniciativa (se concorrente ou reservada), a adequação orçamentária e financeira e a técnica legislativa. A assessoria atua como filtro de constitucionalidade, e o parecer, embora não vinculante para o Plenário, deve ser obrigatório e fundamentado.

Essa cautela evita a tramitação de projetos natimortos e poupa a Câmara do desgaste de aprovar leis depois declaradas inconstitucionais. Não se trata de censurar a atividade parlamentar: o vereador que tem uma boa ideia sobre matéria reservada pode apresentá-la como **indicação** ao Prefeito, ou construir, com a assessoria, uma solução que respeite o Tema 917, dispondo sobre políticas públicas sem interferir na estrutura administrativa.

ATENÇÃO

É comum ouvir que, se o Prefeito sancionar a lei, o problema da iniciativa está resolvido. Essa era a orientação da antiga Súmula 5/STF — “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.” —, hoje superada, embora não formalmente cancelada. Na verdade, a sanção não convalida o vício de iniciativa: a inconstitucionalidade formal persiste e pode ser declarada a qualquer tempo, inclusive por provocação do próprio Prefeito que sancionou ou de seu sucessor.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 2.867/ES, Tribunal Pleno, j. 03/12/2003, DJ 09/02/2007.

O Supremo Tribunal Federal assentou que a sanção do Chefe do Executivo não convalida o vício de iniciativa, afastando a aplicação da Súmula 5/STF, cuja superação já vinha sendo reconhecida em julgados anteriores (Rp 890; ADI 1.197; AR 1.753).

Consequência prática: a sanção não é “seguro” contra a inconstitucionalidade. O controle preventivo, na própria Câmara, é a via mais segura.

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão de dispositivo sobre triagem prévia, a adaptar:

Art. W. Nenhuma proposição será incluída na ordem do dia sem parecer da Procuradoria da Câmara e da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre sua constitucionalidade, legalidade, iniciativa, espécie normativa, adequação orçamentária e técnica legislativa.

§ 1º Concluindo o parecer pela existência de vício de iniciativa, o autor será notificado para, no prazo de cinco dias, retirar a proposição, convertê-la em indicação ao Poder Executivo ou recorrer ao Plenário.

§ 2º O parecer jurídico tem natureza opinativa, mas sua ausência impede a votação da matéria.

Uma urgência usada com responsabilidade

A urgência responsável combina celeridade e garantias. Três técnicas regimentais são particularmente úteis. A primeira é o **quórum qualificado** para aprovação do requerimento de urgência (maioria absoluta, por exemplo), de modo que a aceleração dependa de amplo consenso. A segunda é a **vedação de supressão de pareceres essenciais**: na urgência, o parecer da comissão de constituição e justiça pode ser oferecido em prazo reduzido ou oralmente em plenário,

mas nunca dispensado. A terceira são os **limites de uso**: número máximo de matérias em urgência por sessão, vedação de urgência para determinadas espécies (emenda à LOM, alteração do Regimento, códigos) e exigência de justificativa escrita.

O Regimento moderno trata a urgência como exceção fundamentada, e não como rotina, podendo distinguir a **urgência simples**, que reduz prazos, da **urgência urgentíssima**, que permite a votação na mesma sessão e deve ficar restrita a hipóteses estritas. A urgência solicitada pelo Prefeito para projetos de sua iniciativa, prevista em muitas LOMs por simetria com o art. 64, § 1º, da Constituição, também deve ter prazo e efeitos definidos, como o sobrestamento das demais deliberações após o decurso do prazo.

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão de dispositivos sobre urgência, a adaptar:

Art. V. A urgência dispensa exigências regimentais de interstício e prazo, salvo as relativas a quórum, ao parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e à publicidade da pauta.

§ 1º O requerimento de urgência, devidamente justificado, será subscrito pelo autor da proposição, por líder ou por um terço dos vereadores, e aprovado pela maioria absoluta dos membros da Câmara.

§ 2º Não se admite urgência para proposta de emenda à Lei Orgânica, projeto de alteração deste Regimento e projetos de código.

§ 3º Não serão apreciadas mais de três proposições em regime de urgência na mesma sessão, salvo deliberação de dois terços dos membros da Câmara.

4.7 Consolidação e caso prático

A atividade legislativa da Câmara exige clareza sobre cinco elementos: os tipos de sessão e o roteiro da pauta; a distinção entre quórum de instalação e quórum de deliberação, com a correta aplicação da maioria simples, da maioria absoluta e dos dois terços; as modalidades de votação, com prevalência da votação ostensiva; a iniciativa, geral ou reservada; e o regime de urgência, com seus limites. O devido processo legislativo, que articula esses elementos, é condição de validade da norma, e não mera formalidade.

Três medidas se destacam pelo impacto na segurança jurídica: sistematizar os quóruns em tabela regimental, prestigiar a votação ostensiva e filtrar o vício de iniciativa antes da pauta. A base normativa do módulo: Constituição Federal, arts. 37, 47, 57, 59 a 69 e 61, § 1º; LC nº 95/1998; Lei nº 12.527/2011; e, para a cassação, o DL nº 201/1967⁴⁵.

Quadro 4.3 — Síntese: problemas frequentes e respostas regimentais

45. SILVA, 2023; MEIRELLES, 2017.

Problema	Consequência	Resposta regimental
Pauta sem prazo mínimo e inclusão extrapauta livre	Surpresa, alegação de nulidade	Prazo de distribuição e publicação; extrapauta restrita
Confusão entre quórum de instalação e de deliberação	Aprovação sem os votos exigidos	Definições expressas e Quadro de quóruns em anexo
Votação simbólica sem verificação	Impossibilidade de provar quórum e votos	Verificação a pedido; nominal obrigatória em quóruns qualificados
Projetos com vício de iniciativa em pauta	Lei inconstitucional, mesmo sancionada	Triagem prévia obrigatória pela Procuradoria e pela CCJ
Urgência como rotina	Supressão do debate e do exame técnico	Quórum qualificado, pareceres preservados, limites por sessão
Ata lacônica e sem publicação	Insegurança e ausência de controle social	Conteúdo mínimo, registro nominal, publicação em formato aberto

EXEMPLO PRÁTICO — CASO DO MÓDULO

Caso. Na Câmara de Serra Alta/MG, um vereador apresenta projeto de lei que cria dez cargos de agente de fiscalização ambiental no quadro da Prefeitura, com a respectiva remuneração. O projeto tramita sem parecer jurídico, é aprovado e o Prefeito, interessado na medida, o sanciona. Um ano depois, a lei é questionada por vício de iniciativa. A sanção corrigiu o defeito?

Solução comentada. A iniciativa era privativa do Prefeito: a criação de cargos na administração direta e a fixação de sua remuneração estão entre as matérias reservadas pelo art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição, cuja observância é compulsória para os entes federados (ADI 430/DF), estendendo-se aos Municípios. O caso não se enquadra na ressalva do Tema 917, porque a lei não apenas cria despesa: altera a estrutura administrativa do Executivo. A sanção não sana o vício formal — a Súmula 5/STF está superada e a ADI 2.867/ES afirmou que a sanção não convalida o vício de iniciativa —, de modo que a inconstitucionalidade formal persiste. Uma triagem prévia de constitucionalidade teria identificado o problema antes da pauta e oferecido ao vereador alternativas legítimas: converter a proposta em indicação ao Prefeito, para que este enviasse projeto próprio, ou reformulá-la como lei de política pública ambiental sem criação de cargos.

Resumo executivo

- A sessão regularmente convocada e instalada é o único espaço de deliberação válida do Plenário; o Regimento deve definir tipos de sessão, convocação e roteiro.
- A pauta precisa de prazo mínimo de distribuição, publicação e regras restritivas para inclusão extrapauta.
- Quórum de instalação refere-se à presença; quórum de deliberação, ao número de votos necessários à aprovação.

- Regra geral (CF, art. 47, por simetria): maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros.
- Maioria absoluta é o primeiro inteiro superior à metade do total de membros; dois terços, o primeiro inteiro igual ou superior a $2/3$ desse total.
- Matérias reservadas ao Prefeito (art. 61, § 1º, por simetria) não podem ser iniciadas por vereador; a sanção não convalida o vício (Súmula 5/STF superada).
- Lei parlamentar que cria despesa, mas não altera estrutura, atribuições de órgãos nem regime de servidores, não usurpa a iniciativa do Executivo (Tema 917).
- Emendas parlamentares não podem aumentar despesa em projeto de iniciativa reservada (Tema 686) e devem guardar pertinência temática.
- A votação ostensiva é a regra; a verificação de votação deve ser assegurada e a votação nominal, obrigatória nos quóruns qualificados.
- Urgência é exceção fundamentada: abrevia prazos, mas não suprime pareceres essenciais nem quóruns.

Questões para fixação

1. Uma Câmara Municipal tem 15 vereadores. Quantos votos favoráveis são necessários, respectivamente, para aprovar um projeto de lei complementar e para rejeitar o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas do Prefeito?
 - a. 7 e 10.
 - b. 8 e 10.
 - c. 8 e 11.
 - d. A maioria dos presentes em ambos os casos.
2. Estão presentes 7 dos 11 vereadores de uma Câmara. Um projeto de lei ordinária recebe 4 votos favoráveis e 3 contrários. Assinale a alternativa correta.
 - a. O projeto foi rejeitado, pois não obteve 6 votos.
 - b. O projeto foi aprovado, pois havia quórum de instalação e obteve a maioria dos votos.
 - c. A votação é nula, pois o quórum de instalação exige dois terços.
 - d. O projeto foi aprovado, mas depende de segundo turno obrigatório por força da Constituição.
3. Sobre a sanção de projeto de lei de iniciativa parlamentar que invade matéria reservada ao Prefeito, é correto afirmar:
 - a. A sanção supre a falta de iniciativa, conforme a Súmula 5/STF, ainda aplicada.
 - b. A sanção convalida o vício se ocorrer dentro de quinze dias úteis.
 - c. A sanção não convalida o vício de iniciativa, e a inconstitucionalidade formal persiste.
 - d. O vício só pode ser alegado por vereador que votou contra o projeto.

4. De acordo com o Tema 917 do STF, lei de iniciativa parlamentar que gera despesa para a Administração:
- a. é sempre inconstitucional, por criar despesa.
 - b. não usurpa a iniciativa do Executivo se não tratar da estrutura ou atribuições de seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores.
 - c. só é válida se aprovada por dois terços dos membros da Câmara.
 - d. depende de prévia autorização do Tribunal de Contas.
5. Em relação ao regime de urgência, a disciplina regimental mais adequada ao devido processo legislativo é:
- a. permitir que a urgência dispense o parecer da comissão de constituição e justiça, para agilizar a votação.
 - b. admitir urgência para qualquer matéria, inclusive emenda à LOM, com dispensa do interstício de dez dias.
 - c. exigir quórum qualificado para o requerimento, preservar os pareceres essenciais e limitar o número de matérias por sessão.
 - d. deixar ao Presidente a decisão exclusiva sobre a concessão de urgência.
6. Redija, com base no conteúdo deste módulo, um conjunto de dispositivos regimentais sobre votação que previna a situação-problema descrita na abertura (votação simbólica contestada e ausência de prova de quórum). Justifique cada escolha.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, arts. 29, 31, 47 e 59 a 69 — texto atualizado no portal da Presidência da República (Planalto).
- BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998 — elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (portal do Planalto).
- Portal do Supremo Tribunal Federal, seção de Repercussão Geral — consulta às teses dos Temas 686 e 917.

M Ó D U L O

V

A Câmara como órgão de controle: fiscalizar e julgar

Fiscalizar o Executivo, julgar contas e zelar pelo decoro

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Chega à Câmara Municipal o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) recomendando a rejeição das contas anuais do Prefeito. Na reunião da Comissão de Finanças, um vereador pergunta: o Plenário está obrigado a seguir o parecer? Se não estiver, com que quórum pode afastá-lo? E se a Câmara simplesmente não votar? As respostas a essas perguntas separam o exercício legítimo da função de controle do arbítrio político — e mostram por que o Regimento Interno precisa disciplinar com precisão o modo como a Câmara fiscaliza e julga.

5.1 As funções de controle exercidas pela Câmara

Além de legislar, a Câmara Municipal fiscaliza e julga: é o principal órgão de controle externo do Executivo local. O art. 31 da Constituição dispõe que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, na forma da lei, com o auxílio dos Tribunais de Contas.⁴⁶

A **função fiscalizadora** compreende o controle político-administrativo — pedidos de informação, convocações, Comissões Parlamentares de Inquérito e comissões permanentes — e o controle financeiro-orçamentário, exercido com o auxílio técnico do Tribunal de Contas. A **função julgadora** abrange o julgamento das contas anuais do Prefeito e o processo por infrações político-administrativas, que pode resultar na cassação do mandato do Prefeito ou do vereador.

Hely Lopes Meirelles já observava que o controle exercido pela Câmara é essencialmente político, mas não é arbitrário: incide sobre a conduta do Executivo segundo parâmetros constitucionais e legais, e se expressa por atos que devem observar forma, competência e motivação.⁴⁷ A consequência prática é direta: quanto mais grave o efeito de um ato de controle — a rejeição de contas que pode gerar inelegibilidade, a cassação de um mandato conferido pelo voto popular —, maior deve ser o rigor procedimental. E é o Regimento Interno, em harmonia com a Lei Orgânica Municipal (LOM), que traduz esse rigor em regras operacionais.

Na prática, os problemas raramente decorrem da ausência de competência, e sim da ausência de procedimento: Regimentos que apenas reproduzem o texto constitucional, sem dizer quem relata, em que prazo, como se notifica o interessado e com que quórum se vota, abrem espaço a improvisos que depois se transformam em nulidades.

46. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Ver art. 31, caput e §§ 1º a 4º, e arts. 70 a 75, aplicáveis aos Municípios no que couber.

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

CONCEITO-CHAVE

Controle externo municipal é a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município exercida pela Câmara Municipal, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas. Divide-se, na atuação da Câmara, em **função fiscalizadora** (acompanhar, requisitar, investigar) e **função julgadora** (julgar contas e infrações político-administrativas).

5.2 Instrumentos de fiscalização: pedidos de informação, convocações e prazos

5.2.1 O pedido de informação como instrumento da Casa

O instrumento mais cotidiano do controle parlamentar é o pedido de informação. Por simetria com o art. 50 da Constituição — que permite às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado, configurando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas —, as Leis Orgânicas costumam prever mecanismo equivalente em face do Prefeito e dos secretários municipais. No plano municipal, o Decreto-Lei nº 201/1967 tipifica como infração político-administrativa do Prefeito desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informação da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular (art. 4º, III).⁴⁸

A expressão "a tempo e em forma regular" é decisiva. Ela significa que a eficácia do pedido de informação — e, sobretudo, a possibilidade de responsabilizar o Prefeito pela omissão — depende de o próprio Legislativo ter observado as regras de formulação e encaminhamento. E aqui surge um ponto frequentemente mal compreendido: o pedido de informação é um ato **da Câmara**, e não de cada vereador isoladamente.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 4.700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 13/12/2021 (sessão virtual), Informativo STF 1.041.

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

A norma impugnada integrava a Lei Orgânica do Distrito Federal, mas o entendimento alcança expressamente as normas estaduais e municipais. Dispositivos de LOM ou de Regimento que autorizam o vereador a “requisitar” diretamente informações ao Prefeito, sob pena de infração, devem ser revistos: a requisição há de passar pela Mesa Diretora, por comissão ou pelo Plenário.

48. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

Isso não significa que o vereador, individualmente, esteja privado de acesso à informação pública. Ele conserva, como qualquer cidadão, o direito fundamental de acesso a informações assegurado pelo art. 5º, XXXIII, da Constituição e pela Lei de Acesso à Informação.⁴⁹ A diferença está no regime jurídico: o pedido individual segue o rito e os prazos da Lei nº 12.527/2011, sem as consequências político-administrativas próprias do pedido institucional.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 832 — RE 865.401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 25/04/2018.

“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.”

O caso, oriundo de Minas Gerais, envolvia vereador. Combinado com a ADI 4.700, desenha o modelo: o vereador pede como cidadão (via LAI); a Câmara requisita como instituição (via Regimento e LOM).

5.2.2 Prazos, consequências e convocação de autoridades

Um pedido de informação sem prazo de resposta é cortesia, não instrumento de controle. O Regimento — e, preferencialmente, a LOM, por se tratar de relação entre Poderes — deve fixar o prazo (a referência constitucional de trinta dias é a usual), a prorrogação justificada e as consequências do silêncio ou da recusa. Cautela: o Regimento não pode criar crime de responsabilidade nem alterar o rito de cassação, matérias de competência da União; pode prever a comunicação ao Plenário, a eventual instauração do processo do Decreto-Lei nº 201/1967 e a representação ao Ministério Público e ao TCE/MG.

Secretários municipais e dirigentes da administração indireta podem ser convocados para prestar esclarecimentos sobre assunto previamente determinado, em Plenário ou em comissão. A convocação do próprio Prefeito é vista com reservas, pois o modelo federal não submete o Presidente da República à convocação parlamentar; para ele, a LOM deve preferir o convite e o pedido escrito de informação.

⁴⁹. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. X. A Câmara Municipal, por deliberação do Plenário, da Mesa Diretora ou de comissão, poderá encaminhar ao Prefeito e aos Secretários Municipais pedidos escritos de informação sobre fato relacionado com matéria sujeita à fiscalização da Câmara.

§ 1º O requerimento de vereador que proponha pedido de informação será submetido à deliberação do órgão competente, na forma deste Regimento, e deverá indicar com precisão o objeto e os documentos solicitados.

§ 2º O pedido será respondido no prazo de trinta dias, prorrogável uma vez, por igual período, mediante justificativa escrita da autoridade destinatária.

§ 3º A recusa, o não atendimento no prazo ou a prestação de informações falsas será comunicada ao Plenário e poderá ensejar a apuração de responsabilidade nos termos da legislação federal, sem prejuízo de representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

§ 4º O disposto neste artigo não prejudica o direito do vereador, na condição de cidadão, de requerer informações com fundamento na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Sugestão a adaptar à LOM e à estrutura regimental de cada Câmara.

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Serra Alta/MG, a LOM previa que qualquer vereador poderia requisitar informações ao Prefeito, em quinze dias, “sob pena de crime de responsabilidade”. Um vereador protocolou, em seu nome, dezenas de requisições e, diante do silêncio do Executivo, pediu a abertura de processo de cassação. A Procuradoria da Câmara opinou pela inviabilidade: a norma contraria a ADI 4.700, e a omissão só seria relevante diante de pedido da Casa. Solução: emendar a LOM para atribuir a requisição à Mesa, às comissões e ao Plenário e orientar o vereador a usar, paralelamente, a LAI.

5.3 Crime de responsabilidade, infração político-administrativa e o rito de cassação

5.3.1 Dois regimes que não se confundem

Poucos temas geram tantas nulidades no plano municipal quanto a confusão entre crime de responsabilidade e infração político-administrativa. O Decreto-Lei nº 201/1967, recepcionado pela Constituição de 1988, disciplina ambos, mas em regimes inteiramente distintos. O art. 1º enumera os **crimes de responsabilidade** do Prefeito — condutas de natureza penal, como apropriar-se de bens ou rendas públicas ou desviá-los em proveito próprio ou alheio —, sujeitos a julgamento pelo Poder Judiciário, independentemente de pronunciamento da Câmara. Já o art. 4º enumera as **infrações político-administrativas**, sujeitas ao julgamento da Câmara Municipal e sancionadas com a cassação do mandato.

Hely Lopes Meirelles sistematizou essa distinção ao demonstrar que a responsabilidade penal do Prefeito e sua responsabilidade político-administrativa têm fundamentos, órgãos julgadores e sanções próprios, podendo coexistir diante do mesmo fato sem que uma dependa da outra.⁵⁰ Um mesmo episódio — por exemplo, a omissão reiterada no repasse do duodécimo à Câmara — pode, em tese, dar ensejo a processo criminal no Tribunal de Justiça e a processo de cassação na Câmara. O erro está em misturar os ritos: a Câmara não julga crimes, e o Judiciário não cassa mandato por infração político-administrativa.

Como a definição das condutas e das normas de processo e julgamento cabe à União, a LOM e o Regimento não podem criar hipóteses de cassação, alterar quóruns ou suprimir fases do rito federal. O espaço da Câmara é o da complementação procedimental — sorteio, registro das sessões, publicidade, garantias de defesa —, sempre dentro do Decreto-Lei nº 201/1967.

Quadro 5.1 — Crime de responsabilidade × infração político-administrativa

Aspecto	Crime de responsabilidade	Infração político-administrativa
Base legal	DL 201/1967, art. 1º	DL 201/1967, art. 4º (Prefeito) e art. 7º (vereador)
Natureza	Penal	Política
Órgão julgador	Poder Judiciário	Câmara Municipal
Sanção principal	Pena privativa de liberdade, perda do cargo e inabilitação, nos termos da lei	Cassação do mandato
Rito	Processo penal (art. 2º do DL 201/1967)	Art. 5º do DL 201/1967
Dependência entre as esferas	Independentes: o mesmo fato pode gerar ambos os processos	

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

O processo de cassação por infração político-administrativa tem rito próprio, que deve ser seguido com rigor. Em linhas gerais, inicia-se por denúncia escrita, com a exposição dos fatos e a indicação das provas, que pode ser apresentada por qualquer eleitor. Se o denunciante for vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão Processante. Lida a denúncia, o Plenário delibera sobre seu recebimento; recebida, constitui-se, por sorteio entre os desimpedidos, a Comissão Processante, composta de três vereadores, que elegerão o Presidente e o Relator.

Seguem-se a notificação do denunciado, com cópia da denúncia e dos documentos, para defesa prévia em dez dias; o parecer da comissão pelo prosseguimento ou arquivamento; a instrução, sempre com intimação do denunciado e de seu procurador; as razões finais e o parecer fi-

50. MEIRELLES, 2017.

nal; e a sessão de julgamento, com defesa oral. A votação é nominal, sobre cada infração articulada, e a cassação exige dois terços dos membros da Câmara. O processo deve ser concluído em noventa dias da notificação do acusado, sob pena de arquivamento, sem prejuízo de nova denúncia sobre os mesmos fatos.

A observância do contraditório e da ampla defesa, nesse contexto, não é mera formalidade: é condição de validade do processo, por força do devido processo legal assegurado pelo art. 5º, LIV e LV, da Constituição, e do próprio desenho do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967. Os vícios mais comuns que levam à anulação judicial são conhecidos: notificação defeituosa ou sem os documentos da denúncia; indeferimento imotivado de provas; participação de vereador impedido (o próprio denunciante) na comissão ou na votação; julgamento de fatos não descritos na denúncia; e extrapolação do prazo de noventa dias.

ESQUEMA — RITO DA CASSAÇÃO (DL 201/1967, ART. 5º)

- 1 Denúncia escrita, com fatos e provas (denunciante-vereador fica impedido)
- 2 Leitura e deliberação do Plenário sobre o recebimento
- 3 Sorteio da Comissão Processante (três vereadores)
- 4 Notificação do denunciado e defesa prévia em dez dias
- 5 Parecer pelo prosseguimento ou arquivamento
- 6 Instrução, com intimação do denunciado para todos os atos
- 7 Razões finais e parecer final
- 8 Sessão de julgamento: votação nominal por infração; cassação por dois terços dos membros
- 9 Prazo total: noventa dias da notificação, sob pena de arquivamento

5.4 O julgamento das contas do Prefeito

5.4.1 Parecer prévio e quórum de dois terços

O julgamento das contas anuais do Prefeito é, talvez, o ato de controle de maior repercussão que a Câmara pratica. A Constituição estabelece o procedimento em duas etapas: o Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, e a Câmara Municipal as julga. A relação entre as duas etapas está no art. 31, § 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.”

Esse dispositivo encerra um equilíbrio delicado. De um lado, a palavra final é da Câmara: o parecer do Tribunal de Contas é opinativo e não vincula a decisão política dos representantes eleitos. De outro, o parecer tem um peso qualificado: a Câmara só pode contrariá-lo por maioria de dois terços, calculada sobre o número total de membros da Casa — e não sobre os presentes. Numa Câmara de onze vereadores, por exemplo, dois terços correspondem a 7,33, de modo que são necessários oito votos para afastar o parecer; numa Câmara de nove vereadores, seis votos.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 157 — RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016), DJe 23/08/2017.

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

Duas lições práticas: a Câmara não pode delegar nem transferir ao Tribunal de Contas o julgamento; e a inércia da Câmara não produz julgamento automático. Previsões de LOM segundo as quais, “esgotado o prazo sem deliberação, prevalecerá o parecer prévio” como se fosse julgamento, devem ser revistas.

Se o julgamento ficto é incabível, a Câmara tem o dever de efetivamente julgar: a omissão não aprova nem rejeita as contas. O Regimento deve, por isso, prever prazo para a deliberação e a inclusão obrigatória da matéria na Ordem do Dia, com preferência, esgotado o prazo da comissão.

5.4.2 Contas de governo, contas de gestão e inelegibilidade

A decisão da Câmara sobre as contas produz efeitos que ultrapassam o exercício financeiro. Nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), são inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.⁵¹ Note-se que os requisitos da irregularidade insanável e do ato doloso de improbidade decorrem da própria lei complementar, cabendo à Justiça Eleitoral, no processo de registro de candidatura, verificar sua presença.

51. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

Distinguem-se as **contas de governo** — desempenho global do Chefe do Executivo na execução do orçamento e no cumprimento de limites e metas — e as **contas de gestão**, relativas aos atos concretos de ordenação de despesa. Discutiu-se por muito tempo quem julga as contas de gestão do Prefeito ordenador de despesas; para fins eleitorais, a resposta do STF veio no Tema 835.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 835 — RE 848.826/CE, Rel. originário Min. Roberto Barroso (vencido), Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 10/08/2016, DJe 23/08/2017.

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

Para gerar inelegibilidade, portanto, a rejeição das contas do Prefeito — de governo ou de gestão — deve ser decidida pela Câmara Municipal.

ATENÇÃO

É comum ler que o Tema 835 “distingue contas de governo (julgadas pela Câmara) e contas de gestão (julgadas pelo Tribunal de Contas)”, e também vê-lo identificado como “RE 848.826/MG”. Na verdade, o recurso é o **RE 848.826/CE**, e a tese afirma exatamente o oposto: **para fins de inelegibilidade, ambas as espécies de contas do Prefeito são julgadas pela Câmara**, prevalecendo o parecer prévio salvo decisão de dois terços. A competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão do Prefeito ordenador de despesas — com imputação de débito e aplicação de sanções — existe, mas **fora da esfera eleitoral**, e foi afirmada pelo STF na **ADPF 982/PR** (Rel. Min. Flávio Dino, 2025), que preservou a competência exclusiva das Câmaras para os fins do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990. O tema é tratado em profundidade no Módulo IX.

5.4.3 Julgamento seguro: contraditório, motivação e clareza

Conduzir o julgamento de contas com segurança exige quatro cuidados. O primeiro é o respeito ao parecer prévio e ao quórum qualificado. O segundo é o contraditório: embora o Prefeito já se tenha manifestado perante o Tribunal de Contas, o julgamento pela Câmara é novo procedimento e deve assegurar defesa perante a própria Casa, por força do devido processo legal — julgamentos sem notificação do Prefeito ou ex-Prefeito são, em regra, anulados.

O terceiro cuidado é a motivação. A Câmara não precisa concordar com o Tribunal de Contas, mas, se decidir afastar o parecer, deve expor as razões pelas quais o faz, enfrentando os apontamentos técnicos. A exigência decorre dos princípios do art. 37 da Constituição e, por analogia, do dever de fundamentação das decisões previsto no art. 93, X. Decisões motivadas resis-

tem melhor ao controle judicial e afastam a suspeita de desvio de finalidade. O quarto cuidado é a clareza sobre o objeto: o decreto legislativo deve identificar o exercício, o parecer prévio (número do processo no TCE/MG), o resultado da votação nominal e a conclusão.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que o controle legislativo, embora político, submete-se aos limites da Constituição e às garantias dos administrados, especialmente quando dele resultam restrições de direitos.⁵² A rejeição de contas que pode tornar alguém inelegível é, precisamente, uma dessas hipóteses.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. Y. Recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre as contas anuais do Prefeito, o Presidente da Câmara, no prazo de cinco dias, o encaminhará à Comissão de Finanças e Orçamento e determinará a notificação do responsável pelas contas para, querendo, apresentar defesa escrita no prazo de quinze dias.

§ 1º A Comissão emitirá parecer no prazo de trinta dias, contados do término do prazo de defesa, e concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo, devidamente fundamentado, que acolha ou rejeite as conclusões do parecer prévio.

§ 2º O parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara, em votação nominal, devendo o projeto de decreto legislativo que o contrarie indicar, de forma específica, as razões de fato e de direito da divergência.

§ 3º Esgotado o prazo da Comissão, a matéria será incluída na Ordem do Dia da reunião subsequente, com preferência sobre as demais, vedado o julgamento ficto por decurso de prazo.

§ 4º O resultado do julgamento será comunicado ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao interessado e, em caso de rejeição, ao Ministério Público e à Justiça Eleitoral.

Sugestão a adaptar; prazos devem ser compatibilizados com a LOM.

5.5 Decoro parlamentar e processo disciplinar do vereador

A função de controle não se volta apenas para fora. A Câmara também controla a conduta de seus próprios membros, e o faz principalmente por meio do instituto do decoro parlamentar. Decoro é o padrão ético de comportamento exigido de quem exerce o mandato: um conjunto de deveres de probidade, respeito, lealdade institucional e urbanidade cuja violação atinge não apenas o vereador, mas a dignidade da própria Casa.

A Constituição oferece o parâmetro conceitual. O art. 55, § 1º, considera incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas aos membros do Congresso Nacional e a percepção de vantagens indevidas. No plano municipal, o art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967 prevê a cassação do mandato do vereador quando utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade ad-

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

ministrativa, fixar residência fora do Município ou proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública. O art. 8º, por sua vez, trata das hipóteses de extinção do mandato, que são meramente declaradas pelo Presidente.

José Afonso da Silva observa que o conceito de decoro é aberto e, por isso mesmo, exige densificação normativa para não se converter em instrumento de perseguição da maioria contra a minoria.⁵³ Esse é o papel do Código de Ética e Decoro Parlamentar: tipificar condutas, graduar sanções (advertência, censura, suspensão de prerrogativas, perda do mandato) segundo a gravidade e disciplinar o procedimento. A graduação é importante, porque a proporcionalidade exige que condutas de menor gravidade não sejam punidas com a sanção máxima.

O processo disciplinar deve assegurar denúncia formal, notificação do acusado, prazo para defesa, produção de provas, comissão imparcial — com regras de impedimento e suspeição — e decisão fundamentada. Quando a sanção for a perda do mandato, observa-se o Decreto-Lei nº 201/1967, que o Código de Ética pode detalhar, mas não contrariar. A cassação sem devido processo é nula e costuma resultar na reintegração do vereador e em discussões indenizatórias.

ATENÇÃO

O art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967 trata da **cassação do mandato de vereador**. Não se confunde com a destituição de membro da Mesa Diretora, que é matéria interna da Câmara, disciplinada na LOM e no Regimento Interno. Misturar os dois institutos — aplicando, por exemplo, o rito e o quórum da cassação para afastar o Presidente da Mesa — é fonte recorrente de nulidades.

MODELO DE REDAÇÃO

Art. Z. As sanções por conduta incompatível com o decoro parlamentar serão aplicadas segundo a gravidade da infração, os antecedentes do infrator e as circunstâncias do fato, observada a seguinte gradação: I – advertência verbal; II – censura escrita; III – suspensão temporária de prerrogativas regimentais; IV – perda do mandato, nos termos da legislação federal.

§ 1º Nenhuma sanção será aplicada sem prévia notificação do acusado, com cópia integral da representação, e sem prazo de dez dias para defesa escrita, com indicação de provas.

§ 2º Está impedido de integrar o Conselho de Ética ou de votar a representação o vereador autor da denúncia, bem como o cônjuge, companheiro ou parente do acusado até o terceiro grau.

§ 3º Na hipótese do inciso IV, observar-se-á o procedimento previsto no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

53. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

EXEMPLO PRÁTICO

Em Vale do Cedro/MG, a Câmara cassou o mandato de um vereador por “falta de decoro” após discussão acalorada em reunião. A Comissão Processante foi integrada pelo próprio denunciante, e o acusado não foi intimado da oitiva de duas testemunhas. O Judiciário anulou o processo e determinou a reintegração. Com um Código de Ética graduado, a conduta provavelmente seria punida com censura — e um rito claro teria evitado os vícios de impedimento e de intimação.

5.6 Fortalecer a fiscalização: controle interno, TCE/MG e tomada de contas especial

5.6.1 Da fiscalização reativa à fiscalização contínua

Uma Câmara que só age diante do escândalo exerce controle reativo e tardio. A boa governança exige fiscalização contínua, capaz de identificar desvios quando ainda corrigíveis: prazos exigíveis de resposta, poder de requisição das comissões permanentes (e não só das CPIs), acompanhamento sistemático da execução orçamentária e integração com o controle interno e o Tribunal de Contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fornece os instrumentos. O Relatório de Gestão Fiscal (art. 54) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária devem ser analisados pela Comissão de Finanças, e o art. 9º, § 4º, determina que o Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na comissão competente do Legislativo, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro. O art. 59, por sua vez, atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e ao sistema de controle interno a fiscalização do cumprimento das normas da lei.⁵⁴ O Regimento pode tirar essas audiências do plano protocolar, prevendo envio prévio dos demonstrativos e relatório conclusivo da comissão.

5.6.2 A integração com o controle interno e com o TCE/MG

O controle interno do Município e o Tribunal de Contas são aliados naturais da Câmara. Por simetria com o art. 74, § 1º, da Constituição, os responsáveis pelo controle interno que tomarem conhecimento de irregularidade devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. A LOM pode prever o envio periódico à Câmara dos relatórios do controle interno e a padronização das informações, de modo que a Comissão de Finanças trabalhe com dados comparáveis ao longo do tempo. José dos Santos Carvalho Filho destaca que a efetividade do controle depende justamente dessa articulação entre os diversos órgãos incumbidos da fiscalização.⁵⁵

⁵⁴. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Ver arts. 9º, § 4º, 54 e 59.

⁵⁵. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

Em Minas Gerais, o TCE/MG tem reforçado, por atos normativos e determinações, as exigências de transparência e rastreabilidade — especialmente no tema das emendas parlamentares. É importante, contudo, qualificar corretamente esses atos: não se trata de jurisprudência, mas de atos administrativos normativos e de determinação do órgão de controle externo, que vinculam os jurisdicionados no âmbito de sua competência.

FUNDAMENTO NORMATIVO — ATO DO TCE/MG

Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025, que “Estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais.”⁵⁶ Destaques:

Art. 4º: “O Estado e os Municípios deverão assegurar a rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares em todas as etapas da execução orçamentária e financeira, em conformidade com os padrões de registro e controle previstos na legislação aplicável, notadamente nas normas nacionais de contabilidade pública.”

Art. 5º: identificadores contábeis específicos para as emendas nos sistemas contábeis, orçamentários e financeiros. Art. 6º: os recursos devem ser movimentados em conta específica para cada transferência, vedados a transferência para outras contas, os saques em espécie e o uso de “contas de passagem” e mecanismos congêneres que impeçam a identificação do beneficiário final ou do destino das verbas.

ATO DO TCE/MG — DETERMINAÇÃO

O **Ofício Circular nº 9786/2026**, da Presidência do TCE/MG (Belo Horizonte, 15 de maio de 2026), deixou de ter caráter meramente orientativo e passou a veicular “DETERMINAÇÃO EXPRESSA” de adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas impositivas.⁵⁷ Entre os pontos de interesse direto da Câmara, destaca-se o item 1: “Para que as emendas impositivas possuam validade jurídica, é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória. A mera previsão na Lei Orçamentária Anual não supre tal exigência, devendo ser promovida a atualização normativa necessária.” O descumprimento pode levar, entre outras medidas, à recomendação de suspensão da execução das emendas no Município e à responsabilização dos gestores. O regime das emendas impositivas é examinado em módulo próprio desta apostila.

Esses atos impõem à própria Câmara deveres de adequação da LOM e, ao mesmo tempo, fornecem à Comissão de Finanças parâmetros objetivos para fiscalizar o Executivo: conta específica, identificadores contábeis e divulgação ativa de autor, objeto, valor e beneficiário final.

56. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025*. Belo Horizonte: TCEMG, 2025.

57. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Presidência. *Ofício Circular nº 9786/2026*. Belo Horizonte, 15 maio 2026.

5.6.3 Tomada de contas especial e responsabilização

Diante de dano ao erário, de omissão no dever de prestar contas ou de irregularidade grave na aplicação de recursos, a Administração deve instaurar a tomada de contas especial, procedimento destinado a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, com vistas ao ressarcimento. A tomada de contas especial é, em regra, instaurada pela própria Administração e julgada pelo Tribunal de Contas. O papel da Câmara e do controle interno é acompanhar sua instauração e tramitação, cobrar providências do Executivo quando houver demora e dar publicidade aos resultados.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 1.287 — ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário Virtual, repercussão geral com reafirmação de jurisprudência em 19/12/2023, trânsito em julgado em 09/03/2024.

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

Nessa hipótese, o Tribunal de Contas atua diretamente; a Câmara não é instância revisora. Isso não diminui seu papel fiscalizador, mas exige que ela conheça as fronteiras entre a sua competência e a do controle externo técnico.

Uma boa prática regimental é prever que a Comissão de Finanças mantenha registro das tomadas de contas especiais instauradas no Município e das decisões do TCE/MG a elas relativas, com relatório anual ao Plenário.

Quadro 5.2 — Quem julga o quê: Câmara Municipal e Tribunal de Contas

Situação	Órgão competente	Fundamento
Contas anuais do Prefeito (julgamento)	Câmara Municipal, com parecer prévio do TC, afastável por dois terços	CF, art. 31, § 2º; Tema 157
Contas de governo ou de gestão do Prefeito, para fins de inelegibilidade (LC 64/1990, art. 1º, I, “g”)	Câmara Municipal	Tema 835
Contas de gestão do Prefeito ordenador de despesas, para imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral	Tribunal de Contas	ADPF 982/PR (ver Módulo IX)
Tomada de contas especial por irregularidade em convênio interfederativo	Tribunal de Contas, sem necessidade de aprovação legislativa	Tema 1.287

Situação	Órgão competente	Fundamento
Infração político-administrativa (cassação)	Câmara Municipal	DL 201/1967, arts. 4º, 5º e 7º
Crime de responsabilidade do Prefeito	Poder Judiciário	DL 201/1967, art. 1º

5.7 Síntese e caso prático

As funções fiscalizadora e julgadora da Câmara exigem, antes de tudo, clareza conceitual: distinguir crime de responsabilidade de infração político-administrativa; compreender que o parecer prévio do Tribunal de Contas é opinativo, mas só pode ser afastado por dois terços dos membros da Câmara; saber que, para fins eleitorais, todas as contas do Prefeito são julgadas pela Câmara; e reconhecer as hipóteses em que o Tribunal de Contas atua diretamente. Exigem, em seguida, procedimento — pedidos de informação institucionais e com prazo, julgamento de contas com notificação e motivação, cassação e processo disciplinar com rigoroso devido processo legal — e integração com o controle interno e o TCE/MG.

CASO PRÁTICO COMENTADO

Caso: o TCE/MG emite parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito do Município de Serra Alta/MG. A Câmara, composta de onze vereadores, reúne-se e, por seis votos a cinco, aprova as contas. O Prefeito considera-se quitado. A deliberação é válida?

Solução: não, ao menos não com o efeito pretendido. Pelo art. 31, § 2º, da Constituição, o parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara — no caso, oito votos (dois terços de onze é 7,33). Seis votos, embora formem maioria simples, são insuficientes para afastar o parecer. Consequentemente, prevalece a conclusão do parecer prévio pela rejeição, e o decreto legislativo que declare as contas “aprovadas” está em desacordo com a Constituição, sujeito a invalidação. Não há julgamento ficto (Tema 157): a Casa deliberou, mas sem quórum para contrariar o parecer. Para eventual inelegibilidade, a Justiça Eleitoral examinará ainda se a irregularidade é insanável e configura ato doloso de improbidade (LC nº 64/1990, art. 1º, I, “g”). Lição regimental: explicitar a votação nominal, o cálculo dos dois terços sobre o total de membros e a proclamação do resultado como “prevalência” ou “afastamento” do parecer prévio, evitando fórmulas ambíguas como “aprovadas por maioria”.

Resumo executivo

- A Câmara fiscaliza (controle político-administrativo e financeiro-orçamentário) e julga (contas do Prefeito e infrações político-administrativas) — CF, art. 31 e, por simetria, arts. 70 a 75.

- O pedido de informação é ato da Casa (Mesa, comissão ou Plenário); norma estadual ou municipal não pode conferir ao parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Executivo (ADI 4.700).
- O vereador, como cidadão, pode valer-se da Lei de Acesso à Informação (Tema 832).
- Crime de responsabilidade (DL 201/1967, art. 1º) é julgado pelo Judiciário; infração político-administrativa (art. 4º e art. 7º) é julgada pela Câmara, segundo o rito do art. 5º.
- A cassação exige dois terços dos membros da Câmara, votação nominal e conclusão do processo em noventa dias, sob pena de arquivamento.
- O parecer prévio do TC é opinativo, só se afasta por dois terços dos membros da Câmara e não admite julgamento ficto (Tema 157).
- Para fins de inelegibilidade, as contas de governo e de gestão do Prefeito são julgadas pela Câmara (Tema 835, RE 848.826/CE); o TC julga contas de gestão do Prefeito ordenador apenas fora da esfera eleitoral (ADPF 982 — Módulo IX).
- Decoro parlamentar exige Código de Ética com condutas tipificadas, sanções graduadas e processo disciplinar com contraditório e impedimentos.
- Fiscalização contínua: controle interno, LRF (arts. 9º, § 4º, 54 e 59) e atos do TCE/MG (IN nº 05/2025; Ofício Circular nº 9786/2026).

Questões para fixação

1. Numa Câmara Municipal composta de quinze vereadores, o parecer prévio do Tribunal de Contas recomenda a rejeição das contas do Prefeito. Quantos votos são necessários para afastá-lo?
 - a. Oito votos, maioria absoluta.
 - b. Dez votos, dois terços dos membros da Câmara.
 - c. Dois terços dos vereadores presentes à reunião.
 - d. Maioria simples, desde que presente a maioria absoluta.
2. Segundo a tese do Tema 835 do STF (RE 848.826/CE), para os fins do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990:
 - a. as contas de governo são julgadas pela Câmara e as de gestão, pelo Tribunal de Contas.
 - b. as contas de gestão e de governo são julgadas pelo Tribunal de Contas.
 - c. as contas de governo e de gestão do Prefeito são julgadas pela Câmara, com auxílio do Tribunal de Contas.
 - d. o parecer prévio vincula a Câmara quando se tratar de contas de gestão.
3. Dispositivo de Lei Orgânica que autoriza qualquer vereador, individualmente, a requisitar informações ao Prefeito, sob pena de infração político-administrativa, é:
 - a. válido, por concretizar o princípio da publicidade.
 - b. válido, desde que o prazo de resposta seja de trinta dias.
 - c. incompatível com a orientação firmada pelo STF na ADI 4.700.
 - d. válido apenas para vereadores da oposição.

4. Sobre o Decreto-Lei nº 201/1967, é correto afirmar:
- os crimes de responsabilidade do art. 1º são julgados pela Câmara Municipal.
 - as infrações político-administrativas do art. 4º são julgadas pelo Poder Judiciário.
 - o Regimento Interno pode criar novas hipóteses de cassação do mandato do Prefeito.
 - o processo de cassação deve ser concluído em noventa dias da notificação do acusado, sob pena de arquivamento.
5. Esgotado o prazo regimental sem que a Câmara delibere sobre as contas do Prefeito, com parecer prévio favorável do TC:
- as contas consideram-se aprovadas por decurso de prazo.
 - não há julgamento ficto; a Câmara permanece com o dever de julgar.
 - o Tribunal de Contas passa a ser competente para o julgamento.
 - as contas consideram-se rejeitadas.
6. A Câmara do Município de Vale do Cedro/MG pretende reformar seu Regimento Interno para disciplinar o julgamento das contas anuais do Prefeito. Indique, fundamentadamente, os elementos mínimos que o novo procedimento deve conter para assegurar sua validade.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Câmara Municipal e a responsabilidade do Prefeito.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 — texto compilado no Portal da Legislação do Planalto.
- Portal do Supremo Tribunal Federal — Repercussão Geral: Temas 157 (RE 729.744/MG) e 835 (RE 848.826/CE), com inteiro teor dos acórdãos.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025* — disponível no portal do TCE/MG.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente arts. 9º, 48, 54 e 59.

M Ó D U L O

VI

A Lei Orgânica: fundamento, estrutura e processo de reforma

Fundamento, estrutura, limites materiais e processo de reforma

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Na Câmara Municipal de Serra Alta/MG, um vereador apresenta proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (LOM) para reorganizar as competências da Mesa Diretora. A matéria é incluída em pauta, discutida em uma única sessão e aprovada por maioria absoluta, sob aplausos do Plenário. Meses depois, a alteração é questionada e acaba invalidada. Nenhum vereador discordava do conteúdo — o problema estava na forma. O que faltou? A resposta está no rito constitucional da emenda à LOM, que exige dois turnos de votação, interstício mínimo de dez dias e aprovação por dois terços dos membros da Câmara. Este módulo mostra por que esse rito existe, o que a Lei Orgânica pode e não pode conter e como conduzir sua reforma com segurança jurídica.

6.1 A Lei Orgânica no topo da hierarquia normativa local

A Constituição de 1988 elevou o Município à condição de ente federativo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa (arts. 1º e 18). Essa autonomia se manifesta, antes de tudo, na capacidade de auto-organização: o Município não recebe sua estrutura pronta de uma lei estadual, como ocorria em boa parte da história constitucional brasileira, mas se organiza por meio de uma norma própria, votada e promulgada por sua Câmara Municipal. Essa norma é a Lei Orgânica, prevista no art. 29, caput, da Constituição Federal⁵⁸.

Por isso se diz, com razão, que a LOM funciona como a “constituição” do Município. Hely Lopes Meirelles a descrevia como a lei básica e fundamental do Município, fonte primária de sua organização político-administrativa, da qual decorrem as demais normas locais⁵⁹. A comparação exige cuidado: a LOM decorre de poder derivado, limitado pelos princípios das Constituições Federal e Estadual.

Na pirâmide normativa local, a Lei Orgânica ocupa o vértice. Subordina-se à Constituição Federal e à Constituição do Estado de Minas Gerais, mas é superior às leis complementares e ordinárias municipais, aos decretos do Prefeito e ao Regimento Interno da Câmara, que lhe devem conformidade. Uma lei municipal que contrarie a LOM é, por isso, inválida — e o Regimento Interno que disponha em sentido diverso do que a LOM estabelece sobre processo legislativo, composição da Mesa Diretora ou funcionamento das comissões não pode prevalecer. Por isso a revisão dos dois diplomas deve ser coordenada (ver seção 6.6).

58. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Arts. 1º, 18, 29 e 30.

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

CONCEITO-CHAVE

Lei Orgânica Municipal (LOM) é a norma fundamental de organização do Município, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal e por ela promulgada, sem sanção do Prefeito. Subordina-se à Constituição Federal e à Constituição Estadual e prevalece sobre todas as demais normas municipais, inclusive o Regimento Interno.

Dentro da LOM convivem dois tipos de conteúdo que o redator precisa aprender a distinguir. O primeiro é o conteúdo de interesse local, que o Município disciplina com autonomia, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição: organização dos serviços públicos locais, política urbana, tributos municipais, estrutura administrativa, regras próprias do processo legislativo em tudo aquilo que não seja de reprodução obrigatória. O segundo é a reprodução de normas constitucionais de observância obrigatória — por exemplo, a inviolabilidade dos vereadores, o limite de despesas da Câmara, as regras de iniciativa reservada —, que a LOM apenas incorpora, sem liberdade para modificá-las. Confundi-las é a origem de boa parte das inconstitucionalidades (ver seção 6.3).

Estrutura e funções da Lei Orgânica

Quanto ao conteúdo, a LOM organiza os Poderes Executivo e Legislativo municipais, disciplina o processo legislativo local, fixa direitos e garantias de interesse local e dispõe sobre servidores, tributos, orçamento, políticas públicas, patrimônio e administração. Os incisos do art. 29 da Constituição funcionam como um conteúdo mínimo: eleição do Prefeito, do Vice e dos vereadores; número de vereadores proporcional à população; subsídios; inviolabilidade; proibições e incompatibilidades; julgamento do Prefeito; organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara; cooperação das associações representativas no planejamento; iniciativa popular. A esse núcleo somam-se os princípios da Administração Pública do art. 37, que se aplicam integralmente ao Município e devem orientar toda a parte administrativa da LOM.

Uma LOM bem estruturada cumpre três funções práticas. Define competências com clareza; organiza o processo legislativo local, do qual depende a validade de todas as leis do Município; e estabelece os instrumentos de controle e de participação, como pedidos de informação, comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas e iniciativa popular. Quando a LOM falha em alguma delas, o resultado aparece nos tribunais ou nos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

6.2 O rito constitucional de elaboração e de emenda da LOM

O art. 29, caput, da Constituição Federal é o ponto de partida obrigatório de qualquer discussão sobre a Lei Orgânica. Seu texto é preciso: “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:”. Em uma única frase, a Constituição fixa quatro requisitos formais — dois turnos, interstício mínimo, quórum qualificado e promulgação pela própria Câmara — e um requisito material: o respeito aos princípios das Constituições Federal e Estadual.

O dispositivo trata expressamente da elaboração da Lei Orgânica, mas a lógica do sistema impõe que as emendas à LOM observem rito equivalente. Não faria sentido exigir procedimento qualificado para aprovar a norma fundamental e permitir que ela fosse alterada, logo depois, por procedimento simples: a rigidez é justamente o que distingue a LOM das leis ordinárias e garante sua supremacia no plano local. Por essa razão, as Leis Orgânicas em geral reproduzem o rito do art. 29 para suas próprias emendas, e é assim que devem ser conduzidas. Uma emenda aprovada sem esses requisitos padece de inconstitucionalidade formal, vício que nenhum consenso político posterior é capaz de sanar.

Os requisitos, um a um

Dois turnos de discussão e votação. A proposta deve ser submetida ao Plenário em duas oportunidades distintas, e deve ser aprovada em ambas. O segundo turno não é mera formalidade: é o momento de reflexão sobre o texto já aprovado, em que se admitem, conforme dispuser o Regimento Interno, apenas emendas de redação ou supressivas. Aprovar a matéria em “turno único”, ainda que por unanimidade, não atende à Constituição.

Interstício mínimo de dez dias. Entre o primeiro e o segundo turno deve decorrer um intervalo mínimo de dez dias. O objetivo é evitar reformas precipitadas da norma fundamental. Como a Constituição não disciplina a contagem, recomenda-se que o Regimento Interno a esclareça — por exemplo, excluindo o dia da votação em primeiro turno e realizando o segundo turno somente a partir do décimo primeiro dia —, afastando discussões sobre a validade de votações feitas “no limite”. Na dúvida, a prudência manda ampliar o intervalo, nunca encurtá-lo.

Quórum de dois terços dos membros da Câmara. O quórum se calcula sobre a composição total da Casa, e não sobre os presentes à sessão. Em uma Câmara de nove vereadores, são necessários seis votos favoráveis; em uma Câmara de onze, oito votos (pois dois terços de onze equivalem a 7,33, e a fração se arredonda para o número inteiro seguinte); em uma de treze, nove votos. O quórum deve ser atingido nos dois turnos. É importante que o Regimento Inter-

no defina se o Presidente da Câmara vota nessas matérias — as Leis Orgânicas costumam prever o voto do Presidente quando se exige quórum qualificado —, a fim de evitar impasses no momento da apuração.

Promulgação pela Câmara. A LOM e suas emendas são promulgadas pela própria Câmara, por meio de sua Mesa Diretora, sem sanção ou veto do Prefeito. O tema é aprofundado na seção 6.5.

ESQUEMA — RITO DA EMENDA À LEI ORGÂNICA (CF, ART. 29, CAPUT)

- 1 **Apresentação da proposta** pelos legitimados previstos na LOM (em geral, um terço dos vereadores, o Prefeito ou iniciativa popular), com justificativa.
- 2 **Leitura em Plenário e publicação**, com distribuição às comissões competentes (Comissão de Legislação e Justiça ou comissão especial).
- 3 **Parecer da comissão** sobre constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e mérito, no prazo regimental.
- 4 **1º turno de discussão e votação** — aprovação por dois terços dos membros da Câmara.
- 5 **Interstício mínimo de dez dias**, contado conforme o Regimento Interno.
- 6 **2º turno de discussão e votação** — nova aprovação por dois terços dos membros da Câmara.
- 7 **Redação final**, com numeração sequencial da emenda.
- 8 **Promulgação pela Mesa Diretora**, sem sanção ou veto do Prefeito.
- 9 **Publicação oficial e atualização do texto compilado** da LOM no portal da Câmara.

ATENÇÃO

É comum ler que o desrespeito “ao quórum e ao bicameralismo” vicia a reforma da norma fundamental. A referência ao bicameralismo diz respeito ao Congresso Nacional, composto por duas Casas. A Câmara Municipal é unicameral: no Município, a garantia equivalente de deliberação qualificada é a **dupla votação**, em dois turnos separados pelo interstício de dez dias, ambos com quórum de dois terços. São esses os requisitos cuja inobservância gera a inconstitucionalidade formal da emenda à LOM.

A exigência de observância rigorosa dessas regras decorre da orientação do Supremo Tribunal Federal de que as regras básicas do processo legislativo não são opcionais para os demais entes, orientação estendida aos Municípios pelo próprio art. 29.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 430/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 01/07/1994.

“as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa —, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes.”

A orientação alcança os Municípios por extensão, via art. 29 da Constituição. Na prática, significa que a LOM não pode flexibilizar as regras de iniciativa reservada do Prefeito nem pode ser usada como atalho para aprovar, por emenda de iniciativa parlamentar, matéria que a Constituição reserva ao Chefe do Executivo.

Quadro 6.1 — Emenda à LOM, lei municipal e Regimento Interno: comparação de ritos

Aspecto	Emenda à LOM	Lei ordinária municipal	Regimento Interno
Fundamento	CF, art. 29, caput; LOM	LOM (processo legislativo)	CF, art. 29 (auto-organização), por simetria com os arts. 51, III, e 52, XII; LOM
Turnos	Dois, com interstício mínimo de dez dias	Conforme a LOM (em regra, turno único ou dois turnos sem interstício qualificado)	Conforme a LOM e o próprio Regimento
Quórum de aprovação	Dois terços dos membros da Câmara, em ambos os turnos	Maioria simples, presente a maioria absoluta	Definido na LOM (usualmente maioria absoluta)
Sanção/veto do Prefeito	Não há — promulgação pela Mesa	Sim	Não há — resolução promulgada pela Mesa/Presidente
Espécie normativa	Emenda à Lei Orgânica, numerada sequencialmente	Lei	Resolução
Vício típico	Turno único, interstício inferior a dez dias, quórum insuficiente	Vício de iniciativa	Contrariedade à LOM

6.3 Limites materiais: simetria, autonomia e conteúdo local

A autonomia municipal para se auto-organizar é ampla, mas não é ilimitada. O art. 29 condiciona a Lei Orgânica aos princípios da Constituição Federal e da Constituição do Estado, e o art. 25 estabelece a mesma lógica para os Estados-membros. José Afonso da Silva ensina que a autonomia municipal se exerce nos limites dos princípios constitucionais, que conformam a auto-organização local e dela não podem ser dissociados⁶⁰. É desse condicionamento que nas-

60. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

ce o chamado princípio da simetria: os modelos estruturantes da Federação — separação dos Poderes, processo legislativo, regras de fiscalização — irradiam-se para os entes locais, que não podem desfigurá-los.

Um exemplo de autonomia com limites: a reeleição da Mesa Diretora

A composição da Mesa Diretora é o exemplo mais didático. A Constituição veda, para as Mesas do Congresso Nacional, a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (art. 57, § 4º). Por muito tempo discutiu-se se essa vedação seria de reprodução obrigatória pelas Câmaras Municipais. O STF respondeu à questão especificamente para os Municípios ao julgar ação que impugnava a Lei Orgânica de Salvador e o Regimento Interno de sua Câmara Municipal.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 959/BA, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 21/11/2023, DJe 18/12/2023.

“Não sendo a regra proibitiva contida no art. 57, § 4º, da Constituição Federal norma de reprodução obrigatória, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício da autonomia político-administrativa (CF, art. 18), optar pela possibilidade, ou não, de reeleição dos membros da Mesa Diretora da Casa Legislativa.”

“É incompatível com o regime constitucional de 1988 a adoção, em qualquer esfera da Federação, de reeleições sucessivas ilimitadas para os mesmos cargos na mesa diretora da casa legislativa.”

O precedente ilustra a lógica da simetria: a LOM tem liberdade para permitir a recondução, mas não pode ultrapassar o limite de uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo. O tema é detalhado no módulo dedicado à Mesa Diretora.

Exemplos de limites que a LOM não pode ultrapassar

Em outras matérias, o STF reconhece normas constitucionais que a LOM deve observar sem margem de escolha. Um caso frequente nas Leis Orgânicas mineiras é o dos pedidos de informação. Muitas LOMs, redigidas no início dos anos 1990, conferem a cada vereador, individualmente, o poder de requisitar informações ao Prefeito, sob pena de crime de responsabilidade. O STF declarou que esse desenho não é compatível com a Constituição, pois o poder de fiscalização pertence ao órgão colegiado.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 4.700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 13/12/2021 (sessão virtual), Informativo STF 1.041.

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

Embora a norma impugnada fosse da Lei Orgânica do Distrito Federal, a tese alcança expressamente normas estaduais e municipais. A LOM deve atribuir a requisição à Câmara ou à Mesa, mediante requerimento aprovado, sem prejuízo do direito de acesso à informação que o vereador exerce como cidadão (ver módulo sobre o estatuto do vereador).

Outro limite recorrente diz respeito ao julgamento das contas do Prefeito. Algumas Leis Orgânicas previam que, se a Câmara não julgasse as contas em determinado prazo, prevaleceria automaticamente o parecer prévio do Tribunal de Contas. O STF afastou essa solução, reafirmando que o parecer é opinativo e que o julgamento compete exclusivamente à Câmara, que só pode afastar o parecer pelo voto de dois terços de seus membros, conforme o art. 31, § 2º, da Constituição: “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.”

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 157 — RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016), DJe 23/08/2017.

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

Se a LOM do seu Município contém dispositivo de aprovação ou rejeição automática das contas por decurso de prazo, ele deve ser revogado na próxima reforma, substituído por regra que imponha prazo para deliberação e preveja consequências regimentais para a omissão, sem julgamento ficto.

Conteúdo local versus reprodução excessiva

Se há matérias que a LOM deve reproduzir, há também o erro oposto: a reprodução excessiva. Muitas Leis Orgânicas transcrevem dezenas de artigos da Constituição Federal — direitos sociais, regras do regime previdenciário, normas gerais de licitação — sem qualquer adaptação ao âmbito local. O efeito é duplo e negativo. De um lado, o texto se torna extenso e pouco útil, pois repete o que já vale por força da própria Constituição. De outro, torna-se obsoleto a cada emenda constitucional: quando a Constituição muda, a cópia na LOM permanece com a redação antiga, criando uma aparente contradição que confunde o intérprete e exige nova emenda, com todo o rito qualificado, apenas para “atualizar” o que nunca precisou estar ali.

A doutrina de Direito Municipal recomenda parcimônia: a LOM deve concentrar-se no que é genuinamente local e, quanto ao mais, remeter à Constituição e à legislação federal, em vez de copiá-las⁶¹. A reprodução se justifica quando for obrigatória ou quando for necessária para adaptar a norma à realidade do Município (por exemplo, substituindo “Congresso Nacional” por “Câmara Municipal” e “Presidente da República” por “Prefeito”).

CONCEITO-CHAVE

Norma de reprodução obrigatória é aquela que, por concretizar princípio estruturante da Federação, deve ser observada pela LOM sem margem de escolha (ex.: iniciativa reservada, julgamento das contas pela Câmara, fiscalização pelo órgão colegiado). **Espaço de autonomia** é a matéria em que o Município pode fazer escolhas próprias dentro dos limites constitucionais (ex.: permitir ou não a recondução da Mesa, observada uma única reeleição sucessiva).

6.4 Nova Lei Orgânica ou emenda? O diagnóstico da defasagem

Uma pergunta frequente nos Legislativos municipais é se a Câmara pode editar uma nova Lei Orgânica ou se está limitada a emendar a existente. A resposta é afirmativa: assim como ocorre com o Regimento Interno, a LOM pode ser inteiramente reelaborada, e não apenas emendada, desde que observado o rito do art. 29, caput — dois turnos, interstício mínimo de dez dias e quórum de dois terços. O dispositivo constitucional disciplina a votação da Lei Orgânica em si, e não apenas de suas alterações, de modo que a aprovação de um texto integralmente novo encontra fundamento direto na Constituição.

A escolha entre emendar e reescrever depende do grau de defasagem. Quando os problemas são pontuais — um dispositivo inconstitucional, uma omissão específica —, a emenda é o instrumento adequado. Quando o texto acumula décadas de emendas sobrepostas, remissões a normas revogadas, capítulos inteiros incompatíveis com a Constituição vigente e contradições internas, a reelaboração completa costuma ser mais segura e mais econômica. Reescrever a LOM é a oportunidade para consolidar esse acúmulo, suprimir contradições e alinhar o texto às exigências constitucionais contemporâneas, inclusive aquelas que os órgãos de controle passaram a cobrar.

61. MEIRELLES, 2017.

EXEMPLO PRÁTICO

A Lei Orgânica do Município de Vale do Ipê/MG foi promulgada em 1990 e recebeu 47 emendas ao longo de três décadas. O diagnóstico realizado pela Procuradoria da Câmara revelou: artigos que ainda mencionam a Lei nº 8.666/1993; dispositivo que permite a cada vereador requisitar informações diretamente ao Prefeito; previsão de aprovação automática das contas se a Câmara não deliberar em 60 dias; capítulo inteiro transcrevendo o art. 7º da Constituição; e ausência de qualquer regra sobre emendas parlamentares impositivas. Diante desse quadro, a Mesa Diretora constituiu comissão especial para elaborar nova LOM, com disposições transitórias e cronograma de adaptação do Regimento Interno, corrigindo tudo de uma só vez.

Como diagnosticar comandos defasados

O diagnóstico da LOM segue lógica análoga à do Regimento Interno (ver Módulo I). O ponto de partida é mapear, artigo por artigo, quatro categorias de problemas: dispositivos inconstitucionais, isto é, que contrariam norma da Constituição Federal ou Estadual ou a interpretação fixada pelo STF; dispositivos conflitantes com normas superiores infraconstitucionais aplicáveis ao Município, como leis nacionais de normas gerais; omissões quanto a temas que se tornaram obrigatórios; e incoerências internas, como dois artigos que regulam a mesma matéria de modo diverso.

Os parâmetros de técnica legislativa da Lei Complementar nº 95/1998 orientam essa revisão. Seu art. 7º estabelece que cada lei deve tratar de um único objeto, não deve conter matéria estranha a ele e que o mesmo assunto não deve ser disciplinado por mais de uma lei, salvo quando uma complementar a outra; o art. 11 exige clareza, precisão e ordem lógica; o art. 13 disciplina a consolidação⁶². Embora a LC 95/1998 tenha sido editada para a União, seus critérios são amplamente adotados como parâmetro de qualidade pelos Municípios, muitos dos quais os incorporam em suas próprias Leis Orgânicas.

Muitas LOMs ainda ignoram emendas constitucionais relevantes, tema do Módulo VII. Um exemplo atual e concreto da importância do diagnóstico vem do TCE/MG: ao disciplinar as emendas parlamentares impositivas, o Tribunal passou a exigir que o regime de execução obrigatória esteja previsto na própria Lei Orgânica.

62. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

ATO DO TCE/MG

O Ofício Circular nº 9786/2026, da Presidência do TCE/MG, de 15/05/2026, converteu as orientações sobre emendas impositivas em determinação expressa aos Municípios⁶³. Seu item 1 dispõe: “Para que as emendas impositivas possuam validade jurídica, é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória. A mera previsão na Lei Orçamentária Anual não supre tal exigência, devendo ser promovida a atualização normativa necessária.” Trata-se de ato administrativo de determinação do Tribunal de Contas, e não de jurisprudência — mas é, hoje, uma das principais razões práticas para a reforma das LOMs mineiras.

Quadro 6.2 — Roteiro de diagnóstico da LOM

Categoria	Pergunta de controle	Exemplos frequentes
Inconstitucionalidade	O dispositivo contraria a CF, a Constituição Estadual ou tese do STF?	Requisição individual de informações; julgamento ficto de contas; reeleições ilimitadas da Mesa
Conflito com norma superior	Há lei nacional de normas gerais que disciplina o tema de outro modo?	Remissões à Lei nº 8.666/1993; regras de pessoal incompatíveis com a legislação vigente
Omissão	Falta disciplina de tema hoje obrigatório ou exigido pelos órgãos de controle?	Regime de execução obrigatória das emendas impositivas; transparência ativa
Incoerência interna	Há dois dispositivos regulando o mesmo assunto de forma diversa?	Quóruns diferentes para a mesma matéria em capítulos distintos

6.5 A condução segura da emenda: tramitação, promulgação e publicidade

Conhecer o rito é necessário; conduzi-lo com segurança é outra coisa. A emenda à LOM deve percorrer uma sequência de etapas, cada uma delas documentada: proposta formalmente apresentada por quem tenha legitimidade; parecer das comissões competentes; dois turnos de votação com interstício; quórum de dois terços em ambos; redação final; promulgação pela Mesa Diretora; e publicação. A ausência de qualquer desses elementos pode comprometer a validade do resultado.

A legitimidade para propor emenda à LOM é definida pela própria Lei Orgânica. Por simetria com o art. 60 da Constituição, as LOMs costumam atribuí-la a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara, ao Prefeito e, em muitos casos, aos cidadãos, mediante iniciativa popular (ver seção 6.6). Proposta subscrita por número inferior de vereadores deve ser devolvida ao autor. Também é recomendável que a LOM reproduza as limitações circunstanciais e tem-

63. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Presidência. *Ofício Circular nº 9786/2026*. Belo Horizonte, 15 maio 2026.

porais do modelo federal — vedação de emenda na vigência de intervenção estadual e impossibilidade de reapresentar, na mesma sessão legislativa, matéria constante de proposta rejeitada ou havida por prejudicada.

O registro do procedimento é a melhor defesa contra a anulação. As atas das sessões devem consignar expressamente o turno de votação, o número de votos favoráveis, contrários e abstenções, e o quórum exigido; as datas das sessões em primeiro e segundo turnos devem permitir aferir, sem dúvida, o cumprimento do interstício; os pareceres das comissões devem ser juntados ao processo legislativo. Sem esses documentos, a Câmara fica em posição frágil, ainda que o rito tenha sido, de fato, respeitado.

MODELO DE REDAÇÃO — DISPOSITIVO DA LOM SOBRE O RITO DE EMENDA

Art. X. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II – do Prefeito;

III – de cidadãos, mediante iniciativa popular subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.

§ 1º A proposta será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias entre eles, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º Para os fins do § 1º, o interstício será contado excluído o dia da votação em primeiro turno, e o Presidente da Câmara terá direito a voto.

§ 3º A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa da Câmara Municipal, com o respectivo número de ordem, independentemente de sanção.

§ 4º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de intervenção estadual no Município.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

§ 6º A Mesa da Câmara manterá atualizado, no portal oficial, o texto compilado da Lei Orgânica, com indicação das emendas que alteraram cada dispositivo.

Sugestão a adaptar: verificar a legitimidade prevista na LOM vigente, o percentual de iniciativa popular adotado e a sistemática de voto do Presidente definida no Regimento Interno.

Promulgação pela Mesa e publicidade

A LOM e suas emendas são promulgadas pela Mesa da Câmara, independentemente de sanção do Prefeito. Esse traço decorre diretamente do texto do art. 29 (“aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”) e reforça a autonomia do Poder Legislativo na matéria: o Chefe do Executivo pode participar da iniciativa e do debate, mas não

dispõe de veto sobre a norma fundamental do Município. Remeter o autógrafo ao Prefeito para sanção é ato juridicamente irrelevante, que só gera confusão quanto à data de promulgação.

A promulgação é o ato que atesta a existência da norma e a torna executória; a publicação é condição de vigência e de eficácia, pois torna a norma conhecida e oponível a todos. Ambas se ligam ao princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição), que a Lei de Acesso à Informação concretiza ao estabelecer a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I)⁶⁴. A falta de promulgação ou de publicação adequadas compromete a existência e a oponibilidade da emenda: sem publicação no órgão oficial, a norma não produz efeitos, por mais regular que tenha sido a votação.

64. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

MODELO DE REDAÇÃO — PROPOSTA DE EMENDA À LOM**PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº ____/2026**

Altera o art. ____ da Lei Orgânica do Município de Serra Alta, para disciplinar a recondução dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA ALTA, nos termos do art. 29, caput, da Constituição Federal e do art. ____ da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica:

Art. 1º O art. ____ da Lei Orgânica do Município de Serra Alta passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. ____ O mandato dos membros da Mesa Diretora será de dois anos, permitida uma única recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, na mesma legislatura ou na seguinte.

Parágrafo único. Para os fins do caput, não serão consideradas as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021.” (NR)

Art. 2º A Câmara Municipal adaptará o seu Regimento Interno ao disposto nesta Emenda no prazo de sessenta dias, contados de sua publicação.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, ____ de _____ de 2026.

Vereadores subscritores (mínimo de um terço dos membros da Câmara):

JUSTIFICATIVA — A proposta adequa a Lei Orgânica ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 959/BA, que reconheceu a autonomia municipal para disciplinar a recondução dos membros da Mesa, vedadas as reeleições sucessivas ilimitadas, e fixou o marco temporal de 7 de janeiro de 2021 [...]

Sugestão a adaptar: a opção entre permitir ou vedar a recondução é política e pertence ao Município; o que não se admite é mais de uma reeleição sucessiva para o mesmo cargo. Observe que a fórmula de promulgação é da Mesa, e não do Prefeito, e que o autógrafo não é enviado à sanção.

6.6 Técnica legislativa, revisão integrada e participação popular

A LOM se beneficia da mesma técnica legislativa exigida das leis em geral. Artigos claros, sistematizados por temas, sem contradições e com remissões precisas, reduzem os litígios interpretativos e facilitam o trabalho da Administração e dos órgãos de controle. A LC nº 95/1998 oferece o roteiro: o art. 10 disciplina a articulação do texto em artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens, e agrupamentos em capítulos, títulos e livros; o art. 11 exige clareza, precisão e ordem lógica; e o art. 9º impõe que a cláusula de revogação enumere expressamente as leis ou disposições revogadas. Cláusulas genéricas como “revogam-se as disposições em contrário” não cumprem esse requisito e devem ser evitadas também nas emendas à LOM.

Revisão integrada da LOM e do Regimento Interno

Como a LOM e o Regimento Interno formam um sistema, a revisão deve ser integrada. O Regimento regulamenta, no plano interno da Câmara, aquilo que a LOM estabelece em linhas gerais: composição e eleição da Mesa, funcionamento das comissões, processo legislativo, pedidos de informação, julgamento das contas. Se a LOM é alterada e o Regimento permanece com a redação antiga, os conflitos se multiplicam, e a Câmara passa a aplicar, na prática, normas regimentais que já perderam fundamento. Se, ao contrário, apenas o Regimento é atualizado, ele pode contrariar a LOM ainda vigente e ser, por isso, inválido.

A sequência lógica é ajustar primeiro a LOM e, em seguida, harmonizar o Regimento aos novos comandos. Recomenda-se um plano único de adequação normativa, aprovado pela Mesa Diretora, com cronograma que contemple os dois diplomas e as leis municipais correlatas — estatuto dos servidores da Câmara, lei de diárias, lei de transparência, lei de subsídios. O calendário deve considerar o interstício de dez dias exigido para as emendas à LOM.

EXEMPLO PRÁTICO

A Câmara Municipal de Serra Alta/MG aprovou emenda à LOM retirando do vereador, individualmente, o poder de requisitar informações ao Prefeito, em conformidade com a ADI 4.700/DF. O Regimento Interno, no entanto, continuou prevendo que “o requerimento de informação do vereador será encaminhado diretamente pela Secretaria ao Prefeito, independentemente de deliberação”. Resultado: a secretaria legislativa seguiu encaminhando os requerimentos individuais, e o Executivo passou a recusá-los com base na nova redação da LOM. O conflito teria sido evitado se o plano de adequação tivesse previsto, na mesma sessão legislativa, a resolução de alteração do Regimento, disciplinando a submissão dos requerimentos ao Plenário ou à Mesa.

Iniciativa popular e participação na reforma da LOM

A Constituição prevê, no art. 29, XIII, a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. O instrumento concretiza a soberania popular proclamada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição. Embora o texto constitucional se refira a projetos de lei, nada impede — e muitas Leis Orgânicas assim dispõem — que a iniciativa popular alcance também a proposta de emenda à própria LOM. Cabe à LOM disciplinar os requisitos com clareza: número de assinaturas, forma de identificação dos eleitores, possibilidade de coleta eletrônica, prazo para tramitação e garantia de defesa da proposta em Plenário por representante dos subscritores.

Audiências públicas e consultas, ainda que nem sempre obrigatórias, conferem legitimidade à revisão da LOM e aproximam o texto das demandas reais da comunidade. Em uma reelaboração completa, recomenda-se ao menos uma audiência pública antes do primeiro turno. Além de enriquecer o conteúdo, essa participação documentada fortalece a Câmara caso a reforma venha a ser questionada.

6.7 Síntese e caso prático

A Lei Orgânica é a norma fundamental do Município, fruto de sua capacidade de auto-organização (arts. 18 e 29 da Constituição), situada acima das leis municipais e do Regimento Interno e abaixo das Constituições Federal e Estadual. Seu rito de elaboração e de reforma é qualificado: dois turnos de discussão e votação, interstício mínimo de dez dias, quórum de dois terços dos membros da Câmara em ambos os turnos e promulgação pela Mesa, sem sanção do Prefeito. Seu conteúdo deve respeitar a simetria — observando as normas de reprodução obrigatória — e priorizar o interesse local, evitando a transcrição desnecessária da Constituição.

CASO PRÁTICO — SOLUÇÃO COMENTADA

Caso: a Câmara Municipal de Rio Claro de Minas/MG, composta por onze vereadores, aprovou emenda à LOM em dois turnos. O primeiro turno ocorreu em 2 de setembro; o segundo, em 5 de setembro. Em ambos, a proposta recebeu sete votos favoráveis (maioria absoluta). A emenda é válida?

Solução: não. A emenda desrespeitou dois requisitos do art. 29, caput, da Constituição. Primeiro, o interstício: entre os turnos decorreram apenas três dias, quando a Constituição exige o mínimo de dez. Segundo, o quórum: dois terços de onze membros correspondem a 7,33, o que exige oito votos favoráveis; sete votos representam maioria absoluta, insuficiente para a matéria. A emenda padece, assim, de inconstitucionalidade formal, que não se convalida pelo tempo nem pela concordância posterior dos vereadores ou do Prefeito.

Como sanar: o vício não se corrige com “ratificação” ou “convalidação” por resolução. A Câmara deve reconhecer a invalidade — preferencialmente por deliberação da Mesa, com parecer da Procuradoria — e, se ainda houver interesse na matéria, reapresentar a proposta e submetê-la ao rito completo: novo primeiro turno com oito votos, interstício mínimo de dez dias, novo segundo turno com oito votos, promulgação pela Mesa e publicação.

Resumo executivo

- A Lei Orgânica é a norma fundamental do Município, expressão de sua autonomia de auto-organização (CF, arts. 18 e 29).
- Subordina-se à Constituição Federal e à Constituição Estadual e prevalece sobre as leis municipais e o Regimento Interno.

- O rito do art. 29, caput, exige dois turnos, interstício mínimo de dez dias, aprovação por dois terços dos membros da Câmara e promulgação pela própria Câmara; as emendas à LOM seguem rito equivalente.
- O quórum de dois terços é calculado sobre a composição total da Câmara e deve ser alcançado nos dois turnos.
- A emenda à LOM é promulgada pela Mesa Diretora, sem sanção ou veto do Prefeito; a publicação é condição de vigência e eficácia.
- A LOM deve observar as normas de reprodução obrigatória (simetria) e não pode ser usada para contornar a iniciativa reservada do Prefeito (ADI 430/DF).
- Há espaços de autonomia, como a opção pela recondução da Mesa, limitada a uma única reeleição sucessiva (ADPF 959/BA).
- Dispositivos frequentes a revogar: requisição individual de informações por vereador (ADI 4.700/DF) e julgamento ficto das contas (Tema 157).
- É possível editar nova LOM pelo mesmo rito; a escolha entre emenda e reelaboração depende do grau de defasagem.
- A revisão deve ser integrada à do Regimento Interno, com plano único de adequação normativa e texto compilado atualizado.

Questões para fixação

1. Em uma Câmara Municipal composta por treze vereadores, o número mínimo de votos favoráveis para aprovar emenda à Lei Orgânica, em cada turno, é:
 - a. sete.
 - b. oito.
 - c. nove.
 - d. dez.
2. Sobre a promulgação das emendas à Lei Orgânica Municipal, é correto afirmar que:
 - a. dependem de sanção do Prefeito, que pode vetá-las total ou parcialmente.
 - b. são promulgadas pela Mesa da Câmara, independentemente de sanção.
 - c. são promulgadas pelo Prefeito após o segundo turno.
 - d. dependem de homologação pelo Tribunal de Contas do Estado.
3. Segundo o STF (ADPF 959/BA), quanto à recondução dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal:
 - a. a vedação do art. 57, § 4º, da CF é de reprodução obrigatória pelos Municípios.
 - b. o Município pode admitir reeleições sucessivas ilimitadas, por se tratar de matéria interna corporis.
 - c. o Município pode optar por permitir ou não a recondução, vedadas as reeleições sucessivas ilimitadas para o mesmo cargo.
 - d. a matéria é de competência exclusiva do Regimento Interno, não podendo ser tratada na LOM.

4. Dispositivo de LOM que confere a cada vereador, individualmente, o poder de requisitar informações ao Prefeito:
 - a. é válido, por decorrer do poder de fiscalização do Legislativo.
 - b. é válido apenas se aprovado por dois terços dos membros da Câmara.
 - c. é incompatível com a Constituição, conforme entendimento do STF na ADI 4.700/DF.
 - d. é válido, desde que o Regimento Interno o regulamente.
5. Assinale a alternativa que expressa a boa técnica na elaboração da LOM:
 - a. transcrever integralmente os direitos sociais do art. 7º da CF, para reforçar sua aplicação local.
 - b. adotar cláusula de revogação genérica (“revogam-se as disposições em contrário”).
 - c. concentrar o texto no interesse local e remeter à Constituição quando a reprodução não for obrigatória nem necessária.
 - d. renumerar todos os artigos a cada emenda que acrescente dispositivo.
6. A Câmara Municipal de seu Município pretende atualizar a Lei Orgânica, promulgada em 1990 e emendada dezenas de vezes, para adequá-la às exigências constitucionais e ao Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG. Explique se é preferível emendar ou reelaborar a LOM, quais requisitos formais devem ser observados e como a revisão deve se relacionar com o Regimento Interno.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a autonomia municipal e a Lei Orgânica.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023 — parte dedicada à organização dos Municípios.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988, arts. 18, 29, 29-A, 30 e 31, e Lei Complementar nº 95/1998, disponíveis no portal da Presidência da República (planalto.gov.br).
- STF, ADPF 959/BA e ADI 4.700/DF — acórdãos disponíveis no portal do Supremo Tribunal Federal (portal.stf.jus.br).
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Ofício Circular nº 9786/2026 e Instrução Normativa nº 05/2025, disponíveis no portal do TCE/MG.

M Ó D U L O

VII

A Lei Orgânica diante das reformas constitucionais recentes

Orçamento impositivo, transparência, nepotismo e governo digital

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Em maio de 2026, a Prefeitura e a Câmara Municipal de um pequeno Município mineiro recebem ofício da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) com uma determinação clara: para que as emendas parlamentares impositivas tenham validade jurídica, a Lei Orgânica Municipal (LOM) deve prever expressamente o regime de execução obrigatória. O ofício ainda cobra conta específica, identificadores contábeis e portal de transparência das emendas. Mas a LOM, promulgada em 1990, nada diz sobre o assunto — e a Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor já trata emendas de vereadores como obrigatórias. Como a Câmara deve responder, e o que precisa ser reescrito na Lei Orgânica?

7.1 O novo ambiente normativo do orçamento municipal

Nenhuma área do Direito Público mudou tanto na última década quanto o direito orçamentário. Sucessivas emendas constitucionais alteraram a lógica do orçamento meramente autorizativo. A Emenda Constitucional nº 86/2015 tornou de execução obrigatória as programações oriundas de emendas individuais de parlamentares federais; a Emenda Constitucional nº 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada estadual; a Emenda Constitucional nº 105/2019 criou as chamadas transferências especiais (art. 166-A); e a Emenda Constitucional nº 126/2022 redesenhou os percentuais, fixando o limite global das emendas individuais em 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior e repartindo-o entre as duas Casas do Congresso Nacional.⁶⁵

Paralelamente, a Emenda Constitucional nº 108/2020 incluiu na Constituição o art. 163-A, que obriga todos os entes da Federação a disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, com divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público. A transparência fiscal ganhou estatura constitucional. Em seguida, a Lei Complementar federal nº 210/2024 passou a dispor sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual, detalhando critérios, prazos e procedimentos.⁶⁶

Esse novo ambiente normativo repercute diretamente sobre os Municípios. A Lei Orgânica é a norma que, nos termos do art. 29 da Constituição, organiza o Município “atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”; por isso, quando a moldura constitucional se altera, a LOM precisa acompanhá-la. Hely Lopes Meirelles já ad-

65. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Ver art. 165, §§ 9º a 19; art. 166, §§ 9º a 20; e art. 166-A.

66. BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

vertia que a Lei Orgânica, embora expressão da autonomia municipal, não é um texto autossuficiente: vive em permanente diálogo com as normas superiores, e seu envelhecimento compromete a segurança jurídica de toda a atividade local.⁶⁷

Na prática, muitas Leis Orgânicas mineiras, redigidas entre 1990 e 1992, não tratam de emendas impositivas, desconhecem o art. 163-A e reproduzem regras de nepotismo anteriores à Súmula Vinculante 13. O resultado é um descompasso perigoso: Câmara e Executivo agem com base em práticas que o texto local não autoriza, e o órgão de controle passa a questionar a validade dos atos praticados.

ATENÇÃO

É comum associar a Emenda Constitucional nº 135/2024 ao orçamento impositivo. Na verdade, essa emenda não trata de emendas parlamentares impositivas: suas alterações recaem sobre outros temas fiscais (como verbas indenizatórias e teto remuneratório, regras de contingenciamento e desvinculação de receitas). O regime das emendas impositivas decorre, essencialmente, das EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, e as exigências de rastreabilidade, do art. 163-A (EC nº 108/2020).

Quadro 7.1 — Marco normativo das reformas orçamentárias e reflexos na LOM

Norma	Conteúdo central	Reflexo na Lei Orgânica / Regimento
EC nº 86/2015	Institui a execução obrigatória das emendas individuais	Base do regime impositivo; exige opção expressa do Município
EC nº 100/2019 e 105/2019	Emendas de bancada impositivas; transferências especiais (art. 166-A)	Em regra, sem equivalente em Câmara unicameral; atenção às transferências recebidas
EC nº 108/2020	Art. 163-A: rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados fiscais	Dever de transparência ativa e padronização contábil
EC nº 126/2022	Art. 166, § 9º (2% da RCL) e § 9º-A (1,55% Câmara dos Deputados; 0,45% Senado)	Parâmetro percentual — com a cautela da simetria (seção 7.4)
LC nº 210/2024	Proposição e execução das emendas na LOA	Parâmetro para impedimentos técnicos, prazos e execução
IN nº 05/2025 e Ofício Circular nº 9786/2026 (TCE/MG)	Rastreabilidade, conta específica, transparência; determinação de adequação da LOM	Previsão expressa do regime impositivo na LOM; comandos de execução

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

7.2 Emendas impositivas: da faculdade ao dever — e a exigência de previsão na LOM

A impositividade orçamentária transformou parte das emendas parlamentares em despesa de execução obrigatória. No plano federal, o art. 166, § 9º, da Constituição, na redação da EC nº 126/2022, estabelece que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, sendo metade desse percentual destinada a ações e serviços públicos de saúde; o § 9º-A reparte esse limite em 1,55% para as emendas de Deputados Federais e 0,45% para as de Senadores. A execução dessas programações é obrigatória, ressalvados os impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 13), e eventual limitação de empenho deve incidir de forma proporcional às demais despesas discricionárias.

Para os Municípios, o regime não se aplica automaticamente: depende de opção normativa local. A execução obrigatória de emendas é exceção à natureza autorizativa do orçamento e restrição relevante à discricionariedade do Executivo; por isso, precisa estar ancorada na Lei Orgânica, e não apenas na lei orçamentária de cada exercício, que é temporária e não pode, por si só, alterar a estrutura das relações entre os Poderes municipais.

Foi exatamente esse o ponto central do Ofício Circular nº 9786/2026, expedido pela Presidência do TCE/MG em 15 de maio de 2026. O documento, que teve por referência a “Determinação para adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas (Instrução Normativa nº 05/2025/TCEMG, art. 163-A da Constituição da República e ADPF nº 854/STF)”, deixou de ter caráter meramente orientativo e passou a veicular “determinação expressa” aos jurisdicionados.⁶⁸

ATO DO TCE/MG — DETERMINAÇÃO (NÃO É JURISPRUDÊNCIA)

TCE/MG, Presidência (Cons. Presidente Durval Ângelo), Ofício Circular nº 9786/2026, Belo Horizonte, 15/05/2026 — item 1.

“Para que as emendas impositivas possuam validade jurídica, é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória. A mera previsão na Lei Orçamentária Anual não supre tal exigência, devendo ser promovida a atualização normativa necessária.”

Trata-se de ato administrativo de determinação dirigido aos jurisdicionados, e não de decisão jurisdicional. Seu descumprimento, porém, sujeita o Município às consequências nele previstas, desde a recomendação de suspensão da execução das emendas até a responsabilização dos gestores.

68. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Presidência. *Ofício Circular nº 9786/2026*. Belo Horizonte, 15 maio 2026.

ATENÇÃO

É comum apresentar o Ofício Circular nº 9786/2026 como “jurisprudência” ou mera “orientação” do Tribunal de Contas. Na verdade, é ato de determinação da Presidência do TCE/MG — não é precedente judicial nem resposta a consulta —, e seu cumprimento será fiscalizado.

O ofício é explícito também quanto às consequências do descumprimento: “I – Recomendação de suspensão da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares no âmbito do Município, até a efetiva comprovação de adequação; II – Adoção de medidas de fiscalização específicas, com responsabilização dos gestores; III – Comunicação ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854, [...]; IV – Aplicação das sanções previstas na legislação e no Regimento Interno deste Tribunal, [...]”. Somado a isso, o art. 9º da IN nº 05/2025 autoriza o Tribunal a requisitar diagnóstico da situação, cronograma de adequação, identificação dos responsáveis e comprovação das medidas adotadas. A inércia, portanto, expõe Presidente da Câmara, Prefeito e ordenadores de despesa a responsabilização concreta.

Outra dúvida recorrente é o momento de exigência do plano de trabalho: há normas locais que exigem que cada emenda chegue à Câmara com plano detalhado, sob pena de impedimento técnico. O TCE/MG enfrentou a questão em consulta do Prefeito de Carandaí.

TRIBUNAL DE CONTAS — CONSULTA

TCE/MG, Consulta nº 1.208.032, Rel. Cons. em exercício Adonias Monteiro, Tribunal Pleno, sessão de 08/07/2026.

O Tribunal Pleno respondeu que a ausência de plano de trabalho apresentado ao Legislativo antes da aprovação da LOA não impede, por si só, a execução das emendas impositivas. O momento adequado para o plano de trabalho é a fase de execução da despesa, perante o órgão executor, cabendo ao ordenador verificar motivadamente os requisitos técnicos; a falta do plano na fase legislativa não configura impedimento técnico. A exigência do plano aplica-se às dotações da LOA de 2026, em consonância com a ADPF 854.

Aplicação: a LOM e o Regimento não devem transformar a ausência de plano de trabalho na tramitação da emenda em causa automática de inexecução; o controle técnico se faz na execução, com decisão fundamentada.

7.3 Transparência e rastreabilidade: art. 163-A, ADPF 854 e a IN nº 05/2025

A transparência das emendas não é um capricho do controle externo. Decorre diretamente do art. 163-A da Constituição e dos princípios da publicidade e da impessoalidade (art. 37, caput). Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que a publicidade, no regime administrativo, não

se reduz à publicação formal dos atos: exige que o cidadão possa efetivamente conhecer e controlar a destinação dos recursos públicos.⁶⁹ Uma emenda cuja origem, destino e beneficiário não podem ser identificados é, por definição, incompatível com essa exigência.

No plano federal, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o chamado “orçamento secreto” — a prática de distribuir recursos das emendas de relator-geral (RP-9) sem identificação do parlamentar solicitante e sem critérios objetivos. O julgamento de mérito, concluído em dezembro de 2022, reconheceu a inconstitucionalidade dessas práticas; a partir de 2025, sob a relatoria do Min. Flávio Dino, o Tribunal passou a estender as exigências de transparência e rastreabilidade aos demais entes federativos.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 854, Pleno, j. 19/12/2022 (julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014), nos termos do voto da Min. Rosa Weber (6×5); relator atual Min. Flávio Dino — decisões de 23/10/2025 e 24/08/2026.

O Plenário reconheceu a inconstitucionalidade das práticas do “orçamento secreto” (RP-9). Em decisão de 23/10/2025, o relator estendeu de forma mandatória a Estados, Distrito Federal e Municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas, com observância plena a partir de 1º/01/2026, determinando que os Tribunais de Contas fiscalizem seu cumprimento. Em 24/08/2026, foram declaradas nulas emendas indicadas por presidentes de partido sem mandato e por ex-parlamentares. Conforme noticiado no Ofício Circular nº 9786/2026, decisão proferida na ADPF 854 também vedou a destinação de emendas a organizações da sociedade civil que tenham, em seus quadros diretivos, cônjuges ou parentes até o 3º grau de parlamentares ou de seus assessores.

Aplicação: desde 2026, a Câmara Municipal está diretamente vinculada ao padrão federal de transparência; a LOM deve incorporá-lo, e os Tribunais de Contas têm o dever de fiscalizá-lo.

Em Minas Gerais, o TCE/MG concretizou essas exigências por meio da Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025, cuja ementa estabelece “normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais”.⁷⁰ Seus considerandos invocam, inclusive, as ADIs 6.670 e 7.493 do STF quanto à observância, pelos entes subnacionais, dos percentuais dos §§ 9º e 9º-A do art. 166. Quatro dispositivos formam o núcleo da norma.

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

70. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025*. Belo Horizonte: TCEMG, 2025.

FUNDAMENTO NORMATIVO — IN Nº 05/2025 DO TCE/MG

Art. 4º “O Estado e os Municípios deverão assegurar a rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares em todas as etapas da execução orçamentária e financeira, em conformidade com os padrões de registro e controle previstos na legislação aplicável, notadamente nas normas nacionais de contabilidade pública.”

Art. 5º “Os sistemas contábeis, orçamentários e financeiros do Estado e dos Municípios deverão incorporar identificadores contábeis específicos para as emendas parlamentares, em conformidade com a codificação padronizada no Plano de Contas.” Parágrafo único: “Os codificadores contábeis a que se refere o caput deste artigo devem associar cada despesa executada com as emendas parlamentares correspondentes por meio de fontes de recurso, códigos ou identificadores únicos de emenda.”

Art. 6º “Os recursos recebidos por meio de emenda parlamentar deverão ser movimentados em uma conta específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedadas a transferência financeira para outras contas correntes, a realização de saques em espécie, a utilização de ‘contas de passagem’ usadas para transferências de recursos fundo a fundo e mecanismos congêneres que impeçam a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final ou a identificação do destino das verbas.”

Art. 7º (síntese) Impõe ampla divulgação, em meio digital, de no mínimo: a identificação do parlamentar proponente e da emenda, o objeto, o valor, o órgão executor e o beneficiário final, a localidade, o cronograma de execução e os instrumentos vinculados, como convênios e congêneres.

Em síntese: o art. 4º fixa o princípio da rastreabilidade em todas as etapas; o art. 5º o traduz em linguagem contábil; o art. 6º protege a trilha do dinheiro; o art. 7º a torna visível ao cidadão. Essas obrigações não dependem da LOM para existir — decorrem da Constituição, da ADPF 854 e da própria IN —, mas a LOM e o Regimento devem reforçá-las, conferindo-lhes estabilidade. O item 2 do Ofício Circular nº 9786/2026 reiterou as vedações: “a) transferências para contas diversas; b) saques em espécie; c) utilização de contas de passagem; d) quaisquer mecanismos que inviabilizem a identificação do beneficiário final dos recursos.”

EXEMPLO PRÁTICO

O Município de Serra Alta/MG executou, em 2025, emenda de vereador destinada à reforma de uma quadra poliesportiva. O recurso foi transferido da conta do Tesouro para a conta geral da Secretaria de Esportes e dali para a conta de uma associação comunitária, que efetuou saques para pagar pequenos fornecedores. Em 2026, sob a IN nº 05/2025, esse fluxo seria irregular em três pontos: não houve conta específica para a transferência; a conta da Secretaria funcionou como conta de passagem; e os saques em espécie impediram a identificação do beneficiário final. A adequação exige conta específica em instituição financeira oficial, identificador contábil da emenda (fonte ou código único) e pagamentos exclusivamente por meio rastreável, com divulgação no portal.

7.4 Simetria e o teto percentual das emendas municipais

Uma das questões mais sensíveis para a Câmara que decide adotar o regime impositivo é o percentual. A tentativa é reproduzir o limite global de 2% da RCL do art. 166, § 9º — raciocínio que desconsidera a estrutura do dispositivo constitucional.

O art. 166, § 9º-A, repartiu internamente o limite de 2%: 1,55% para as emendas de Deputados Federais e 0,45% para as de Senadores. O percentual global é, portanto, a soma das parcelas atribuídas a duas Casas distintas de um Legislativo bicameral. Estados e Municípios têm Legislativo unicameral — Assembleia Legislativa e Câmara Municipal —, cuja posição institucional corresponde à da Câmara dos Deputados, e não à do Congresso inteiro. Aplicar o princípio da simetria significa reproduzir o modelo federal naquilo que é compatível com a estrutura do ente; e, num Legislativo de Casa única, o paralelo adequado é a parcela de 1,55%, não o total de 2%. José Afonso da Silva observa que a autonomia dos entes federados se exerce dentro dos princípios estabelecidos pela Constituição, e não pela transposição mecânica de institutos pensados para outra estrutura.⁷¹

JURISPRUDÊNCIA

TJMG, ADI nº 1.0000.25.502387-1/000, Órgão Especial, Rel. Desª Teresa Cristina da Cunha Peixoto, medida cautelar julgada em 22/04/2026, publicada em 13/05/2026 — conforme relatado pelo TCE/MG no Ofício Circular nº 9786/2026.

Em sede cautelar, o Órgão Especial entendeu que entes de Legislativo unicameral não podem reproduzir o percentual global de 2% previsto no art. 166, § 9º, da Constituição, sendo aplicável às emendas individuais impositivas o limite de 1,55% da receita corrente líquida do exercício anterior (art. 166, § 9º-A).

Aplicação: trata-se de decisão cautelar, ainda não definitiva, cujo inteiro teor deve ser conferido antes de ser invocado como precedente consolidado. Ainda assim, recomenda-se que a LOM adote o limite de 1,55%, que é o parâmetro prudente enquanto o mérito não for julgado.

O mesmo debate chegou ao Supremo Tribunal Federal. Na ADI 7.869/PB, o Min. Alexandre de Moraes, relator, deferiu medida cautelar monocrática em 22/09/2025 para limitar as emendas individuais da Assembleia Legislativa da Paraíba a 1,55% da RCL, uma vez que a Emenda Constitucional estadual nº 59/2025 previa 2%. O referendo da cautelar foi levado ao Plenário em agosto de 2026 (sessão de 26/08/2026), em julgamento conjunto com ações relativas a Mato Grosso e Rondônia, mas foi suspenso e não estava concluído em setembro de 2026. Trata-se, portanto, de cautelar pendente de referendo — sinal relevante da orientação do relator, mas ainda não posição definitiva do Plenário.

71. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

CONCEITO-CHAVE

Simetria no percentual das emendas: o limite de 2% do art. 166, § 9º, é a soma das parcelas de duas Casas (1,55% + 0,45%). Em Legislativo unicameral, a correspondência adequada é com a Câmara dos Deputados — 1,55% da RCL do exercício anterior. Nada impede que o Município adote percentual inferior; o risco está em adotar percentual superior.

A lição prática é dupla: a Câmara que ainda não instituiu o regime impositivo deve fazê-lo já com o limite de 1,55%; a que adotou 2% deve avaliar a readequação, pois o item 4 do Ofício Circular nº 9786/2026 mencionou expressamente a decisão do TJMG e a ADI 7.869.

7.5 Nepotismo: a Súmula Vinculante 13 e os cargos políticos

A segunda grande frente de atualização da LOM é a vedação ao nepotismo. Muitas Leis Orgânicas contêm dispositivos antigos, redigidos antes de 2008, que ora são mais tímidos, ora mais amplos que o entendimento hoje consolidado, gerando insegurança. A referência obrigatória é a Súmula Vinculante 13, que, por força do art. 103-A da Constituição, vincula toda a Administração Pública, inclusive a municipal.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Súmula Vinculante 13, aprovada em 29/08/2008.

“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 súmula alcança a Câmara Municipal e o Executivo, abrange o nepotismo cruzado (“designações recíprocas”) e dispensa lei local para produzir efeitos — a LOM apenas a explicita e detalha.

A questão mais controvertida diz respeito aos cargos de natureza política, como os de Secretário Municipal. Desde a edição da súmula, o STF vem afirmando, em reclamações — por exemplo, na Rcl 6.650 MC-Agr/PR —, que a SV 13 não alcança, em regra, a nomeação para cargos políticos, ressalvadas as hipóteses de nepotismo cruzado, de fraude à lei e de manifesta falta de qualificação técnica ou idoneidade do nomeado. A matéria foi afetada à repercussão geral no Tema 1.000 (RE 1.133.118/SP, Rel. Min. Luiz Fux), justamente para que o Plenário fixe uma tese definitiva.

ATENÇÃO

É comum afirmar que o STF, em 2024, “decidiu” que a Súmula Vinculante 13 não se aplica a cargos políticos. Na verdade, o mérito do Tema 1.000 (RE 1.133.118/SP, Rel. Min. Luiz Fux) não foi concluído: o julgamento foi suspenso em 15/04/2026, por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes, após ajuste de voto do relator, e não há tese fixada até setembro de 2026. O que existe é a orientação construída em reclamações, segundo a qual a súmula, em regra, não alcança cargos políticos, ressalvados o nepotismo cruzado, a fraude e a falta de qualificação. A LOM deve ser redigida com prudência, pois a tese final pode alterar esse panorama.

Na norma local, a LOM deve reproduzir com fidelidade o núcleo da SV 13 — graus de parentesco, cargos alcançados e vedação às designações recíprocas —, estendendo-a expressamente à Câmara e à administração indireta. Quanto aos cargos políticos, em vez de declará-los genericamente fora da vedação, convém exigir qualificação técnica e idoneidade e vedar sempre o nepotismo cruzado. Nada impede, em tese, que o Município adote regra mais rigorosa, estendendo a vedação aos Secretários Municipais. Carvalho Filho destaca que a vedação ao nepotismo é concretização direta dos princípios da impessoalidade e da moralidade, e não mera opção de política administrativa.⁷²

EXEMPLO PRÁTICO

No Município de Rio Claro do Norte/MG, o Prefeito nomeia o próprio irmão, engenheiro civil com vinte anos de experiência, como Secretário Municipal de Obras; ao mesmo tempo, a cunhada do Presidente da Câmara é nomeada assessora na Secretaria de Governo, e a filha do Secretário de Governo é nomeada assessora no gabinete do Presidente da Câmara. Pela orientação atual, a nomeação do irmão, qualificado, para cargo político tende a não ser alcançada pela SV 13; já o arranjo entre Câmara e Secretaria de Governo configura designações recíprocas, vedadas pela súmula. Se a LOM tiver estendido a vedação aos Secretários, também a primeira nomeação será inválida.

7.6 Governo digital, LAI e transparência ativa

A terceira frente de modernização da LOM é a transparência e o governo digital. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) consagra, em seu art. 3º, I, a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, e, no art. 8º, impõe o dever de transparência ativa: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”⁷³ Embora a própria

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

73. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

LAI dispense os Municípios de até 10.000 habitantes da divulgação obrigatória na internet, mantém para eles a obrigação de divulgar, em tempo real, as informações sobre a execução orçamentária e financeira, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, estabelece nos arts. 48 e 48-A os instrumentos de transparência da gestão fiscal e o dever de disponibilizar a qualquer pessoa, em meio eletrônico e em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução da receita e da despesa.⁷⁴ Já a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência pública por meio da desburocratização, da inovação e da transformação digital, incluindo dados abertos, serviços digitais e participação eletrônica. Um detalhe relevante: a aplicação dessa lei aos Municípios depende, em regra, de adoção por ato normativo próprio — e a LOM é o lugar natural para fazer essa opção.⁷⁵

No caso específico das emendas, transparência ativa tem conteúdo preciso. O item 3 do Ofício Circular nº 9786/2026 exige a divulgação de “autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução orçamentária e financeira, contratos, dados bancários e identificação do gestor responsável”. Não basta publicar a LOA: é preciso acompanhar cada emenda até o destino final, em página específica do portal, atualizada e em formato aberto.

Uma LOM moderna deve prever portal de transparência dos Poderes municipais com dados em formato aberto, seção específica para as emendas, divulgação tempestiva de atos e contratos e canais eletrônicos de participação popular; ao Regimento Interno cabe disciplinar a publicação das pautas, a transmissão das sessões e o registro dos votos.

CONCEITO-CHAVE

Transparência ativa das emendas: divulgação espontânea de todo o ciclo de cada emenda — do autor ao beneficiário final —, permitindo ao cidadão e ao controle “seguir o dinheiro”.

7.7 A solução: adequar a LOM e responder à determinação do Tribunal de Contas

Adequar a LOM ao regime impositivo

A resposta à determinação do TCE/MG é, antes de tudo, normativa. É preciso incluir na Lei Orgânica dispositivo que preveja expressamente o regime de execução obrigatória das emendas individuais, com seus limites, critérios e exceções. Lembre-se de que a emenda à LOM

74. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

75. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

segue o rito qualificado do art. 29, caput, da Constituição: votação em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovação por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará. Esse rito exige planejamento em relação ao calendário da LDO e da LOA.

A redação deve harmonizar-se com a Constituição e com a LC nº 210/2024, que serve de parâmetro para critérios de execução equitativa, prazos e tratamento dos impedimentos técnicos. Deve, sobretudo, evitar a reprodução de percentuais incompatíveis com a estrutura unicameral do Município. Os elementos indispensáveis são: o percentual (1,55% da RCL do exercício anterior); a destinação mínima à saúde; a definição e o procedimento dos impedimentos de ordem técnica; a regra de limitação proporcional em caso de frustração de receita; a conta específica e a rastreabilidade; e a transparência ativa. Marçal Justen Filho enfatiza que a validade da atuação administrativa depende da existência de critérios objetivos previamente estabelecidos, sem os quais a execução orçamentária se converte em instrumento de favorecimento.⁷⁶

76. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MODELO DE REDAÇÃO — EMENDA À LEI ORGÂNICA (SUGESTÃO A ADAPTAR)

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº __/2026 — Acrescenta o art. __-A à Lei Orgânica do Município de _____, instituindo o regime de execução obrigatória das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual.

Art. 1º A Lei Orgânica do Município passa a vigorar acrescida do seguinte art. __-A:

“Art. __-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações incluídas na lei orçamentária anual por emendas individuais de Vereadores, até o limite de 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, observados os critérios de execução equitativa definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Metade do percentual a que se refere o caput será destinada a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação de recursos de emendas individuais ao pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 2º O montante previsto no caput será distribuído em partes iguais entre os Vereadores.

§ 3º As programações de que trata este artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica, devidamente motivado pelo órgão executor e comunicado à Câmara Municipal no prazo fixado na lei de diretrizes orçamentárias, assegurado ao autor da emenda o remanejamento da programação impedida.

§ 4º Não constitui, por si só, impedimento de ordem técnica a ausência de plano de trabalho na fase de tramitação legislativa, devendo o plano ser apresentado e analisado na fase de execução da despesa, perante o órgão executor.

§ 5º Se verificada a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, os montantes previstos no caput poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 6º Os recursos de cada emenda serão movimentados em conta bancária específica para cada transferência, em instituição financeira oficial, onde houver, e registrados com identificador contábil próprio, vedadas a transferência para outras contas, a realização de saques em espécie, a utilização de contas de passagem e quaisquer mecanismos que impeçam a identificação do fornecedor, do prestador de serviço ou do beneficiário final.

§ 7º Os Poderes Executivo e Legislativo manterão, em seus portais de transparência, seção específica e atualizada sobre as emendas, com a identificação do autor, do objeto, do valor, do beneficiário final, do plano de trabalho, da execução orçamentária e financeira, dos contratos, dos dados bancários e do gestor responsável.

§ 8º É vedada a destinação de recursos de emendas a entidades privadas que tenham, em seus quadros diretivos, cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau do Vereador autor ou de seus assessores.”

Art. 2º O disposto nesta Emenda aplica-se a partir da lei orçamentária anual do exercício de _____, cabendo à lei de diretrizes orçamentárias disciplinar prazos e procedimentos.

Art. 3º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Observação: o percentual de 1,55% segue a cautela da decisão cautelar do TJMG e da ADI 7.869/PB; o Município pode adotar percentual inferior. O § 2º é opcional (a divisão igualitária reforça a impessoalidade). O § 8º reflete a vedação noticiada no Ofício Circular nº 9786/2026 a partir da ADPF 854.

Implantar a conta específica e a rastreabilidade

No plano da execução, as providências independem da emenda à LOM: conta específica por transferência, identificadores contábeis (art. 5º da IN nº 05/2025) e rotinas que impeçam saques e contas de passagem. Cabem ao Executivo, mas a Câmara deve fiscalizar sua implantação e acompanhar cada emenda pelo portal.

Atualizar a LOM sem gerar novos conflitos

A atualização deve ser sistemática: identificar as emendas constitucionais relevantes, verificar o que é de reprodução obrigatória, redigir com a técnica da LC nº 95/1998 — clareza, precisão, ordem lógica e cláusula de revogação expressa — e consolidar o texto.⁷⁷ Saúde, educação, meio ambiente e o art. 37 devem ser revistos em conjunto, evitando novas contradições — por exemplo, o novo dispositivo sobre emendas impositivas convivendo com regra antiga segundo a qual o orçamento é “meramente autorizativo”.

ESQUEMA

- 1 Diagnóstico: levantar a LOM vigente e as emendas constitucionais posteriores
- 2 Classificação: separar normas de reprodução obrigatória e opções locais
- 3 Redação: elaborar a proposta de emenda à LOM segundo a LC nº 95/1998
- 4 Tramitação: dois turnos, interstício de dez dias, quórum de dois terços
- 5 Consolidação: republicar o texto integral e atualizar o Regimento Interno

Responder à determinação do Tribunal de Contas

Diante de um ofício de determinação, o silêncio é a pior estratégia. O Município deve formalizar, de modo coordenado entre Executivo e Legislativo, um plano de adequação com minuta de emenda à LOM, comprovação das contas específicas, ajuste contábil e seção de emendas no portal. A resposta tempestiva e documentada previne ressalvas, multas e responsabilização.

Quadro 7.2 — Roteiro de resposta ao Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG

77. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

Item do Ofício	Exigência	Providência	Responsável	Comprovação
1 — Previsão na LOM	Regime de execução obrigatória expreso na Lei Orgânica	Apresentar e votar emenda à LOM (1,55% da RCL, impedimentos técnicos, transparência)	Mesa Diretora / Vereadores; Procuradoria da Câmara	Proposta protocolada, cronograma de votação e, ao final, emenda promulgada e publicada
2 — Conta específica	Conta por transferência; vedados contas diversas, saques, contas de passagem	Abrir contas em instituição oficial; normatizar fluxo de pagamentos	Prefeito; Tesouraria; Controle Interno	Relação das contas abertas e extratos
2 — Rastreabilidade contábil	Identificadores contábeis (IN, art. 5º)	Criar fontes ou códigos únicos por emenda no sistema contábil	Contabilidade do Município	Relatório do sistema com a codificação adotada
3 — Transparência ativa	Autor, objeto, valores, beneficiário final, plano de trabalho, execução, contratos, dados bancários, gestor	Criar seção específica de emendas nos portais do Executivo e da Câmara	Executivo e Câmara (setores de TI e comunicação)	Endereço eletrônico e capturas de tela datadas
4 — Percentual	Observância da cautelar do TJMG e da ADI 7.869/PB	Readequar para 1,55% da RCL, se adotado percentual maior	Câmara Municipal; Executivo (projeto de LDO/LOA)	Texto da LOM e da LDO/LOA ajustados
Art. 9º da IN nº 05/2025	Diagnóstico, cronograma, responsáveis e comprovação	Consolidar tudo em plano de adequação assinado pelos dois Poderes	Prefeito e Presidente da Câmara	Ofício de resposta com anexos

Caso prático comentado

CASO PRÁTICO

O Município de Vale do Ipê/MG prevê emendas impositivas apenas na Lei Orçamentária Anual de 2026 e fixa o percentual global de 2% da RCL, por analogia ao Congresso Nacional. A LOM é silente sobre o tema. Após receber o Ofício Circular nº 9786/2026, o Tribunal de Contas questiona a validade do regime. Quais são os dois problemas, e como redigir a adequação de forma juridicamente segura?

Solução comentada. O primeiro problema é de *fonte normativa*: segundo a determinação do TCE/MG, a validade jurídica das emendas impositivas depende de previsão expressa do regime de execução obrigatória na Lei Orgânica, e a mera previsão na LOA não supre essa exigência. A LOA é lei temporária, de iniciativa do Executivo, e não pode instituir, por si só, restrição permanente à gestão da despesa. O segundo problema é de *percentual*: o limite de 2% é a soma das parcelas de duas Casas legislativas (1,55% + 0,45%), e, conforme a cautelar do TJMG na ADI nº 1.0000.25.502387-1/000 (relatada no próprio Ofício) e a cautelar da ADI 7.869/PB (pendente de referendo), o Legislativo unicameral não pode reproduzi-lo automaticamente; o parâmetro aplicável é 1,55% da RCL do exercício anterior. A adequação segura consiste em aprovar emenda à LOM nos moldes do modelo desta seção, com o limite de 1,55%, a disciplina dos impedimentos técnicos, a conta específica e a transparência ativa; ajustar a LDO subsequente; e responder ao Tribunal com o plano de adequação do Quadro 7.2, esclarecendo o tratamento dado às emendas já executadas no exercício.

Em síntese, as reformas recentes exigem que a Lei Orgânica deixe de ser um texto estático. Celso Antônio Bandeira de Mello lembra que o controle da Administração só é efetivo quando as normas oferecem parâmetros objetivos de aferição — e é precisamente isso que uma LOM atualizada proporciona.⁷⁸

Resumo executivo

- As EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 instituíram e redesenharam o orçamento impositivo; a EC nº 108/2020 incluiu o art. 163-A (rastreadibilidade e transparência fiscal). A EC nº 135/2024 não trata de emendas impositivas.
- O art. 166, § 9º, fixa 2% da RCL para emendas individuais; o § 9º-A reparte esse limite em 1,55% (Câmara dos Deputados) e 0,45% (Senado).
- Segundo o Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG — ato de determinação, não jurisprudência —, a validade das emendas impositivas exige previsão expressa na LOM; a LOA não supre a exigência.

78. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

- O descumprimento pode gerar recomendação de suspensão da execução das emendas, fiscalização específica, responsabilização dos gestores, comunicação ao STF na ADPF 854 e sanções.
- A IN nº 05/2025 exige rastreabilidade (art. 4º), identificadores contábeis (art. 5º), conta específica por transferência, vedados saques e contas de passagem (art. 6º), e ampla divulgação (art. 7º).
- Na ADPF 854, o STF estendeu aos Municípios, com observância plena desde 1º/01/2026, o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas.
- Em cautelar (TJMG, ADI nº 1.0000.25.502387-1/000, conforme relatado pelo TCE/MG) e na ADI 7.869/PB (cautelar pendente de referendo), o limite para Legislativo unicameral é 1,55% da RCL.
- A ausência de plano de trabalho na fase legislativa não é, por si só, impedimento técnico (TCE/MG, Consulta nº 1.208.032).
- A SV 13 vincula o Município; o Tema 1.000 (cargos políticos) está pendente — não há tese fixada.
- A LOM moderna deve prever portal de transparência, dados abertos, seção de emendas e adoção da Lei do Governo Digital; a resposta ao TCE/MG deve vir em plano de adequação documentado.

Questões para fixação

1. Segundo o Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG, a validade jurídica das emendas impositivas municipais depende de:
 - a. previsão na Lei Orçamentária Anual de cada exercício.
 - b. previsão expressa do regime de execução obrigatória na Lei Orgânica Municipal.
 - c. resolução da Mesa Diretora da Câmara Municipal.
 - d. decreto do Prefeito regulamentando a execução.
2. Sobre o percentual das emendas individuais impositivas em Município, assinale a alternativa correta:
 - a. O Município deve reproduzir obrigatoriamente o limite de 2% da RCL, por simetria.
 - b. O STF já fixou, em decisão definitiva do Plenário, o limite de 1,55% para todos os entes unicamerais.
 - c. Há decisões cautelares (TJMG e ADI 7.869/PB, esta pendente de referendo) indicando o limite de 1,55% da RCL para Legislativo unicameral.
 - d. O percentual é livre, pois a matéria é de interesse exclusivamente local.

3. Nos termos do art. 6º da IN nº 05/2025 do TCE/MG, é permitido:
- movimentar os recursos em conta específica para cada transferência, em instituição financeira oficial, onde houver.
 - realizar saques em espécie para pagamento de pequenos fornecedores.
 - utilizar contas de passagem para transferências fundo a fundo.
 - transferir os recursos para a conta geral da Secretaria executora.
4. Quanto ao Tema 1.000 da repercussão geral (nepotismo em cargos políticos), é correto afirmar que:
- o STF concluiu o julgamento em 2024, afastando a SV 13 dos cargos políticos.
 - o mérito não foi concluído, tendo o julgamento sido suspenso em 15/04/2026 por pedido de vista.
 - o STF cancelou a Súmula Vinculante 13.
 - a tese fixada estende a SV 13 a todos os cargos políticos.
5. De acordo com a Consulta nº 1.208.032 do TCE/MG, a ausência de plano de trabalho apresentado ao Legislativo antes da aprovação da LOA:
- configura impedimento técnico automático.
 - torna nula a emenda aprovada.
 - não impede, por si só, a execução da emenda, devendo o plano ser analisado na fase de execução.
 - transfere ao Tribunal de Contas a decisão sobre a execução.
6. A Câmara Municipal do seu Município recebeu o Ofício Circular nº 9786/2026 e constatou que a LOM é silente sobre emendas impositivas, embora a LOA as preveja no percentual de 2% da RCL. Descreva as providências normativas e administrativas que devem integrar o plano de adequação a ser encaminhado ao TCE/MG.

Leitura complementar

- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025*. Belo Horizonte: TCEMG, 2025. Disponível no portal do TCE/MG.
- BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Disponível no portal da legislação da Presidência da República (Planalto).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854 — acompanhamento processual e decisões de execução. Disponível no portal do STF.
- BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital), e Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponíveis no portal do Planalto.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Lei Orgânica e o orçamento municipal.

M Ó D U L O

VIII

Implementação: do diagnóstico à governança normativa permanente

Implementar, monitorar e sustentar a qualidade normativa municipal

SITUAÇÃO-PROBLEMA

A Câmara Municipal já percorreu um longo caminho: fez o diagnóstico do Regimento Interno e da Lei Orgânica Municipal (LOM), estudou a jurisprudência que alterou o regime das Mesas, das contas e das emendas parlamentares, e sua assessoria redigiu minutas cuidadosas. Resta, porém, o passo mais difícil — e o que mais frequentemente fracassa: converter esse trabalho em norma vigente, aplicada no cotidiano da Casa e sujeita a acompanhamento. Quantas reformas regimentais não ficaram esquecidas numa gaveta da Presidência, ou foram aprovadas às pressas e, dois anos depois, já estavam defasadas? Este módulo trata exatamente disso: como conduzir a implementação até o fim e, mais do que isso, como transformar uma reforma episódica em governança normativa permanente.

8.1 Do diagnóstico ao plano de adequação legislativa

O diagnóstico do Regimento Interno e da LOM, estudado nos Módulos II e VI, produz um retrato: dispositivos inconstitucionais, lacunas, remissões quebradas, institutos obsoletos, exigências dos órgãos de controle ainda não atendidas. Um retrato, contudo, não é um roteiro. O passo seguinte é consolidar esse levantamento em um **plano de adequação legislativa**, documento que organiza a reforma em torno de quatro elementos: a relação dos dispositivos a alterar, revogar ou incluir; o fundamento de cada mudança (constitucional, legal, jurisprudencial ou de conveniência institucional); as minutas correspondentes; e o cronograma de tramitação, com responsáveis definidos.

A importância do plano está em dar unidade e direção à reforma. Sem ele, as correções tendem a ser pontuais e reativas: altera-se o artigo da recondução da Mesa por causa de uma reclamação no Supremo, depois o capítulo das emendas porque chegou um ofício do Tribunal de Contas. Cada remendo isolado gera novos desalinhamentos — remissões quebradas, conceitos com sentidos diferentes, prazos incompatíveis — e o texto fica cada vez mais fragmentado.

A Lei Complementar nº 95/1998 oferece o parâmetro de qualidade para esse trabalho. Seu art. 11 exige que as disposições normativas sejam redigidas com clareza, precisão e ordem lógica⁷⁹. Embora dirigida diretamente à elaboração das leis, a lógica desses requisitos aplica-se, com proveito, ao próprio plano de adequação: cada alteração deve estar justificada, ordenada segundo sua prioridade e articulada com as demais, de modo que o conjunto resulte num Regimento e numa LOM coerentes, e não numa colcha de retalhos.

79. BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Arts. 7º, 11 e 13.

Recomenda-se que o plano seja formalizado por ato da Mesa Diretora ou aprovado em Plenário e que seja público. Formalizado, deixa de ser documento da assessoria e passa a ser compromisso da Câmara, que vincula as sucessivas composições da Mesa; publicado, permite o acompanhamento pelo controle externo e pela sociedade — e, como se verá na seção 8.5, é exatamente esse tipo de documento que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) pode requisitar.

CONCEITO-CHAVE

Plano de adequação legislativa é o instrumento que converte o diagnóstico normativo em programa de reforma, reunindo: (1) a matriz de dispositivos a alterar, revogar ou incluir; (2) o fundamento de cada mudança; (3) as minutas; (4) o cronograma de tramitação; e (5) os responsáveis e os marcos de acompanhamento. É ele que transforma correções isoladas em política institucional.

Governança legislativa: conceito e pilares

O plano de adequação é a porta de entrada de algo mais amplo: a **governança legislativa**. Entende-se por governança legislativa o conjunto de práticas, estruturas e rotinas que asseguram qualidade, transparência e responsabilidade na atuação do Poder Legislativo. Não se trata de um modismo gerencial importado do setor privado, mas de uma forma de dar concretude aos princípios que o art. 37, caput, da Constituição impõe a toda a Administração Pública, inclusive às Câmaras Municipais no exercício de suas funções administrativas: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁸⁰.

A literatura de governança pública costuma associar a legitimidade da ação estatal a três atributos: *accountability* (dever de prestar contas e de responder pelos resultados), transparência e participação. Hely Lopes Meirelles já destacava que a Câmara, além de legislar, exerce funções de controle e de administração de seus próprios serviços, o que a submete aos mesmos deveres de boa gestão exigidos do Executivo⁸¹. A responsabilidade na gestão fiscal, disciplinada pela Lei Complementar nº 101/2000, e o paradigma do governo digital, estruturado pela Lei nº 14.129/2021, completam o quadro normativo em que a governança legislativa se apoia.

O quadro a seguir sintetiza os cinco pilares da governança legislativa e os dispositivos concretos em que se materializam.

Quadro 8.1 — Pilares da governança legislativa e sua tradução normativa

⁸⁰. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Art. 37, caput.

⁸¹. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

Pilar	Conteúdo	Onde se materializa	Fundamento principal
Planejamento normativo	Plano de adequação, cronograma, revisão periódica	Regimento Interno (capítulo da técnica legislativa e consolidação); ato da Mesa	LC nº 95/1998, arts. 11 e 13; CF, art. 37
Transparência ativa	Portal, dados abertos, votações nominais, despesas, emendas	LOM e Regimento; resolução sobre o portal	Lei nº 12.527/2011, art. 8º; LC nº 101/2000, art. 48-A; IN TCE/MG nº 05/2025
Participação cidadã	Audiências, tribuna popular, iniciativa popular, consultas	LOM (iniciativa popular); Regimento (rito)	CF, art. 1º, parágrafo único, e art. 29, XII e XIII
Controle e integridade	Controle interno, ouvidoria, conformidade	LOM; resolução de estrutura administrativa	CF, arts. 31 e 74
Prestação de contas e melhoria contínua	Indicadores, painel público, relatório anual	Regimento; ato da Mesa	CF, art. 37 (eficiência e publicidade); Lei nº 14.129/2021

EXEMPLO PRÁTICO

A Câmara Municipal de Serra Alta/MG concluiu, em março, o diagnóstico de seu Regimento Interno de 1997 e da LOM de 1990. Foram identificados 64 pontos de atenção. Em vez de apresentar um único projeto de resolução “total”, a assessoria organizou uma matriz em planilha com cinco colunas: dispositivo atual, problema identificado, fundamento, proposta de redação e prioridade (A — urgente por exigência do controle ou risco de nulidade; B — necessária; C — aperfeiçoamento). A matriz foi aprovada por ato da Mesa como “Plano de Adequação Legislativa 2026–2027” e publicada no portal da Câmara. Com isso, a emenda à LOM sobre o regime impositivo (prioridade A) pôde tramitar imediatamente, enquanto a reforma global do Regimento seguiu calendário próprio, sem que uma travasse a outra.

8.2 Transparência ativa, dados abertos e participação cidadã

Transparência ativa como regra

A transparência ativa consiste em divulgar informações independentemente de qualquer pedido. Desde a Lei de Acesso à Informação, ela deixou de ser boa prática para tornar-se dever jurídico. A Lei nº 12.527/2011 estabelece, entre suas diretrizes, a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I), e seu art. 8º, caput, dispõe: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”⁸²

82. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Arts. 3º, I, e 8º.

Para a Câmara Municipal, isso significa manter portal acessível e atualizado com, no mínimo: pautas e ordens do dia publicadas com antecedência; atas e registros das sessões; votações nominais identificadas por vereador; proposições com sua tramitação completa; despesas, contratos, licitações, diárias e folha de pagamento; e, no caso das emendas parlamentares, as informações completas sobre execução e beneficiários. A Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 48-A, reforça a exigência ao determinar a disponibilização, a qualquer pessoa, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira⁸³.

No campo específico das emendas, a exigência ganhou contornos muito mais precisos. A Instrução Normativa nº 05/2025 do TCE/MG determina que o Estado e os Municípios assegurem “a rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares em todas as etapas da execução orçamentária e financeira” (art. 4º) e, em seu art. 7º, exige a divulgação em meio digital, no mínimo, da identificação do parlamentar proponente e da emenda, do objeto, do valor, do órgão executor ou beneficiário final, da localidade, do cronograma e dos instrumentos vinculados⁸⁴. O conteúdo material dessas exigências foi estudado no Módulo VII; aqui, o que interessa é o aspecto de governança: quem, na Câmara, é responsável por alimentar essas informações, com que periodicidade e sob que controle.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 832 — RE 865.401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 25/04/2018.

“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.”

O caso, oriundo de Minas Gerais, envolveu vereador. A tese reforça que o acesso à informação é direito de todos — inclusive do próprio parlamentar — e que uma Câmara que pratica transparência ativa reduz drasticamente a litigiosidade em torno de pedidos de informação.

Transparência, contudo, não se confunde com volume de documentos publicados. Um portal que despeja arquivos digitalizados, sem busca, sem padronização e em linguagem hermética, cumpre a letra da lei, mas frustra sua finalidade. Por isso a norma moderna deve prever, além do dever de publicar, os **dados abertos** — informações em formato legível por máquina, que permitam reutilização e cruzamento — e a **linguagem simples**, que torna as informações compreensíveis ao cidadão comum. Ambas as diretrizes estão alinhadas aos princípios do governo digital da Lei nº 14.129/2021 e ampliam o controle social.

⁸³. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Arts. 48 e 48-A.

⁸⁴. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025. Belo Horizonte: TCEMG, 2025. Arts. 4º a 7º e 9º.

Participação cidadã e instrumentos democráticos

A participação cidadã não é uma concessão da Câmara à sociedade, mas decorrência direta do princípio democrático. O parágrafo único do art. 1º da Constituição afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. No plano municipal, o art. 29 impõe à LOM a observância de dois preceitos específicos: a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso XII) e a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (inciso XIII).

A norma moderna deve prever um cardápio de instrumentos participativos: audiências públicas (obrigatórias em matérias como as leis orçamentárias e o plano diretor, e facultativas nas demais), tribuna popular ou tribuna livre, consultas públicas eletrônicas sobre projetos relevantes, ouvidoria e a disciplina detalhada da iniciativa popular. O erro mais comum nas Leis Orgânicas é reproduzir o inciso XIII do art. 29 sem regulamentar o procedimento — como se coletam as assinaturas, como se verifica a condição de eleitor, qual o prazo de tramitação, quem defende o projeto em Plenário. Sem essas regras, a iniciativa popular permanece letra morta.

Incorporar esses instrumentos ao Regimento Interno e à LOM qualifica a deliberação, porque traz ao processo informações que os vereadores e a assessoria não possuem, e legitima as decisões, porque a sociedade que foi ouvida tende a aceitar melhor o resultado, ainda que dele discorde. José Afonso da Silva sublinha que a democracia participativa complementa, e não substitui, a representação⁸⁵ — lição que deve orientar a redação: os instrumentos participativos devem ter rito claro e prazos compatíveis com o funcionamento da Casa.

MODELO DE REDAÇÃO — REGIMENTO INTERNO (SUGESTÃO A ADAPTAR)

Art. X. O projeto de lei de iniciativa popular, subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município, da cidade ou do bairro, conforme o interesse da matéria, será protocolado na Secretaria da Câmara acompanhado da lista de subscritores, com nome completo, número do título eleitoral e assinatura, física ou eletrônica.

§ 1º A Secretaria verificará, no prazo de quinze dias, o atendimento dos requisitos formais, podendo utilizar amostragem e cruzamento com dados oficiais.

§ 2º O projeto tramitará segundo as regras aplicáveis às demais proposições, assegurado a um representante dos subscritores o uso da palavra por quinze minutos na comissão de mérito e no Plenário.

§ 3º O projeto de iniciativa popular não será rejeitado por vício de forma, cabendo à Comissão de Legislação, Justiça e Redação saná-lo por meio de emenda.

85. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

8.3 Integridade: ouvidoria, controle interno, conselhos e cooperação

Ouvidoria e controle interno

Ouvidoria e controle interno são os dois instrumentos centrais de integridade na estrutura de uma Câmara. A ouvidoria canaliza demandas, reclamações, sugestões e denúncias da sociedade, funcionando como ponte entre o cidadão e a Casa; a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos, oferece parâmetros úteis para sua organização⁸⁶. O controle interno, por sua vez, acompanha a legalidade, a legitimidade e a eficiência da gestão administrativa e financeira da própria Câmara, dialogando com o Tribunal de Contas e, quando for o caso, com o Ministério Público.

O fundamento constitucional está no art. 31, que atribui a fiscalização do Município ao Poder Legislativo, mediante controle externo, e aos sistemas de controle interno, e no art. 74, que disciplina o sistema de controle interno no âmbito federal e se aplica, por simetria, aos demais entes. A Câmara, como órgão que ordena despesas e administra pessoal, contratos e patrimônio, também deve manter sua estrutura de controle interno, sem prejuízo da integração com o sistema do Executivo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que o controle interno é exercido por cada Poder sobre seus próprios atos, com o objetivo de apoiar o controle externo e corrigir irregularidades antes que produzam dano⁸⁷.

A LOM e o Regimento — ou resolução específica sobre a estrutura administrativa — devem institucionalizar essas estruturas, definindo competências, garantias mínimas de autonomia técnica e fluxos de atuação. Erros recorrentes são criar a unidade de controle interno só “no papel”, subordinada ao próprio ordenador de despesas e sem acesso a documentos, e confiar a ouvidoria a um vereador. A boa redação distingue as funções, assegura acesso a informações e exige relatórios públicos.

ATENÇÃO

É comum afirmar que o controle interno é “assunto do Prefeito”. Na verdade, o art. 31 da Constituição fala em *sistemas* de controle interno, e a Câmara, na gestão de seus próprios recursos, também responde perante o Tribunal de Contas. Uma Câmara sem controle interno efetivo fica sem a primeira linha de defesa contra irregularidades que, mais tarde, recaem sobre o Presidente como ordenador de despesas.

86. BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

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

MODELO DE REDAÇÃO — RESOLUÇÃO DE ESTRUTURA (SUGESTÃO A ADAPTAR)

Art. Y. A Unidade de Controle Interno da Câmara Municipal, vinculada diretamente à Presidência, tem por finalidade avaliar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal da Casa, e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º A Unidade será chefiada por servidor efetivo, com formação compatível, vedada a designação de quem exerça função de ordenação de despesa ou de execução dos atos sujeitos a seu exame.

§ 2º É assegurado à Unidade acesso irrestrito a documentos, sistemas e informações da Câmara.

§ 3º A Unidade publicará relatório semestral de atividades no portal da Câmara e dará ciência ao Tribunal de Contas das irregularidades que constatar, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 74, § 1º, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

Conselhos municipais e cooperação entre entes

A governança municipal não se esgota na Câmara. Conselhos setoriais — de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente — são espaços institucionais de participação e controle previstos em legislação nacional e local. Da mesma forma, a cooperação entre entes, por meio de consórcios públicos e convênios, amplia a capacidade de ação de Municípios que, isoladamente, não teriam escala para prestar determinados serviços. O art. 23, parágrafo único, da Constituição prevê a cooperação entre os entes federados, e o art. 241 autoriza a gestão associada de serviços públicos por consórcios e convênios de cooperação, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005⁸⁸.

Para o Legislativo, esses espaços têm dupla relevância: a Câmara participa de sua criação (o protocolo de intenções de consórcio público deve ser ratificado por lei, e os conselhos costumam ser criados por lei municipal) e deve acompanhar seu funcionamento. A LOM e o Regimento devem definir essa interação — por exemplo, prevendo que a comissão permanente temática receba anualmente os relatórios dos conselhos correspondentes.

8.4 Tecnologia, sessões eletrônicas e processo legislativo digital

A transformação digital alcança o Legislativo em todas as suas dimensões: tramitação eletrônica de proposições, assinatura digital de documentos, sessões e reuniões por videoconferência ou em formato híbrido, votação eletrônica com registro nominal e transmissão ao vivo das sessões. A Lei nº 14.129/2021 estabelece princípios, regras e instrumentos do governo digi-

⁸⁸. BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

tal⁸⁹. Para os entes subnacionais, sua aplicação depende, em regra, de adoção por ato normativo próprio — razão adicional para que a Câmara disponha expressamente sobre o tema em seu Regimento, em vez de apenas “usar” as ferramentas.

O ponto jurídico central é a validade das deliberações. Sessões por videoconferência, votações por aplicativo e proposições assinadas eletronicamente só produzem efeitos seguros se o Regimento as disciplinar previamente: hipóteses de cabimento, verificação do quórum, identificação do vereador, uso da palavra, registro dos votos e publicidade. A ausência de disciplina regimental abre espaço para questionamentos judiciais sobre o devido processo legislativo (ver Módulo IV).

MODELO DE REDAÇÃO — SESSÕES E VOTAÇÃO REMOTAS (SUGESTÃO A ADAPTAR)

Art. Z. As sessões e reuniões da Câmara Municipal e de suas comissões poderão realizar-se, total ou parcialmente, por meio de sistema de deliberação remota, mediante ato da Mesa Diretora, nas hipóteses de calamidade pública, emergência sanitária, impossibilidade de acesso à sede ou outra situação excepcional devidamente motivada.

§ 1º O sistema deverá assegurar a identificação inequívoca do vereador, o uso da palavra, o registro nominal dos votos e a transmissão pública, em tempo real, com arquivamento da gravação no portal da Câmara.

§ 2º A falha de conexão durante a votação suspenderá a apuração pelo prazo fixado pelo Presidente, não se computando o voto não registrado.

§ 3º As proposições, pareceres e demais documentos do processo legislativo tramitarão em meio eletrônico, admitida a assinatura digital com certificado emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira ou assinatura eletrônica avançada, na forma de resolução.

EXEMPLO PRÁTICO

Em Vale do Ipê/MG, a Câmara passou a realizar sessões híbridas com base em simples portaria da Presidência. Aprovada alteração do plano diretor com dois votos colhidos por videoconferência, a lei foi impugnada porque o Regimento exigia presença física para o quórum. O risco teria sido evitado com dispositivo regimental prévio, nos moldes do modelo acima: a tecnologia não dispensa a norma; ela a exige.

8.5 Cronograma, gestão da implementação e diálogo com o controle

Cronograma e gestão por etapas

A implementação exige cronograma realista. O primeiro critério é a **priorização**: há adequações urgentes, seja porque cobradas por determinação dos órgãos de controle — como a previsão do regime de execução obrigatória das emendas na LOM —, seja porque a norma vi-

gente gera risco concreto de nulidade de atos (por exemplo, regras de recondução da Mesa incompatíveis com a ADPF 959/BA, estudada no Módulo III). Essas vêm primeiro. Em seguida, as adequações necessárias, mas sem prazo externo, e por fim os aperfeiçoamentos.

O segundo critério é a **sequência lógica**. Como o Regimento Interno deve observância à LOM, as alterações da Lei Orgânica que repercutem no Regimento devem ser votadas antes, ou ao menos simultaneamente. Lembre-se de que a emenda à LOM exige dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovação por dois terços dos membros da Câmara (CF, art. 29, caput) — o cronograma deve contemplar esses prazos. O terceiro critério é a **definição de responsáveis** e de marcos de acompanhamento pela Mesa e pelas comissões: cada fase deve ter um produto verificável e um prazo.

A gestão por etapas evita a sobrecarga da pauta e da assessoria e garante que cada reforma seja discutida, votada e consolidada com a devida atenção técnica. O princípio da eficiência e o dever de planejamento que dele decorre (CF, art. 37) dão fundamento a essa metodologia; a LC nº 95/1998, com suas regras de técnica e de consolidação, fornece o padrão de qualidade do produto final. O quadro a seguir apresenta um cronograma-modelo, pensado para uma Câmara de pequeno ou médio porte, que deve ser ajustado à realidade de cada Casa.

Quadro 8.2 — Cronograma-modelo de implementação da reforma normativa

Fase	Responsáveis	Produtos	Prazo sugerido
1. Instalação	Mesa Diretora; Presidência	Ato de constituição da comissão ou grupo de trabalho da reforma; designação de coordenador técnico	Semanas 1 a 2
2. Diagnóstico	Grupo de trabalho; Procuradoria; assessoria legislativa; controle interno	Matriz de conformidade do Regimento e da LOM, com classificação de prioridade (A, B, C)	Semanas 3 a 8
3. Plano de adequação	Grupo de trabalho; Mesa Diretora	Plano de Adequação Legislativa aprovado e publicado; cronograma de tramitação; resposta ao TCE/MG, se requisitada	Semanas 9 a 10
4. Adequações urgentes (prioridade A)	Mesa; Comissão de Legislação, Justiça e Redação; Plenário	Proposta de emenda à LOM (ex.: regime impositivo e transparência das emendas) e resolução pontual; votação em dois turnos	Semanas 9 a 16
5. Minutas da reforma global	Assessoria legislativa; Procuradoria	Minuta de novo Regimento ou de alteração ampla; exposição de motivos; quadro comparativo	Semanas 11 a 20

89. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

Fase	Responsáveis	Produtos	Prazo sugerido
6. Participação e debate	Comissões; Ouvidoria; Secretaria	Consulta pública eletrônica; audiência pública; relatório de contribuições	Semanas 21 a 24
7. Tramitação e votação	Comissões; Plenário; Mesa	Pareceres; emendas; redação final; promulgação e publicação	Semanas 25 a 32
8. Consolidação e implantação	Secretaria; Procuradoria; TI; comunicação	Texto consolidado no portal; manual de procedimentos; adequação de sistemas e formulários	Semanas 33 a 36
9. Capacitação	Escola do Legislativo ou parceria externa; Procuradoria	Treinamento de vereadores, assessores e servidores sobre as novas regras	Semanas 33 a 40
10. Monitoramento permanente	Comitê de governança normativa; controle interno	Painel de indicadores; relatório anual; calendário de revisão periódica	Contínuo, com relatório anual

Dois cuidados complementam o cronograma: disposições transitórias sobre proposições em tramitação, prazos em curso e composições já eleitas; e cláusula de revogação que enumere expressamente as disposições revogadas (LC nº 95/1998, art. 9º), abandonando a fórmula genérica “revogam-se as disposições em contrário”.

Diálogo com o Tribunal de Contas e o controle

A adequação normativa ganha eficácia quando articulada com o Tribunal de Contas e com o controle interno. Nos termos do art. 31 da Constituição, o controle externo é exercido pela Câmara com o auxílio do Tribunal de Contas; mas a própria Câmara, como gestora de recursos e, agora, como autora de emendas impositivas cuja execução é fiscalizada, é também destinatária de determinações do Tribunal. Atender tempestivamente a essas determinações previne ressalvas, multas e responsabilização de gestores e vereadores.

O exemplo mais atual é o Ofício Circular nº 9786/2026, pelo qual o TCE/MG converteu em determinação a adequação dos Municípios às normas de transparência e rastreabilidade das emendas. O ofício dialoga com a ADPF 854, na qual o STF, em decisão de 23/10/2025, estendeu de forma mandatória a Estados, Distrito Federal e Municípios o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas, com observância plena a partir de 1º/01/2026, e determinou que os Tribunais de Contas fiscalizem⁹⁰.

90. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Presidência. *Ofício Circular nº 9786/2026*. Belo Horizonte, 15 maio 2026.

ATO DO TCE/MG

Ofício Circular nº 9786/2026, Presidência do TCE/MG, Belo Horizonte, 15/05/2026 — item 1: “Para que as emendas impositivas possuam validade jurídica, é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória. A mera previsão na Lei Orçamentária Anual não supre tal exigência, devendo ser promovida a atualização normativa necessária.”

Consequências previstas para o descumprimento: “I – Recomendação de suspensão da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares no âmbito do Município, até a efetiva comprovação de adequação; II – Adoção de medidas de fiscalização específicas, com responsabilização dos gestores; III – Comunicação ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854, [...]; IV – Aplicação das sanções previstas na legislação e no Regimento Interno deste Tribunal, [...]”.

Não se trata de jurisprudência, mas de ato administrativo de determinação do Tribunal de Contas — com força vinculante para os jurisdicionados.

Há, ainda, um elemento que conecta diretamente o controle externo ao tema deste módulo. O art. 9º da IN nº 05/2025 autoriza o TCE/MG a requisitar dos jurisdicionados o diagnóstico da situação, o cronograma de adequação, a indicação dos responsáveis e a comprovação das medidas adotadas. Em outras palavras, o plano de adequação e o cronograma estudados neste módulo não são apenas boa prática: são exatamente os documentos que o Tribunal pode exigir. A Câmara que já os possui, formalizados e publicados, responde à requisição com segurança; a que não os possui terá de improvisá-los sob pressão.

A interlocução com os órgãos de controle deve ser contínua e documentada: um responsável pelo acompanhamento das comunicações do Tribunal, registro das determinações e providências, e respostas formais dentro dos prazos. Assim, as exigências passam a funcionar como oportunidades de aperfeiçoamento institucional.

ATENÇÃO

É comum supor que basta incluir as emendas impositivas na Lei Orçamentária Anual para que sejam de execução obrigatória. Segundo a determinação do TCE/MG, não basta: a LOM deve prever expressamente o regime. Além disso, na fixação do percentual, há controvérsia relevante sobre o limite aplicável a Legislativos unicamerais (1,55% ou 2% da receita corrente líquida), com cautelares no TJMG e no STF — tema desenvolvido no Módulo VII. O cronograma deve priorizar essa adequação.

8.6 Capacitação, monitoramento e indicadores de maturidade

Capacitação e cultura de legalidade

Nenhuma reforma se sustenta sem pessoas preparadas. Um Regimento impecável, aplicado por uma Mesa que desconhece suas regras e por servidores que seguem “o costume da Casa”, é reforma apenas no papel. Capacitar vereadores, assessores e servidores em técnica legislativa, processo legislativo, orçamento e controle é investir em segurança jurídica: cada erro evitado é uma nulidade, uma ação judicial ou uma ressalva a menos.

A capacitação deve ser contínua, em três níveis: formação inicial para novos vereadores e servidores, atualização sempre que houver mudança normativa ou jurisprudencial relevante, e formação especializada para funções críticas (secretaria legislativa, procuradoria, controle interno, portal). Uma Escola do Legislativo, ainda que enxuta ou por parcerias, institucionaliza essa política.

Mais profundo que a capacitação técnica é a **cultura de legalidade**: fazer o certo por ser certo, e não apenas por temor à sanção. A doutrina da boa governança associa a sustentabilidade das reformas à institucionalização de competências e à cultura organizacional de integridade. José dos Santos Carvalho Filho, ao tratar do princípio da eficiência, lembra que ele não se limita à economia de recursos, alcançando a qualidade e o aperfeiçoamento da atuação administrativa⁹¹. Uma Câmara com cultura de legalidade consulta a Procuradoria antes de decidir, e não depois de ser questionada.

Monitoramento, revisão periódica e melhoria contínua

A governança normativa é processo contínuo. A cada nova emenda constitucional, lei nacional relevante ou decisão vinculante do STF, o Regimento e a LOM devem ser revisitados. Basta lembrar as mudanças recentes sobre emendas parlamentares, recondução das Mesas, contas de gestão de Prefeitos ordenadores de despesa e convocação de suplentes: quem só revisa seus textos quando provocado por uma crise estará sempre atrasado.

Recomenda-se, por isso, a **revisão periódica programada**, e não apenas reativa. A LC nº 95/1998, art. 13, trata da consolidação das leis, e essa lógica pode ser transposta ao Regimento: manter o texto consolidado e atualizado, com a indicação das alterações sofridas. Uma boa prática é prever no próprio Regimento um ciclo de revisão — por exemplo, uma avaliação obrigatória no primeiro ano de cada legislatura, que coincide com a renovação dos vereadores e é o momento natural para ajustes — e um mecanismo de acompanhamento permanente das inovações normativas e jurisprudenciais.

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

MODELO DE REDAÇÃO — GOVERNANÇA NORMATIVA PERMANENTE (SUGESTÃO A ADAPTAR)

Art. W. Fica instituído o Comitê de Governança Normativa da Câmara Municipal, composto por um membro da Mesa Diretora, que o coordenará, pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, pelo Procurador-Geral da Câmara, pelo responsável pela Unidade de Controle Interno e por um servidor efetivo da área legislativa.

§ 1º Compete ao Comitê: I – acompanhar as inovações constitucionais, legais, jurisprudenciais e as determinações dos órgãos de controle que repercutam no Regimento Interno e na Lei Orgânica; II – propor à Mesa as adequações necessárias, com minuta e fundamentação; III – manter atualizado o texto consolidado do Regimento Interno e da Lei Orgânica no portal da Câmara; IV – elaborar e publicar relatório anual com os indicadores de governança normativa.

§ 2º No primeiro semestre de cada legislatura, o Comitê apresentará à Mesa relatório de revisão integral do Regimento Interno e da Lei Orgânica.

§ 3º A participação no Comitê não será remunerada.

Indicadores e maturidade da governança normativa

Medir é parte de governar. Sem indicadores, a Câmara não sabe se a reforma produziu resultados, nem onde concentrar esforços. Indicadores simples, calculados com dados que a Secretaria já possui, bastam — desde que definidos previamente, medidos com regularidade e divulgados.

Institucionalizar um painel de acompanhamento acessível ao público fecha o ciclo entre planejamento, execução e controle. O painel concretiza os princípios da eficiência e da publicidade (CF, art. 37, caput) e dialoga com a lógica de dados e serviços digitais da Lei nº 14.129/2021. O quadro a seguir sugere um conjunto de indicadores, agrupados por dimensão; cada Câmara deve escolher os mais adequados à sua realidade e fixar metas progressivas.

Quadro 8.3 — Indicadores de governança normativa

Dimensão	Indicador	Fórmula ou critério	Periodicidade	Fonte
Conformidade normativa	Índice de adequação do plano	Dispositivos adequados ÷ dispositivos previstos no plano × 100	Trimestral	Matriz do plano de adequação
Conformidade normativa	Adequações urgentes concluídas	Itens de prioridade A concluídos no prazo ÷ total de itens A	Mensal durante a fase 4	Cronograma
Qualidade do processo legislativo	Cumprimento de prazos regimentais	Proposições com parecer no prazo ÷ proposições distribuídas	Semestral	Sistema de tramitação

Dimensão	Indicador	Fórmula ou critério	Periodicidade	Fonte
Qualidade do processo legislativo	Litigiosidade normativa	Número de ações judiciais e representações contra atos e normas da Câmara, com resultado	Anual	Procuradoria
Transparência ativa	Índice de transparência do portal	Itens obrigatórios publicados e atualizados ÷ itens exigidos (LAI, LRF, IN TCE/MG nº 05/2025)	Trimestral	Checklist do controle interno
Transparência ativa	Rastreabilidade das emendas	Emendas com todas as informações do art. 7º da IN nº 05/2025 publicadas ÷ total de emendas	Trimestral	Portal; sistema contábil
Participação	Engajamento cidadão	Audiências e consultas realizadas; manifestações recebidas; respostas da Ouvidoria no prazo	Semestral	Ouvidoria; Secretaria
Controle	Atendimento ao controle externo	Determinações e requisições do TCE/MG atendidas no prazo ÷ recebidas	Semestral	Registro de comunicações
Capacitação	Cobertura de capacitação	Vereadores e servidores capacitados no ano ÷ total	Anual	Escola do Legislativo; Recursos Humanos
Melhoria contínua	Tempestividade da revisão	Tempo entre inovação normativa relevante e a proposta de adequação	Anual	Comitê de governança normativa

ESQUEMA — O CICLO DA GOVERNANÇA NORMATIVA

- 1 Diagnóstico (matriz de conformidade)
- 2 Plano de adequação e cronograma
- 3 Tramitação e aprovação das reformas
- 4 Consolidação, implantação e capacitação
- 5 Monitoramento por indicadores e painel público
- 6 Revisão periódica e novo diagnóstico

Com o tempo, esses indicadores permitem classificar a maturidade da governança normativa em estágios: *inicial* (reformas reativas, sem plano nem registro), *estruturado* (plano de adequação aprovado e cronograma em execução), *gerenciado* (indicadores medidos e publicados, comitê em funcionamento) e *aperfeiçoado* (revisão periódica rotineira, capacitação contínua e diálogo documentado com o controle). O objetivo não é atingir de imediato o último estágio, mas avançar de modo consistente e verificável.

8.7 Síntese e caso prático

A governança normativa municipal completa-se na implementação. Ao longo deste módulo, viu-se que ela se apoia em sete elementos articulados: o plano de adequação, que dá direção à reforma; a transparência ativa, que torna a Câmara verificável; a participação cidadã, que legitima as decisões; o controle interno e a ouvidoria, que asseguram integridade; a transformação digital, que moderniza o funcionamento da Casa com segurança jurídica; a articulação com o Tribunal de Contas, que previne sanções e orienta prioridades; e a capacitação, sem a qual nenhuma norma sai do papel.

Esses elementos encontram fundamento na Constituição (arts. 1º, 29, 31, 37 e 74), na LC nº 95/1998, na LC nº 101/2000, na Lei nº 12.527/2011 e na Lei nº 14.129/2021. Mais que atualizar textos, trata-se de instituir uma cultura permanente de qualidade normativa, legalidade e responsabilidade.

CASO PRÁTICO — CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA ALTA/MG

Situação: a Câmara aprovou todas as reformas necessárias: nova LOM com regime impositivo, novo Regimento Interno com regras atualizadas sobre Mesa, suplentes, sessões remotas e transparência. Não capacitou, porém, seus servidores, nem criou rotina de revisão. Dois anos depois, novas emendas constitucionais e decisões do STF tornaram parte do texto obsoleta; a Secretaria continua aplicando prazos do Regimento antigo, e o portal deixou de ser atualizado depois que o servidor responsável foi exonerado. O que faltou?

Solução comentada: faltou institucionalização. A reforma foi tratada como evento, e não como processo. Três estruturas teriam garantido a sustentabilidade: (1) *pessoas capacitadas* — um programa de capacitação contínua, com formação inicial sobre as novas regras e atualização periódica, teria evitado a aplicação dos prazos antigos; (2) *rotinas de revisão* — um comitê de governança normativa, com dever de acompanhar inovações e propor adequações, e um ciclo obrigatório de revisão a cada legislatura, teria detectado a obsolescência a tempo; (3) *responsabilidade institucional, e não pessoal* — a alimentação do portal deveria estar atribuída a uma unidade, com indicador de transparência monitorado pelo controle interno, e não depender de um único servidor. A reforma pontual não basta porque o ambiente normativo muda continuamente; a melhoria contínua se institui com estrutura, rotina, indicadores e cultura de legalidade.

Resumo executivo

- O diagnóstico normativo deve converter-se em plano de adequação legislativa, com matriz de dispositivos, fundamentos, minutas, cronograma e responsáveis; a LC nº 95/1998, art. 11, é parâmetro de qualidade.
- Governança legislativa é o conjunto de práticas que asseguram qualidade, transparência e responsabilidade; seus pilares são planejamento, transparência, participação, controle e prestação de contas.
- A transparência ativa é dever jurídico (Lei nº 12.527/2011, art. 8º; LC nº 101/2000, art. 48-A) e, quanto às emendas, exige rastreabilidade e divulgação mínima nos termos da IN TCE/MG nº 05/2025.
- A participação cidadã decorre do princípio democrático (CF, art. 1º, parágrafo único; art. 29, XII e XIII); a iniciativa popular precisa de rito regimental detalhado para ser efetiva.
- Ouvidoria e controle interno são instrumentos de integridade que a Câmara deve manter para sua própria gestão (CF, arts. 31 e 74, por simetria).
- Sessões remotas, votação eletrônica e tramitação digital exigem disciplina regimental prévia para assegurar a validade das deliberações.
- O cronograma deve priorizar adequações urgentes (como o regime impositivo na LOM), respeitar a sequência LOM → Regimento e prever transição e cláusula de revogação expressa.
- O Ofício Circular nº 9786/2026 converteu em determinação a adequação às regras das emendas; a IN nº 05/2025, art. 9º, permite ao TCE/MG requisitar diagnóstico, cronograma e responsáveis.
- Capacitação contínua e cultura de legalidade são condições de sustentabilidade de qualquer reforma.
- Revisão periódica programada, comitê de governança normativa e painel público de indicadores fecham o ciclo de melhoria contínua.

Questões para fixação

1. Sobre o plano de adequação legislativa, assinale a alternativa correta.
 - a. Dispensa formalização, pois é documento interno da assessoria.
 - b. Deve reunir dispositivos a alterar, fundamentos, minutas, cronograma e responsáveis, conferindo unidade à reforma.
 - c. Substitui a votação das alterações em Plenário.
 - d. Só é exigível quando houver determinação expressa do Tribunal de Contas.

2. Segundo o Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG, para que as emendas impositivas possuam validade jurídica:
 - a. basta a previsão na Lei Orçamentária Anual.
 - b. é suficiente resolução da Mesa Diretora.
 - c. é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória.
 - d. é necessária autorização prévia do Tribunal de Contas para cada emenda.
3. Quanto ao controle interno na Câmara Municipal, é correto afirmar:
 - a. É atribuição exclusiva do Executivo, não cabendo à Câmara mantê-lo.
 - b. Pode ser chefiado pelo próprio ordenador de despesas, por economia.
 - c. A Câmara, na gestão de seus próprios recursos, deve manter controle interno, com fundamento nos arts. 31 e 74 da Constituição, aplicados por simetria.
 - d. Substitui a fiscalização do Tribunal de Contas.
4. Em relação às sessões remotas, a medida mais segura é:
 - a. realizá-las com base em costume, dispensando norma.
 - b. discipliná-las previamente no Regimento Interno, prevendo identificação do vereador, registro nominal de votos e transmissão pública.
 - c. admiti-las apenas para matérias de quórum qualificado.
 - d. vedar sua transmissão, para preservar a segurança do sistema.
5. Na elaboração do cronograma de implementação, é recomendável:
 - a. votar primeiro o Regimento e depois a LOM, pois aquele é mais extenso.
 - b. adotar cláusula de revogação genérica para evitar omissões.
 - c. priorizar as adequações urgentes, observar a sequência LOM → Regimento e prever disposições transitórias e revogação expressa.
 - d. concentrar todas as alterações em uma única sessão, para ganhar tempo.
6. Explique por que a reforma pontual do Regimento Interno e da LOM não é suficiente para garantir a qualidade normativa da Câmara e descreva, com base neste módulo, as estruturas que asseguram a sustentabilidade da governança normativa.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998 e Lei nº 14.129/2021 — textos integrais disponíveis no portal da Presidência da República (planalto.gov.br).
- BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), especialmente os arts. 3º a 9º, sobre transparência ativa.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 05/2025 e Ofício Circular nº 9786/2026 — disponíveis no portal do TCE/MG.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017 — capítulos sobre a Câmara Municipal e suas funções.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024 — capítulo sobre controle da Administração Pública.

M Ó D U L O

IX

Questões controvertidas e a jurisprudência mais recente do STF

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

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Numa mesma legislatura da Câmara Municipal de Serra Alta/MG, vereadores pedem a destituição do Presidente da Mesa Diretora; uma vereadora grávida pergunta quanto tempo poderá se afastar e se receberá o subsídio; um vereador é preso preventivamente; e o Tribunal de Contas multa o Prefeito como ordenador de despesa, enquanto a base governista sustenta que a multa “só vale se a Câmara ratificar”. Em cada episódio, a pergunta é a mesma: o Regimento Interno dá conta disso — e está de acordo com a Constituição e com a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (STF)?

9.1 A destituição de membros da Mesa Diretora e o Decreto-Lei nº 201/1967

A destituição como medida excepcional

A Mesa Diretora é eleita pelo Plenário para um mandato certo, e essa estabilidade é condição para que dirija os trabalhos com imparcialidade. Por isso, a destituição de qualquer de seus membros é medida excepcional, que só pode ocorrer se houver previsão expressa no Regimento Interno ou na Lei Orgânica Municipal (LOM), com hipóteses definidas e rito próprio. A matéria insere-se no campo da auto-organização da Câmara, assegurada pelo art. 29 da Constituição⁹², mas a autonomia regimental não autoriza a supressão das garantias processuais: o membro acusado tem direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV), e a decisão deve ser motivada.

O rito típico, que se recomenda positivar, começa por denúncia escrita subscrita por vereador, com a descrição objetiva dos fatos imputados — omissão no cumprimento de deveres regimentais, abuso de poder na condução dos trabalhos, prática de ato que desabone a função diretiva. O membro denunciado não pode presidir nem secretariar qualquer ato do processo, nem votar sobre o recebimento da denúncia; abre-se prazo para defesa escrita; uma comissão processante instrui o feito; e a decisão final cabe ao Plenário, por quórum qualificado. Hely Lopes Meirelles sempre destacou que a Câmara, ao organizar seus serviços e sua direção, submete-se aos princípios constitucionais e às garantias individuais dos próprios vereadores⁹³.

O Presidente não pode afastar membro da Mesa por ato próprio: a saída só ocorre por renúncia, por destituição regimental com devido processo ou pela perda do mandato nas hipóteses constitucionais e legais. A destituição em rito sumário, sem prazo de defesa, é a principal causa de anulação judicial. Embora os atos relativos à Mesa sejam, em regra, *interna corporis*, o Judiciário os controla quando há violação da Constituição, da lei ou do próprio Regimento.

92. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Art. 29.

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

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão a adaptar ao Regimento Interno de cada Câmara:

Art. X. O membro da Mesa Diretora poderá ser destituído, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal, quando faltoso, omissos ou ineficiente no desempenho de suas atribuições regimentais, ou quando exorbitar delas.

§ 1º O processo terá início por denúncia escrita, subscrita por vereador, com a exposição circunstanciada dos fatos e a indicação das provas.

§ 2º O denunciado não presidirá nem secretariará os atos do processo e não votará sobre o recebimento da denúncia, sendo substituído na forma deste Regimento.

§ 3º Recebida a denúncia pela maioria absoluta, será constituída Comissão Processante de três membros, sorteados entre os desimpedidos, que notificará o denunciado para apresentar defesa escrita no prazo de dez dias.

§ 4º Concluída a instrução, com oportunidade de manifestação final do denunciado, o parecer será submetido ao Plenário em votação nominal.

Código de Ética, decoro e o Decreto-Lei nº 201/1967

O Decreto-Lei nº 201/1967 é a norma nacional que disciplina a responsabilidade de Prefeitos e vereadores⁹⁴. Sua arquitetura é conhecida: o art. 1º trata dos crimes de responsabilidade do Prefeito, julgados pelo Poder Judiciário; o art. 4º, das infrações político-administrativas do Prefeito, julgadas pela Câmara com sanção de cassação; o art. 5º estabelece o rito do processo de cassação — denúncia, sorteio da Comissão Processante, defesa prévia em dez dias, instrução, julgamento, tudo concluído em noventa dias, sob pena de arquivamento; o art. 7º trata da cassação do mandato de vereador; e o art. 8º, da extinção do mandato de vereador.

O art. 7º prevê a cassação do mandato de vereador quando ele utilizar o mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa, fixar residência fora do Município ou proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública. O processo de cassação do vereador segue, no que couber, o rito do art. 5º. Trata-se de norma de caráter nacional: a Câmara não pode criar rito mais brando, suprimir fases de defesa ou ampliar prazos em prejuízo das garantias do acusado nas hipóteses que o decreto-lei tipifica.

94. BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

ATENÇÃO

É comum ler que o art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967 disciplinaria a “destituição” ou a “perda de cargo na Mesa”. Na verdade, o art. 7º trata da **cassação do mandato de vereador** (corrupção ou improbidade, residência fora do Município, conduta incompatível com a dignidade da Câmara ou falta de decoro). A destituição de membro da Mesa não está no decreto-lei: é matéria de auto-organização, que depende de previsão no Regimento Interno ou na LOM, com o rito que a própria Casa estabelecer, observado o devido processo.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar e o Regimento Interno podem instituir uma gradação de sanções — advertência verbal ou escrita, censura pública, suspensão de prerrogativas regimentais, suspensão temporária do exercício do mandato — inspirada, por simetria, no modelo do art. 55, §1º, da Constituição, que remete ao regimento a definição das condutas incompatíveis com o decoro. A doutrina admite essa gradação para as faltas menores, desde que preservada a disciplina do Decreto-Lei nº 201/1967 para as infrações que ensejam cassação.

Na redação do Código de Ética, convém tipificar as condutas com precisão, garantir contraditório também nas sanções leves e prever que, se a conduta apurada se enquadrar no art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967, o caso seguirá o rito de cassação.

9.2 Imunidade do vereador, prisão preventiva e licenças

Imunidade material, e somente material

A Constituição garante a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (art. 29, VIII). É a chamada imunidade material: o vereador não responde civil nem penalmente pelas manifestações que guardem relação com o mandato e ocorram nos limites do território municipal. José Afonso da Silva observa que a proteção é da função, e não da pessoa, o que explica os seus limites⁹⁵.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 469 — RE 600.063/SP, Rel. originário Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 25/02/2015, trânsito em julgado 24/10/2015.

“Nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador.”

A tese tem dois requisitos cumulativos: território e pertinência com o mandato. Manifestações feitas fora do Município, ou sem vínculo com a atividade parlamentar, não estão protegidas.

Diferentemente dos deputados e senadores, o vereador não dispõe de imunidade formal. O art. 29, VIII, só contempla a inviolabilidade material, e as regras do art. 53, §§ 2º e 3º — que vedam a prisão do congressista, salvo em flagrante de crime inafiançável, e permitem à Casa

sustar o andamento da ação penal — não se estendem ao Legislativo municipal. O vereador pode ser processado e preso, inclusive preventivamente, sem licença da Câmara, que não pode sustar o processo. Dispositivos de LOM que reproduzem a imunidade formal dos congressistas devem ser revogados.

Licenças, prisão e subsídio

O Regimento e a LOM devem disciplinar as licenças do vereador — por doença, para tratar de interesse particular (em regra sem subsídio), maternidade e paternidade, investidura em cargo de Secretário Municipal — e o afastamento decorrente de prisão. A previsão expressa evita controvérsias sobre o pagamento do subsídio e a convocação do suplente.

O pagamento do subsídio está submetido ao princípio da legalidade da despesa pública (art. 37, caput): não há pagamento sem base normativa clara. Por isso, a LOM deve dizer quais licenças são remuneradas e quais não são. Na prisão preventiva, o vereador não perde automaticamente o mandato — a perda depende das hipóteses constitucionais e das previstas no Decreto-Lei nº 201/1967, que em regra pressupõem condenação definitiva ou processo próprio —, mas fica materialmente impedido de exercê-lo. Se o subsídio remunera o exercício do mandato, a solução mais prudente é prever sua suspensão enquanto durar o impedimento, com disciplina expressa para eventual restituição em caso de absolvição. A questão não tem solução uniforme e exige escolha explícita no texto local, sob pena de questionamento pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

EXEMPLO PRÁTICO

Em Serra Alta/MG, o vereador Márcio é preso preventivamente, e a LOM é omissa. A Presidência mantém o subsídio “porque ele não perdeu o mandato”, e parte do Plenário quer convocar o suplente de imediato. Ambas as condutas são arriscadas: o pagamento sem base normativa pode ser glosado, e a convocação sem hipótese constitucional pode ser anulada, contaminando as votações. A solução é a revisão prévia da LOM: prisão como impedimento, suspensão do subsídio e convocação apenas quando o afastamento exceder 120 dias (ver seção 9.3).

9.3 Licença-maternidade, convocação de suplente e afastamento por incapacidade

A licença-maternidade da vereadora

A proteção à maternidade é valor constitucional expresso: a Constituição assegura licença à gestante sem prejuízo do emprego e do salário (art. 7º, XVIII), estende esse direito aos servidores ocupantes de cargo público (art. 39, § 3º) e inclui a proteção à maternidade entre os objetivos da previdência social (art. 201, II). O art. 39, §3º, não se aplica mecanicamente aos

95. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

agentes políticos, mas a proteção constitucional à maternidade, por analogia, fundamenta o reconhecimento do direito à vereadora. Não há lei federal uniforme: o prazo e a forma dependem da norma local, e as LOMs mineiras variam entre 120 e 180 dias.

ATENÇÃO

É comum afirmar que o STF ou a Justiça Eleitoral já teriam fixado, em precedente específico, o direito e o prazo da licença-maternidade das vereadoras. Na verdade, não há julgado específico confirmado nesse sentido que possa ser invocado como parâmetro. O fundamento é a proteção constitucional à maternidade e a previsão da norma local. No plano federal, tramita o **PL 4.843/2023**, da Câmara dos Deputados, que assegura 180 dias de licença-maternidade sem prejuízo da remuneração a mulheres com mandato eletivo; aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara em 19/12/2025, seguia para o Senado. Enquanto não houver lei, cabe à LOM e ao Regimento disciplinar o instituto.

A recomendação é prever a licença-maternidade na LOM e no Regimento, com afastamento remunerado e prazo de 180 dias, alinhado à tendência legislativa e à prática já adotada por muitos entes para as servidoras. Um detalhe exige atenção: como a licença de 180 dias supera 120 dias, ela autoriza a convocação do suplente nos termos do art. 56, §1º, da Constituição, o que precisa estar dito expressamente. Se a Câmara optar por 120 dias, não haverá convocação — escolha que também deve ser consciente.

Suplente: a regra dos 120 dias

Segundo o art. 56, §1º, da Constituição, “O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.” Essa regra define a dinâmica da composição da Casa: licenças curtas não alteram a bancada, porque o afastamento temporário do titular não deve abrir espaço para rodízios de suplentes que modifiquem maiorias. Muitos Regimentos e LOMs, porém, convocam suplentes após 30, 60 ou 90 dias de licença — prática que o STF declarou inconstitucional quanto às Assembleias Legislativas.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADIs 7.251/TO e 7.257/SC, Rel. Min. André Mendonça, Plenário, julgamento conjunto noticiado em 23/04/2025; no mesmo sentido, ADI 7.253/AC.

“Qualquer alteração no prazo de licença necessário à convocação do suplente produzirá alterações na dinâmica inerente à formação da casa parlamentar respectiva” (frase do relator, conforme notícia oficial do STF).

Foram invalidadas normas estaduais que convocavam suplente em licenças para tratar de interesse particular superiores a 30 e 60 dias. Os casos envolveram Assembleias; a aplicação às Câmaras Municipais se faz por simetria (art. 29, IX), e várias Câmaras já adequaram seus Regimentos em 2025 e 2026.

Manter prazo inferior é arriscado: a convocação é nula, e os votos do suplente irregularmente convocado podem comprometer as deliberações de que participou, sobretudo quando decisões para o quórum.

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão a adaptar à LOM e ao Regimento Interno:

Art. Y. O vereador poderá licenciar-se: I – por motivo de doença devidamente comprovada; II – para tratar de interesse particular, sem remuneração, por prazo não superior a cento e vinte dias por sessão legislativa; III – para gozo de licença-maternidade, pelo prazo de cento e oitenta dias, ou de licença-paternidade, na forma da lei, sem prejuízo do subsídio.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura do titular no cargo de Secretário Municipal ou equivalente, ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Na hipótese do inciso I, observar-se-á o regime do Regime Geral de Previdência Social quanto ao pagamento do benefício por incapacidade temporária, cabendo à Câmara apenas o pagamento dos primeiros quinze dias de afastamento.

§ 3º O afastamento decorrente de prisão ou de ordem judicial constitui impedimento ao exercício do mandato, com suspensão do subsídio enquanto perdurar, aplicando-se o § 1º quando exceder cento e vinte dias.

Vereador, Regime Geral e afastamento por incapacidade

O vereador é segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A Constituição determina a aplicação do RGPS ao ocupante de cargo temporário, inclusive mandato eletivo (art. 40, §13), e a Lei nº 8.213/1991 inclui entre os segurados obrigatórios, como empregado, “o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social” (art. 11, I, “j”)⁹⁶. Por isso, a Câmara recolhe contribuições previdenciárias sobre o subsídio.

No afastamento por incapacidade, aplica-se a lógica do art. 60 da Lei nº 8.213/1991: os primeiros quinze dias correm por conta da Câmara e, a partir do décimo sexto, o benefício por incapacidade temporária é pago pelo INSS. E pode o vereador receber o benefício e continuar exercendo o mandato? A Turma Nacional de Uniformização (TNU) enfrentou o tema.

96. BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

JURISPRUDÊNCIA**TNU, Tema 259, sessão de 28/04/2021.**

“é possível a cumulação de benefício de auxílio-doença (auxílio por incapacidade temporária) com o exercício de mandato eletivo de vereador, desde que observado o disposto no § 7º do artigo 60 da Lei nº 8.213/91.”

A cumulação é admitida, mas condicionada ao art. 60, §7º, da Lei nº 8.213/1991 — não é autorização irrestrita.

A LOM pode, em tese, prever a complementação da diferença entre o benefício e o subsídio, mediante lei expressa, dotação orçamentária e cautela para evitar pagamento em duplicidade; sem previsão legal, a Mesa não deve pagar complemento.

9.4 Remuneração e iniciativa: revisão geral anual e os Temas 917 e 686

Revisão geral anual dos subsídios: uma questão aberta

O art. 37, X, da Constituição assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores e do subsídio, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Trata-se de recomposição do poder aquisitivo corroído pela inflação, e não de aumento real. A pergunta controvertida é se essa revisão pode alcançar os subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores durante a própria legislatura, considerando que a Constituição exige que o subsídio dos vereadores seja fixado por uma legislatura para a subsequente (art. 29, VI) — a chamada regra da anterioridade.

Duas leituras disputam a matéria: para uma, a revisão não é “fixação”, mas recomposição do valor já fixado, e não violaria a anterioridade; para outra, qualquer alteração nominal do subsídio na mesma legislatura esbarra no art. 29, VI, e na moralidade, pois os beneficiários seriam os autores da norma. Di Pietro destaca a necessidade de distinguir recomposição inflacionária de majoração remuneratória⁹⁷.

ATENÇÃO

É comum afirmar que a revisão geral anual “alcança” os subsídios dos agentes políticos como questão pacífica. Na verdade, a matéria está **pendente de julgamento no STF**: no **Tema 1.192** (RE 1.344.400/SP, Município de Pontal/SP, Rel. Min. André Mendonça), discute-se a “Constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura”. A repercussão geral foi reconhecida em 17/12/2021 (acórdão publicado em 18/02/2022), e o mérito ainda não foi julgado — não há tese fixada. Qualquer previsão local deve ser redigida com consciência desse risco.

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

Enquanto o STF não decide, a recomendação é prudente. Se a Câmara optar por prever a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos, deve fazê-lo na LOM e na lei de fixação dos subsídios, editada na legislatura anterior, vinculando a revisão ao mesmo índice e à mesma data da revisão geral dos servidores, sem qualquer ganho real e sem ato isolado da Câmara em benefício próprio. Eventual decisão desfavorável do STF poderá gerar dever de devolução de valores.

Vício de iniciativa: o que não o caracteriza e onde está o limite

O art. 61, §1º, da Constituição enumera as matérias de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, que se estendem aos Municípios por simetria. O rol é taxativo e de interpretação restritiva: a regra, no processo legislativo, é a iniciativa concorrente, e a reserva é exceção. Daí decorre uma conclusão libertadora para o vereador: nem toda lei de iniciativa parlamentar que gera despesa é inconstitucional.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 917 — ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016, DJe 11/10/2016.

“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 (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal).”

O vereador pode legislar sobre políticas públicas que impliquem custo, desde que não reorganize a Administração nem mexa no regime dos servidores.

Há, contudo, um limite claro. Quando o projeto é de iniciativa reservada do Prefeito — por exemplo, o que reajusta os vencimentos dos servidores —, a Câmara pode emendá-lo, mas não pode aumentar a despesa prevista. É a regra do art. 63, I, da Constituição, reafirmada pelo STF em repercussão geral.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 686 — RE 745.811/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 18/10/2013, DJe 06/11/2013.

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

A emenda que eleva o percentual de reajuste proposto pelo Prefeito, ou que estende a gratificação a categorias não contempladas, é formalmente inconstitucional, ainda que sancionada — a sanção não convalida o vício.

Quadro 9.1 — Tema 917 × Tema 686: a chave prática do vício de iniciativa

Critério	Tema 917 (ARE 878.911/RJ)	Tema 686 (RE 745.811/PA)
Situação	Projeto de iniciativa parlamentar que cria despesa	Emenda parlamentar a projeto de iniciativa reservada do Executivo
Resultado	Válido, se não tratar de estrutura, atribuições de órgãos ou regime de servidores	Inválida, se implicar aumento de despesa
Dispositivo constitucional	Art. 61, §1º, II, “a”, “c” e “e” (interpretação restritiva)	Art. 61, §1º, II, “a”, e art. 63, I
Exemplo lícito / ilícito	Lei que obriga a instalação de câmeras em escolas; programa de conscientização com custo	Emenda que eleva de 4% para 8% o reajuste proposto pelo Prefeito
Controle preventivo na Câmara	Parecer da Comissão de Justiça verificando se o projeto reorganiza a Administração	Parecer verificando o impacto financeiro das emendas em projetos reservados

O Regimento pode exigir que o parecer da Comissão de Constituição e Justiça enfrente expressamente esses dois parâmetros: interferência na estrutura ou nas atribuições de órgãos, em projetos parlamentares; aumento de despesa, em emendas a projetos reservados ao Prefeito.

9.5 Contas de governo, contas de gestão e a ADPF 982/PR

A multa ao Prefeito ordenador, da situação-problema, exige distinguir dois tipos de contas. As **contas de governo** são as contas anuais, de desempenho global, que demonstram a execução do orçamento, o cumprimento dos limites constitucionais e legais e a situação fiscal do Município; sobre elas o Tribunal de Contas emite parecer prévio, e o julgamento cabe à Câmara (art. 31, §2º). As **contas de gestão** são as que o Prefeito presta quando atua pessoalmente como ordenador de despesa

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 157 — RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016), DJe 23/08/2017.

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

O Regimento não pode prever aprovação automática das contas se a Câmara não deliberar no prazo: a omissão não converte o parecer em julgamento.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 835 — RE 848.826/CE, Rel. originário Min. Roberto Barroso (vencido), Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. 10/08/2016, DJe 23/08/2017.

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

Para fins de inelegibilidade, só o julgamento da Câmara conta — seja das contas de governo, seja das de gestão.

ATENÇÃO

É comum ler que o Tema 835 “distingue contas de governo, julgadas pela Câmara, e contas de gestão, julgadas pelo Tribunal de Contas”. Na verdade, o Tema 835 afirma o contrário para fins eleitorais: **ambas** — governo e gestão — são apreciadas pela Câmara quando se trata da inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990⁹⁸. Observe também o número correto: RE 848.826/CE. A competência do Tribunal de Contas para julgar contas de gestão fora da esfera eleitoral vem de outra decisão: a ADPF 982/PR.

A leitura extensiva do Tema 835 levou gestores a sustentar que o Tribunal de Contas não poderia multar o Prefeito ordenador sem ratificação da Câmara. O STF desfez essa leitura em 2025, em ação proposta pela Atricon.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, Sessão Virtual de 14 a 21/02/2025 (acórdão datado de 24/02/2025), procedente, por unanimidade.

“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas (...); (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

Os dois sistemas convivem: o Tribunal de Contas julga as contas de gestão para imputar débito e aplicar sanções administrativas; a Câmara conserva a palavra final sobre a inelegibilidade.

98. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

A ADPF 982/PR guarda congruência com o **Tema 1.287** (ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário Virtual, repercussão geral com reafirmação de jurisprudência em 19/12/2023, trânsito em julgado em 09/03/2024), cuja tese estabelece: “No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.”

Quadro 9.2 — Quem julga o quê: Câmara Municipal e Tribunal de Contas

Objeto	Quem julga	Efeito	Fundamento
Contas anuais de governo do Prefeito	Câmara Municipal, com parecer prévio do Tribunal de Contas	Aprovação ou rejeição; parecer só é afastado por 2/3; sem julgamento ficto	CF, art. 31, §2º; Tema 157 (RE 729.744/MG)
Contas (de governo ou de gestão) para fins de inelegibilidade	Câmara Municipal	Inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990	Tema 835 (RE 848.826/CE); ADPF 982/PR, item III
Contas de gestão do Prefeito ordenador de despesa	Tribunal de Contas	Imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral, sem ratificação da Câmara	CF, art. 71, II, e art. 75; ADPF 982/PR
Tomada de contas especial de convênios interfederativos	Tribunal de Contas	Condenação administrativa do Chefe do Executivo, sem aprovação legislativa	Tema 1.287 (ARE 1.436.197/RO)

Para o Regimento Interno, as consequências são concretas: o capítulo sobre contas deve tratar das contas anuais de governo e da apreciação para fins de inelegibilidade, com contraditório, votação nominal e quórum de dois terços para afastar o parecer prévio; deve ser suprimido qualquer dispositivo que preveja “ratificação” de decisões do Tribunal de Contas sobre contas de gestão ou aprovação tácita por decurso de prazo. Carvalho Filho sublinha que o Tribunal de Contas titulariza competências próprias, que não dependem de chancela política⁹⁹.

EXEMPLO PRÁTICO

O Tribunal de Contas julga irregulares as contas de gestão do Prefeito de Serra Alta/MG em um contrato de transporte escolar, imputa débito e aplica multa. A base governista propõe resolução “rejeitando” a decisão. A iniciativa é inócua: após a ADPF 982/PR, débito e multa independem de ratificação. A Câmara conserva apenas a competência exclusiva para produzir, ou não, o efeito de inelegibilidade, pelo rito regimental e com quórum de dois terços para contrariar o parecer.

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

9.6 Indicação, requerimento, pedido de informação e Lei de Acesso à Informação

Nos instrumentos de fiscalização, uma confusão terminológica produz inconstitucionalidades em série. São quatro figuras distintas. A **indicação** é mera sugestão dirigida ao Executivo para que adote providência de seu interesse, sem força cogente. O **requerimento** é pedido dirigido à Mesa ou ao Plenário sobre matéria de competência da própria Câmara ou sobre o andamento dos trabalhos. O **pedido de informação** ao Executivo, com força vinculante, é prerrogativa da Casa ou de suas comissões, e não do vereador isoladamente. E o **pedido com base na Lei de Acesso à Informação** é direito de qualquer cidadão, inclusive do vereador.

O modelo federal, aplicável por simetria, é claro: as Mesas das Casas do Congresso podem encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado (art. 50, §2º), e as comissões podem convocar autoridades e solicitar depoimentos (art. 58, §2º). A prerrogativa é institucional. No plano municipal, o desatendimento injustificado de pedidos de informação da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular, configura infração político-administrativa do Prefeito (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, III) — o que reforça a necessidade de que o pedido seja da Casa e siga o rito regimental.

JURISPRUDÊNCIA

STF, ADI 4.700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 13/12/2021 (sessão virtual), **Informativo STF 1.041**.

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

A norma impugnada era da Lei Orgânica do Distrito Federal, mas o resumo oficial alcança expressamente normas estaduais e municipais. Dispositivos de LOM que dão a cada vereador poder de requisição, ou acesso irrestrito a repartições e documentos, devem ser revistos.

Isso não reduz o vereador ao silêncio. Como qualquer pessoa, ele pode exercer o direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII), nos termos da Lei nº 12.527/2011, que consagra a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (art. 3º, I)¹⁰⁰. O STF confirmou essa possibilidade em caso oriundo de Minas Gerais, envolvendo justamente um vereador.

100. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

JURISPRUDÊNCIA

STF, Tema 832 — RE 865.401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 25/04/2018.

“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.”

O vereador pode usar a LAI, com seus prazos e recursos; não pode “requisitar” individualmente, como se exercesse prerrogativa da Casa.

Quadro 9.3 — Indicação × requerimento × pedido de informação × LAI

Instrumento	Quem formula	Destinatário	Força	Fundamento
Indicação	Vereador, individualmente	Executivo (via Mesa)	Sugestão, sem caráter cogente	Regimento Interno
Requerimento	Vereador ou comissão	Mesa ou Plenário	Deliberação sobre matéria interna e andamento dos trabalhos	Regimento Interno
Pedido de informação	Câmara (Mesa, após aprovação) ou comissão	Prefeito e Secretários	Vinculante; desatendimento é infração político-administrativa	CF, arts. 50, §2º, e 58, §2º, por simetria; DL nº 201/1967, art. 4º, III; ADI 4.700/DF
Pedido pela LAI	Qualquer pessoa, inclusive o vereador como cidadão	Órgão que detém a informação	Direito fundamental, com prazos e recursos da Lei nº 12.527/2011	CF, art. 5º, XXXIII; Tema 832 (RE 865.401/MG)

MODELO DE REDAÇÃO

Sugestão a adaptar ao Regimento Interno:

Art. Z. O pedido escrito de informação ao Prefeito ou a Secretário Municipal será formulado por meio de requerimento de vereador, sujeito à deliberação do Plenário, ou por deliberação de comissão, em matéria de sua competência, e encaminhado pela Mesa Diretora.

§ 1º O requerimento indicará com precisão o objeto e a pertinência da informação com a função fiscalizadora da Câmara.

§ 2º O disposto neste artigo não prejudica o direito do vereador, na condição de cidadão, de requerer informações diretamente aos órgãos públicos na forma da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

9.7 Síntese e caso prático

Os temas deste módulo reforçam a tese central do curso: prerrogativas, licenças, previdência e controle exigem previsão regimental clara e alinhada à Constituição e à jurisprudência mais recente. Celso Antônio Bandeira de Mello lembra que a competência é dever-poder vinculado à finalidade que a justifica — e é essa finalidade que o Regimento deve espelhar¹⁰¹. O caso a seguir reúne três dos problemas estudados.

CASO PRÁTICO COMENTADO

Caso. O Regimento Interno da Câmara Municipal de Vale do Cedro/MG (i) convoca o suplente após 60 dias de licença do titular; (ii) confere a cada vereador o poder de requisitar documentos diretamente ao Executivo; e (iii) prevê a cassação por quebra de decoro mediante rito próprio, mais breve e sem defesa prévia, distinto do Decreto-Lei nº 201/1967. Quantas inconstitucionalidades há?

Solução. São três vícios. **Primeiro**, a convocação após 60 dias contraria o art. 56, §1º, da Constituição, de observância obrigatória por simetria: o STF invalidou regras idênticas nas ADIs 7.251/TO, 7.257/SC e 7.253/AC. Adequação: fixar a convocação apenas em licença superior a 120 dias, preservada a convocação imediata nos casos de vaga e investidura em cargo de Secretário. **Segundo**, o poder individual de requisição é inválido após a ADI 4.700/DF. Adequação: atribuir o pedido de informação à Casa (Mesa, após deliberação do Plenário) ou às comissões, ressaltando o direito do vereador de usar a Lei de Acesso à Informação (Tema 832). **Terceiro**, a cassação por falta de decoro é hipótese do art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967, cujo processo segue, no que couber, o rito do art. 5º; norma local não pode criar rito mais brando nem suprimir a defesa, sob pena de violar também o devido processo legal (art. 5º, LIV e LV). Adequação: reter a cassação ao rito do decreto-lei e reservar ao Código de Ética as sanções graduadas (advertência, censura, suspensão) para faltas de menor gravidade.

Resumo executivo

- A destituição de membro da Mesa Diretora é medida excepcional: exige previsão expressa no Regimento ou na LOM, denúncia escrita, impedimento do acusado, defesa e decisão do Plenário por quórum qualificado.
- O art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967 trata da cassação do mandato de vereador, não da destituição de membro da Mesa; o Código de Ética pode graduar sanções menores, mas não abrandar a cassação.
- A imunidade do vereador é apenas material e exige território e pertinência com o mandato (Tema 469); não há imunidade formal, e o vereador pode ser preso e processado sem licença da Câmara.

101. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

- A LOM deve disciplinar expressamente licenças, subsídio e afastamento por prisão, em respeito à legalidade da despesa.
- Não há julgado específico sobre licença-maternidade de vereadora; recomenda-se prever 180 dias remunerados na norma local, acompanhando o PL 4.843/2023.
- O suplente só é convocado em licença superior a 120 dias (art. 56, §1º); prazos menores foram invalidados nas ADIs 7.251/TO, 7.257/SC e 7.253/AC.
- O vereador é segurado obrigatório do RGPS; a Câmara paga os primeiros 15 dias de afastamento, e a TNU (Tema 259) admite, com condicionantes, cumular benefício por incapacidade e exercício do mandato.
- A revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos na mesma legislatura está pendente no STF (Tema 1.192).
- Lei parlamentar que cria despesa é válida se não tratar de estrutura, atribuições de órgãos ou regime de servidores (Tema 917); emenda que aumenta despesa em projeto reservado ao Executivo é inconstitucional (Tema 686).
- O Tribunal de Contas julga as contas de gestão do Prefeito ordenador para fins de débito e sanções (ADPF 982/PR; Tema 1.287); a Câmara julga as contas de governo e decide sobre inelegibilidade (Temas 157 e 835); o pedido de informação vinculante é da Casa (ADI 4.700/DF), e o vereador pode usar a LAI como cidadão (Tema 832).

Questões para fixação

1. Sobre o art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967, é correto afirmar que:
 - a. disciplina a destituição dos membros da Mesa Diretora da Câmara.
 - b. trata da cassação do mandato de vereador, em hipóteses como falta de decoro e fixação de residência fora do Município.
 - c. pode ser afastado pelo Código de Ética local, que pode prever rito mais breve para a cassação.
 - d. trata dos crimes de responsabilidade do Prefeito, julgados pelo Poder Judiciário.
2. Um vereador concede entrevista em rádio de outro Estado, criticando pessoalmente um desafeto sem relação com o mandato. À luz do Tema 469 do STF:
 - a. está protegido pela imunidade material, que é absoluta.
 - b. está protegido, pois a imunidade formal impede o processo sem licença da Câmara.
 - c. não está protegido, pois a imunidade exige manifestação nos limites da circunscrição do Município e pertinência com o mandato.
 - d. só pode ser processado após autorização da Mesa Diretora.

3. O Regimento de uma Câmara prevê convocação do suplente quando a licença para tratar de interesse particular superar 60 dias. Essa regra:
- a. é válida, por decorrer da autonomia de auto-organização.
 - b. é inválida, pois a Constituição exige licença superior a 120 dias, parâmetro aplicado pelo STF nas ADIs 7.251/TO, 7.257/SC e 7.253/AC e extensível às Câmaras por simetria.
 - c. é válida apenas se aprovada por dois terços.
 - d. é inválida, porque o suplente nunca pode ser convocado em caso de licença.
4. Um vereador apresenta emenda a projeto do Prefeito sobre reajuste dos servidores, elevando o índice proposto. Segundo o STF:
- a. a emenda é válida, pois o Tema 917 autoriza leis parlamentares que criem despesa.
 - b. a emenda é válida se o Prefeito sancionar o projeto.
 - c. a emenda é formalmente inconstitucional, nos termos do Tema 686 e do art. 63, I, da Constituição.
 - d. a emenda só é inválida se aumentar a despesa em mais de 10%.
5. Após a ADPF 982/PR, a multa aplicada pelo Tribunal de Contas ao Prefeito que atuou como ordenador de despesa:
- a. depende de ratificação pela Câmara Municipal para produzir efeitos.
 - b. gera automaticamente inelegibilidade, independentemente de deliberação da Câmara.
 - c. produz efeitos independentemente de ratificação da Câmara, preservada a competência exclusiva desta para fins de inelegibilidade.
 - d. é nula, pois o Tema 835 atribui à Câmara o julgamento de todas as contas.
6. A Câmara Municipal de sua cidade pretende incluir na LOM a revisão geral anual dos subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores e, ao mesmo tempo, disciplinar a licença-maternidade das vereadoras. Redija orientação à Mesa Diretora indicando o estado da jurisprudência sobre o primeiro ponto e os cuidados de redação para o segundo.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 — textos compilados no portal da Presidência da República (planalto.gov.br).
- Portal do Supremo Tribunal Federal — consulta de repercussão geral: Temas 469, 686, 835, 917, 1.192 e 1.287; acompanhamento do Tema 1.192 (RE 1.344.400/SP).
- Portal da Câmara dos Deputados — tramitação do PL 4.843/2023 (licença-maternidade de mulheres com mandato eletivo).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorremos a função e a natureza do Regimento Interno, a metodologia de sua revisão, a organização interna da Câmara, o processo legislativo, as funções fiscalizadora e julgadora, a estrutura e a reforma da Lei Orgânica, sua atualização diante das emendas constitucionais recentes e, por fim, o plano de adequação e a governança normativa permanente. O fio condutor foi um só: Regimento e Lei Orgânica formam um sistema que precisa ser coerente em si mesmo e fiel à Constituição.

A desatualização normativa não é problema meramente formal. Ela compromete deliberações, expõe a Câmara à judicialização e às ressalvas dos órgãos de controle e enfraquece a própria representação. As mudanças recentes — orçamento impositivo, transparência e rastreabilidade das emendas, limites à recondução da Mesa, regra dos 120 dias para convocação de suplente, delimitação entre contas de governo e de gestão — não são modismos: são exigências constitucionais, jurisprudenciais e de controle que redefinem o dever de cada agente público municipal. Em Minas Gerais, o Ofício Circular nº 9786/2026 do TCE/MG converteu parte dessas exigências em determinação expressa, com consequências concretas para os Municípios que não se adequarem.

Como encaminhamento prático, recomenda-se: (1) constituir comissão de revisão normativa; (2) realizar o diagnóstico integrado do Regimento e da Lei Orgânica; (3) elaborar o plano de adequação com cronograma; (4) priorizar as determinações do Tribunal de Contas, a começar pela previsão do regime impositivo na Lei Orgânica; (5) submeter as minutas à assessoria jurídica e ao controle interno; e, em seguida, tramitar as reformas com participação e transparência, consolidar os textos, capacitar as equipes e instituir rotina de revisão periódica.

A boa norma é a que organiza o poder, protege direitos e serve ao cidadão. Revisar Regimento e Lei Orgânica é exercer, em sua forma mais concreta, a autonomia que a Constituição confiou ao Município. Que esta apostila seja instrumento de uma atuação parlamentar mais técnica, transparente e comprometida com o interesse público.

CHAVE DE RESPOSTAS DAS QUESTÕES DE FIXAÇÃO

Módulo I

1. **b)** O Regimento é aprovado por Resolução, sem sanção do Executivo, e é norma jurídica de observância obrigatória, subordinada à LOM.
2. **c)** A personalidade jurídica é do Município; a Câmara tem personalidade judiciária para defender suas prerrogativas institucionais.
3. **c)** O descumprimento de quórum é questão de legalidade do procedimento, sindicável; as demais hipóteses envolvem juízo político ou matéria interna.
4. **b)** A LOM é hierarquicamente superior ao Regimento; o dispositivo regimental contrário é inválido e deve ser corrigido.
5. **c)** O STF superou a orientação da Súmula 5 (ADI 2.867/ES), sem cancelamento formal do enunciado.
6. **Discursiva:** espera-se o roteiro de quatro etapas (inconstitucionalidades/ilegalidades; conflitos com a LOM; omissões obrigatórias; coerência interna), com a conclusão de que defasagem pontual pede emendas e defasagem estrutural recomenda Regimento novo; entre as boas práticas: manter a numeração, revogar expressamente (LC 95/1998, art. 9º), consolidar o texto, prever regras de transição, documentar a exposição de motivos e submeter o anteprojeto à assessoria jurídica.

Módulo II

1. **c)** A remissão equivocada a dispositivo do próprio Regimento é incoerência interna, resolvida pela consolidação e pela revisão sistemática das remissões.
2. **b)** A legística formal cuida de como redigir, articular e sistematizar; a avaliação de impactos e a escolha do conteúdo pertencem à legística material.
3. **c)** O art. 9º da LC nº 95/1998 exige que a cláusula de revogação enumere expressamente as leis ou disposições revogadas; a revogação genérica ou tácita gera insegurança.
4. **c)** Pelo critério hierárquico, prevalece a LOM; o Regimento deve ser corrigido, e o mapeamento conjunto verifica se a LOM também está em desacordo com a Constituição.
5. **b)** Defeitos generalizados, estrutura desorganizada e muitas remissões rompidas tornam o texto emendado mais confuso que o original, recomendando Regimento novo.
6. **Discursiva:** Espera-se a descrição das cinco etapas do método e de seus produtos (fichas, relatório de diagnóstico, tabela de correspondência com a LOM, nota técnica, minuta com exposição de motivos, texto consolidado); a hierarquia como critério de triagem; o mapeamento de omissões; a revogação expressa; a participação (comissão especial, audiência e consulta pública); e o plano de adequação com cronograma.

Módulo III

1. **b)** A ADPF 959/BA reconheceu a autonomia municipal, mas fixou o teto de uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo, “independentemente da legislatura”.
2. **c)** É o marco temporal expresso na ementa da ADPF 959/BA, com a ressalva da antecipação fraudulenta.
3. **b)** Um terço de 15 é cinco; exigem-se ainda fato determinado e prazo certo, sem deliberação do Plenário.

4. **a)** É o texto do art. 29-A, § 3º; as falhas de repasse são imputadas ao Prefeito pelo § 2º, e o limite total varia conforme a faixa populacional.
5. **b)** O art. 58, § 1º, aplicado por simetria, fala em proporcionalidade “tanto quanto possível”, e o critério objetivo evita disputas casuísticas.
6. **Discursiva:** Espera-se proposta de emenda à LOM fixando composição, mandato e regra de recondução da Mesa (vedação total ou uma única recondução, independentemente da legislatura, com base na ADPF 959/BA); alteração do Regimento fixando prazos para pareceres e solução para a inércia (avocação, redistribuição ou tramitação automática); harmonização entre os dois diplomas; e, idealmente, critério objetivo de proporcionalidade e regras de vacância na Mesa.

Módulo IV

1. **b)** Maioria absoluta de 15 é 8 (primeiro inteiro superior a 7,5); dois terços de 15 é 10 (CF, art. 31, § 2º). Ambos os quóruns tomam por base o total de membros.
2. **b)** A maioria absoluta de 11 é 6; com 7 presentes há quórum para deliberar, e a lei ordinária exige apenas a maioria dos votos dos presentes (CF, art. 47, por simetria).
3. **c)** A Súmula 5/STF está superada; a ADI 2.867/ES afirmou que a sanção não convalida o vício de iniciativa.
4. **b)** É a literalidade do Tema 917 (ARE 878.911 RG/RJ): o critério é a interferência na estrutura, nas atribuições dos órgãos ou no regime dos servidores, e não a mera criação de despesa.
5. **c)** A urgência pode abreviar prazos, mas não suprimir fases essenciais do processo legislativo; quórum qualificado e limites de uso impedem que se torne rotina.
6. **Discursiva:** espera-se a previsão de votação ostensiva como regra; verificação de quórum antes de cada votação; direito de qualquer vereador requerer verificação da votação simbólica, com repetição imediata pelo processo nominal; votação nominal obrigatória nas matérias de quórum qualificado; registro na ata da presença e do voto de cada vereador e publicação da ata e da gravação no portal da Câmara, com fundamento na publicidade (CF, art. 37) e na LAI (arts. 3º e 8º).

Módulo V

1. **b)** Dois terços de quinze são dez; o quórum é calculado sobre o total de membros da Câmara (CF, art. 31, § 2º).
2. **c)** A tese do Tema 835 afirma que, para fins de inelegibilidade, ambas as espécies de contas são apreciadas pela Câmara, com auxílio do TC.
3. **c)** A ADI 4.700 assentou que norma estadual ou municipal não pode conferir ao parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Executivo.
4. **d)** O art. 5º do DL 201/1967 fixa o prazo de noventa dias; “a” e “b” invertem os órgãos julgadores.
5. **b)** O Tema 157 declarou incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.
6. **Discursiva:** espera-se que o aluno mencione: remessa do parecer à comissão com prazo; notificação do Prefeito (ou ex-Prefeito) para defesa perante a Câmara; parecer e projeto de decreto legislativo fundamentados; votação nominal, com quórum de dois terços dos membros para afastar o parecer (CF, art. 31, § 2º); vedação do julgamento ficto e inclusão obrigatória na Ordem do Dia (Tema 157); motivação específica em caso de divergência; comunicação do resultado ao TCE/MG, ao Ministério Público e à Justiça Eleitoral, considerando os efeitos do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990.

Módulo VI

1. **c)** Dois terços de treze correspondem a 8,67; a fração se arredonda para o inteiro seguinte, exigindo nove votos favoráveis em cada turno, calculados sobre a composição total da Câmara.
2. **b)** O art. 29, caput, da CF atribui a promulgação à própria Câmara; não há sanção nem veto do Prefeito sobre a LOM e suas emendas.
3. **c)** A ADPF 959/BA reconheceu que a vedação do art. 57, § 4º, não é de reprodução obrigatória, mas considerou incompatíveis com a Constituição as reeleições sucessivas ilimitadas.
4. **c)** O STF fixou que norma estadual ou municipal não pode conferir a parlamentar, individualmente, o poder de requisitar informações ao Executivo; a prerrogativa é do órgão colegiado.
5. **c)** A boa técnica privilegia o conteúdo local e a remissão à Constituição, evitando que o texto fique obsoleto a cada emenda constitucional; a LC 95/1998 exige revogação expressa e preservação da numeração.
6. **Discursiva:** espera-se que o aluno (i) avalie o grau de defasagem, indicando que, diante de muitas emendas sobrepostas e inconstitucionalidades múltiplas, a reelaboração integral tende a ser mais segura, com disposições transitórias e revogação expressa; (ii) aponte os requisitos do art. 29, caput — dois turnos, interstício mínimo de dez dias, dois terços dos membros em ambos os turnos, promulgação pela Mesa e publicação; (iii) mencione a necessidade de prever expressamente o regime de execução obrigatória das emendas impositivas, conforme o item 1 do Ofício Circular nº 9786/2026; e (iv) defenda plano único de adequação, ajustando primeiro a LOM e, em seguida, o Regimento Interno e as leis correlatas.

Módulo VII

1. **b)** O item 1 do Ofício afirma que é indispensável a previsão expressa do regime de execução obrigatória na LOM e que a mera previsão na LOA não supre a exigência.
2. **c)** As decisões sobre o limite de 1,55% são cautelares: a do TJMG (relatada pelo TCE/MG) e a da ADI 7.869/PB, ainda pendente de referendo; não há decisão definitiva do Plenário do STF.
3. **a)** O art. 6º exige conta específica por transferência e veda transferências para outras contas, saques em espécie e contas de passagem.
4. **b)** Não há tese fixada; o julgamento do RE 1.133.118/SP foi suspenso em 15/04/2026 por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes.
5. **c)** O TCE/MG entendeu que o momento adequado para o plano de trabalho é a fase de execução, perante o órgão executor, e que sua ausência na fase legislativa não configura impedimento técnico.
6. **Discursiva:** espera-se que o aluno aponte: (i) proposta de emenda à LOM instituindo o regime impositivo, com rito do art. 29 da CF; (ii) readequação do percentual para 1,55% da RCL, com destinação mínima à saúde, impedimentos técnicos e limitação proporcional; (iii) conta específica por transferência e identificadores contábeis (IN nº 05/2025, arts. 5º e 6º); (iv) seção de emendas no portal com os dados do item 3 do Ofício; (v) plano de adequação com diagnóstico, cronograma e responsáveis (art. 9º da IN), assinado pelos dois Poderes.

Módulo VIII

1. **b)** O plano converte o diagnóstico em programa de reforma, com todos esses elementos; deve ser formalizado e publicado, mas não substitui a votação.
2. **c)** O item 1 do ofício afirma que a LOM deve prever expressamente o regime de execução obrigatória e que a mera previsão na LOA não supre a exigência.

3. **c)** O art. 31 fala em sistemas de controle interno, e a Câmara responde pela gestão de seus recursos; o controle interno apoia, e não substitui, o controle externo.
4. **b)** A disciplina regimental prévia confere segurança jurídica às deliberações remotas e assegura publicidade e autenticidade dos votos.
5. **c)** A priorização, a sequência lógica e a técnica da LC nº 95/1998 (art. 9º, revogação expressa) são os critérios do cronograma.
6. **Discursiva:** espera-se que o aluno aponte que o ambiente normativo muda continuamente (emendas constitucionais, decisões do STF, determinações do TCE/MG), tornando o texto obsoleto; que a sustentabilidade depende de institucionalização: capacitação contínua, comitê ou rotina de revisão periódica, responsabilidades atribuídas a unidades e não a pessoas, indicadores e painel público; e que a cultura de legalidade é o alicerce da governança duradoura.

Módulo IX

1. **b)** O art. 7º trata da cassação do mandato de vereador; a destituição de membro da Mesa é matéria regimental, e o rito da cassação segue, no que couber, o art. 5º do decreto-lei.
2. **c)** A tese do Tema 469 exige cumulativamente a circunscrição do Município e a pertinência com o mandato; e o vereador não tem imunidade formal.
3. **b)** O art. 56, §1º, fixa a convocação em licença superior a 120 dias; o STF invalidou prazos de 30 e 60 dias, e a regra se aplica às Câmaras por simetria.
4. **c)** O Tema 686 declara formalmente inconstitucionais emendas que aumentem despesa em projeto de iniciativa reservada do Executivo; a sanção não convalida o vício.
5. **c)** A ADPF 982/PR reconheceu a competência do Tribunal de Contas para imputar débito e aplicar sanções fora da esfera eleitoral, sem ratificação da Câmara, que conserva a competência exclusiva para fins do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990.
6. **Discursiva:** espera-se que o aluno aponte que a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos na mesma legislatura é objeto do Tema 1.192, com mérito pendente no STF, recomendando cautela (mesmo índice e data dos servidores, previsão na legislatura anterior, risco de devolução). Quanto à licença-maternidade, deve indicar a ausência de lei federal e de julgado específico, o fundamento na proteção constitucional à maternidade, o PL 4.843/2023, a recomendação de 180 dias remunerados e a convocação do suplente por superar 120 dias (art. 56, §1º).

REFERÊNCIAS

Doutrina

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

Legislação e atos normativos

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2005.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 05, de 10 de dezembro de 2025**. Estabelece normas para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a conformidade constitucional das emendas parlamentares estaduais e municipais. Belo Horizonte: TCEMG, 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Presidência. **Ofício Circular nº 9786/2026**. Determinação para adequação às normas de transparência, rastreabilidade e execução das emendas parlamentares impositivas. Belo Horizonte, 15 maio 2026.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 430/DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. DJ 01 jul. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.867/ES. Tribunal Pleno. Julgamento em 03 dez. 2003. DJ 09 fev. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.700/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 13 dez. 2021. Informativo STF n. 1.041.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.524/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIs 7.251/TO e 7.257/SC. Rel. Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgamento conjunto noticiado em 23 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.869/PB. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Medida cautelar deferida em 22 set. 2025 (pendente de referendo).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Tribunal Pleno. Julgamento de mérito em 19 dez. 2022; decisões do Rel. Min. Flávio Dino de 23 out. 2025 e 24 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 959/BA. Rel. Min. Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgamento em 21 nov. 2023. DJe 18 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Tribunal Pleno. Sessão Virtual de 14 a 21 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917). Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário Virtual. Julgamento em 30 set. 2016. DJe 11 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.436.197/RO (Tema 1.287). Rel. Min. Luiz Fux. Plenário Virtual. Julgamento em 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.452/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgamento em 16 set. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 600.063/SP (Tema 469). Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 25 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 729.744/MG (Tema 157). Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em 10 ago. 2016. DJe 23 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 745.811/PA (Tema 686). Rel. Min. Gilmar Mendes. Plenário Virtual. Julgamento em 18 out. 2013. DJe 06 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 848.826/CE (Tema 835). Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgamento em 10 ago. 2016. DJe 23 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 865.401/MG (Tema 832). Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgamento em 25 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.133.118/SP (Tema 1.000) e RE 1.344.400/SP (Tema 1.192). Mérito pendente de julgamento (situação em set. 2026).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Brasília, DF, 29 ago. 2008.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Tema 259**. Sessão de 28 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Tribunal Pleno. Consulta nº 1.208.032. Rel. Cons. em exercício Adonias Monteiro. Sessão de 08 jul. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Órgão Especial. ADI nº 1.0000.25.502387-1/000. Rel. Des^a Teresa Cristina da Cunha Peixoto. Medida cautelar julgada em 22 abr. 2026, publicada em 13 maio 2026.

GLOSSÁRIO

Ato interna corporis — ato relativo à economia interna da Casa Legislativa, cuja conveniência política é reservada ao próprio Legislativo; não escapa, porém, do controle judicial quanto à legalidade e à constitucionalidade.

Bancada / bloco parlamentar — agrupamento de vereadores de um mesmo partido (bancada) ou de partidos distintos (bloco) para atuação conjunta, com reflexos na composição das comissões e na distribuição do tempo de fala.

Cassação — perda do mandato decretada pela Câmara em processo por infração político-administrativa (DL nº 201/1967, arts. 4º, 5º e 7º), com observância do devido processo legal.

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) — comissão temporária com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, criada por requerimento de um terço dos membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo.

Consolidação — reunião, em texto único e coerente, das normas vigentes sobre a mesma matéria, com supressão de dispositivos revogados (LC nº 95/1998, art. 13).

Contas de governo — contas anuais do Prefeito que expressam o desempenho global da gestão (planejamento, orçamento, limites constitucionais e fiscais); julgadas pela Câmara, com parecer prévio do Tribunal de Contas.

Contas de gestão — contas relativas aos atos de ordenação de despesa; quando o Prefeito atua como ordenador, o Tribunal de Contas as julga para fins de débito e sanções não eleitorais (ADPF 982/PR), preservada a competência da Câmara para fins de inelegibilidade.

Conta de passagem — conta bancária intermediária que impede a identificação do beneficiário final dos recursos; vedada na execução de emendas parlamentares (IN nº 05/2025 do TCE/MG, art. 6º).

Decoro parlamentar — padrão ético de conduta exigido do parlamentar, cuja quebra pode ensejar sanções disciplinares graduadas ou, nos casos graves, a cassação do mandato.

Devido processo legislativo — conjunto de regras constitucionais, orgânicas e regimentais sobre iniciativa, discussão, quórum, votação e promulgação, cuja observância é condição de validade da norma.

Emenda impositiva — emenda parlamentar individual ao orçamento de execução obrigatória, nos limites do art. 166, §§ 9º e seguintes, da Constituição; no Município, depende de previsão expressa na Lei Orgânica, segundo o TCE/MG.

Imunidade material — inviolabilidade do vereador por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (CF, art. 29, VIII; Tema 469/STF). O vereador não possui imunidade formal.

Impedimento de ordem técnica — óbice objetivo que afasta a obrigatoriedade de execução de uma emenda impositiva; deve ser motivado e comunicado ao Legislativo.

Indicação — proposição pela qual o vereador sugere ao Executivo a adoção de medida de sua competência; não tem força cogente.

Infração político-administrativa — conduta do Prefeito ou do vereador tipificada no DL nº 201/1967, julgada pela Câmara, com sanção de cassação; distingue-se do crime de responsabilidade (art. 1º), julgado pelo Poder Judiciário.

Interstício — intervalo mínimo obrigatório entre dois turnos de votação; para a Lei Orgânica e suas emendas, é de dez dias (CF, art. 29, caput).

Legística — conjunto de métodos e técnicas voltados à qualidade da norma, dividida em material (o que regular e com que efeitos) e formal (como redigir).

Lei Orgânica Municipal (LOM) — norma fundamental do Município, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, aprovada por dois terços dos membros da Câmara e por ela promulgada (CF, art. 29).

Mesa Diretora — órgão diretivo da Câmara, responsável pela condução dos trabalhos legislativos e pela administração da Casa.

Parecer prévio — manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito; só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara (CF, art. 31, § 2º; Tema 157/STF).

Quórum de deliberação — número mínimo de votos favoráveis para aprovar a matéria (maioria simples, maioria absoluta ou dois terços).

Quórum de instalação — presença mínima de membros para a abertura e o funcionamento da sessão.

Rastreabilidade — possibilidade de acompanhar o recurso público da origem ao beneficiário final (CF, art. 163-A; IN nº 05/2025 do TCE/MG).

Recondução — nova eleição do mesmo membro para o mesmo cargo da Mesa em período subsequente; admitida uma única vez sucessiva, independentemente da legislatura (ADPF 959/BA).

Regimento Interno — resolução da Câmara que disciplina sua organização e funcionamento; subordina-se à Lei Orgânica e à Constituição e dispensa sanção do Prefeito.

Simetria — princípio pelo qual os entes subnacionais devem observar os modelos estruturantes da Constituição Federal, notadamente as regras básicas do processo legislativo.

Suplente — candidato não eleito da mesma lista partidária, convocado nos casos de vaga, investidura em funções previstas na Constituição ou licença superior a 120 dias (CF, art. 56, § 1º).

Transparência ativa — divulgação de informações de interesse coletivo independentemente de requerimento (Lei nº 12.527/2011, art. 8º).

Vício de iniciativa — inconstitucionalidade formal decorrente de projeto apresentado por quem não detinha a iniciativa reservada; não é convalidado pela sanção (superação da Súmula 5/STF).

ANEXO A — TESES E ATOS VERIFICADOS (TRANSCRIÇÕES LITERAIS)

As teses e os trechos abaixo foram conferidos, em setembro de 2026, no portal do Supremo Tribunal Federal, nas notícias oficiais das Cortes e nos documentos oficiais do TCE/MG, e são transcritos literalmente.

Supremo Tribunal Federal — repercussão geral

Tema 157 — RE 729.744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 10/08/2016

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

Tema 469 — RE 600.063/SP, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 25/02/2015

“Nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador.”

Tema 686 — RE 745.811/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 18/10/2013, DJe 06/11/2013

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

Tema 832 — RE 865.401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 25/04/2018

“O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.”

Tema 835 — RE 848.826/CE, Red. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 10/08/2016

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

Tema 917 — ARE 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário Virtual, j. 30/09/2016, DJe 11/10/2016

“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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).”

Tema 1.287 — ARE 1.436.197/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário Virtual, j. 19/12/2023

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

Temas pendentes (situação em setembro de 2026)

Tema 1.000 — RE 1.133.118/SP, Rel. Min. Luiz Fux (nomeação de parentes para cargos de natureza política): julgamento suspenso em 15/04/2026 por pedido de vista; sem tese fixada. Tema 1.192 — RE 1.344.400/SP, Rel. Min. André Mendonça (revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura): repercussão geral reconhecida em 17/12/2021; mérito pendente.

Supremo Tribunal Federal — controle concentrado e súmulas**ADI 430/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 01/07/1994**

“[...] as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa —, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes.”

ADI 4.700/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 13/12/2021 (Informativo STF n. 1.041)

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

ADPF 959/BA, Rel. Min. Nunes Marques, Pleno, j. 21/11/2023, DJe 18/12/2023 (trechos da ementa)

“Não sendo a regra proibitiva contida no art. 57, § 4º, da Constituição Federal norma de reprodução obrigatória, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício da autonomia político-administrativa (CF, art. 18), optar pela possibilidade, ou não, de reeleição dos membros da Mesa Diretora da Casa Legislativa.” [...] “A Emenda de n. 16/1997, ao conferir nova redação ao art. 14, § 5º, da Constituição Federal, fixou restrição de uma única reeleição dos Chefes do Poder Executivo em todos os níveis da Federação, instituindo parâmetro objetivo para a recondução ao mesmo cargo de mesa diretora, independentemente da legislatura em que ocorram os mandatos consecutivos.” [...] “É incompatível com o regime constitucional de 1988 a adoção, em qualquer esfera da Federação, de reeleições sucessivas ilimitadas para os mesmos cargos na mesa diretora da casa legislativa.” [...] “não serão levadas em conta, para efeito de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7 de janeiro de 2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla à decisão do Supremo.”

ADPF 982/PR, Rel. Min. Flávio Dino, Pleno, Sessão Virtual de 14 a 21/02/2025

“(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas (...); (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

Súmula 5/STF (superada, embora não formalmente cancelada)

“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.”

Súmula Vinculante nº 13 (29/08/2008)

“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.”

Turma Nacional de Uniformização**TNU — Tema 259, sessão de 28/04/2021**

“é possível a cumulação de benefício de auxílio-doença (auxílio por incapacidade temporária) com o exercício de mandato eletivo de vereador, desde que observado o disposto no § 7º do artigo 60 da Lei nº 8.213/91.”

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**Instrução Normativa nº 05/2025, de 10/12/2025 — arts. 4º a 6º**

Art. 4º “O Estado e os Municípios deverão assegurar a rastreabilidade dos recursos oriundos de emendas parlamentares em todas as etapas da execução orçamentária e financeira, em conformidade com os padrões de registro e controle previstos na legislação aplicável, notadamente nas normas nacionais de contabilidade pública.”

Art. 5º “Os sistemas contábeis, orçamentários e financeiros do Estado e dos Municípios deverão incorporar identificadores contábeis específicos para as emendas parlamentares, em conformidade com a codificação padronizada no Plano de Contas.” Parágrafo único. “Os codificadores contábeis a que se refere o caput deste artigo devem associar cada despesa executada com as emendas parlamentares correspondentes por meio de fontes de recurso, códigos ou identificadores únicos de emenda.”

Art. 6º “Os recursos recebidos por meio de emenda parlamentar deverão ser movimentados em uma conta específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedadas a transferência financeira para outras contas correntes, a realização de saques em espécie, a utilização de ‘contas de passagem’ usadas para transferências de recursos fundo a fundo e mecanismos congêneres que impeçam a identificação do fornecedor, prestador do serviço ou beneficiário final ou a identificação do destino das verbas.”

Ofício Circular nº 9786/2026 — Presidência do TCE/MG, 15/05/2026 (item 1 da determinação)

“Para que as emendas impositivas possuam validade jurídica, é indispensável que a Lei Orgânica Municipal preveja expressamente o regime de execução obrigatória. A mera previsão na Lei Orçamentária Anual não supre tal exigência, devendo ser promovida a atualização normativa necessária.”

ANEXO B — QUADRO DA LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

Quadro B.1 — Legislação essencial para a modernização legislativa municipal

Norma	Conteúdo de maior interesse para a Câmara
CF/88, arts. 1º, 18, 29 e 30	Autonomia municipal; Lei Orgânica (dois turnos, interstício de dez dias, dois terços, promulgação pela Câmara); preceitos obrigatórios (subsídios, inviolabilidade, iniciativa popular); competências locais e suplementares.
CF/88, art. 29-A	Limites de despesa do Legislativo municipal; crimes de responsabilidade do Prefeito (§ 2º) e do Presidente da Câmara (§ 3º).
CF/88, arts. 31 e 70 a 75	Fiscalização do Município pela Câmara com auxílio do Tribunal de Contas; parecer prévio afastável por dois terços; controle externo e interno.
CF/88, art. 37	Princípios da Administração Pública; revisão geral anual (inciso X).
CF/88, arts. 47, 50, 55 a 58	Parâmetros por simetria: quórum geral, pedidos de informação, decoro, licenças e suplência (120 dias), Mesas, comissões e CPI.
CF/88, arts. 59 a 69	Processo legislativo; iniciativa reservada (art. 61, § 1º); vedação de emenda que aumente despesa (art. 63, I).
CF/88, arts. 163-A, 165 e 166	Transparência e rastreabilidade dos dados fiscais; sistema orçamentário; emendas individuais impositivas (§§ 9º e 9º-A: 2% da RCL, repartidos em 1,55% e 0,45%).
Decreto-Lei nº 201/1967	Crimes de responsabilidade do Prefeito (art. 1º); infrações político-administrativas (art. 4º); rito da cassação (art. 5º); cassação e extinção do mandato de vereador (arts. 7º e 8º).
LC nº 64/1990 (LC nº 135/2010)	Inelegibilidade por rejeição de contas (art. 1º, I, “g”).
LC nº 95/1998	Elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.
LC nº 101/2000 (LRF)	Transparência da gestão fiscal (arts. 48 e 48-A); fiscalização (arts. 54 e 59).
LC nº 210/2024	Proposição e execução de emendas parlamentares na LOA.
Lei nº 8.213/1991	Exercente de mandato eletivo como segurado obrigatório (art. 11, I, “j”); benefício por incapacidade (art. 60).
Lei nº 12.527/2011 (LAI)	Publicidade como regra (art. 3º, I); transparência ativa (art. 8º).
Lei nº 14.129/2021 (Governo Digital)	Princípios e instrumentos do governo digital; aplicável aos Municípios que adotarem seus comandos por ato normativo próprio (art. 2º, III).
IN nº 05/2025 — TCE/MG	Rastreabilidade, identificadores contábeis, conta específica e transparência das emendas parlamentares estaduais e municipais.
Ofício Circular nº 9786/2026 — TCE/MG	Determinação expressa aos Municípios: previsão do regime impositivo na LOM, conta específica, transparência ativa e limite de 1,55% da RCL.

APÊNDICE — NOTA DE VERIFICAÇÃO DAS FONTES

Em cumprimento à diretriz de nunca inventar ou parafrasear jurisprudência, todas as referências do material de apresentação do curso foram conferidas em setembro de 2026 no portal do Supremo Tribunal Federal (páginas oficiais dos temas de repercussão geral e notícias do STF), em decisões publicadas do STF, nos documentos oficiais do TCE/MG (Instrução Normativa nº 05/2025 e Ofício Circular nº 9786/2026) e nas notícias oficiais do TCE/MG. Os seguintes ajustes foram incorporados ao texto desta apostila:

Quadro de ajustes em relação ao material de apresentação

Referência no material de apresentação	Como consta nesta apostila
“ADI 6.524 e julgados posteriores estendidos a Câmaras Municipais”	O precedente específico para Câmaras Municipais é a ADPF 959/BA (Rel. Min. Nunes Marques, j. 21/11/2023), com marco temporal de 07/01/2021; a ADI 6.524 trata das Mesas do Congresso.
“STF — descumprimento do art. 29-A pode caracterizar crime de responsabilidade”	Trata-se de texto constitucional expresso (art. 29-A, §§ 2º e 3º), não de jurisprudência.
Tema 835 — “RE 848.826/MG”, que “distingue contas de governo (Câmara) e de gestão (TC)”	RE 848.826/CE; para fins eleitorais, tanto as contas de governo quanto as de gestão são julgadas pela Câmara. A competência do TC para contas de gestão fora da esfera eleitoral decorre da ADPF 982/PR.
ADPF 982 “j. 24/02/2025”	Sessão Virtual de 14 a 21/02/2025 (acórdão datado de 24/02/2025).
“STF (2024) — a SV 13 não alcança cargos políticos”	O Tema 1.000 (RE 1.133.118/SP) não foi concluído: julgamento suspenso em 15/04/2026 por pedido de vista. A orientação vigente decorre de precedentes em reclamações.
Revisão geral anual dos subsídios “com repercussão geral”	Tema 1.192 (RE 1.344.400/SP): repercussão geral reconhecida, mérito pendente — tratado como questão aberta.
DL nº 201/1967, art. 7º, como “destituição/perda de cargo na Mesa”	O art. 7º trata da cassação do mandato de vereador; a destituição de membro da Mesa decorre do Regimento Interno.
“STF — é inconstitucional convocar suplente por licença inferior a 120 dias”	Confirmado: ADIs 7.251/TO e 7.257/SC (Rel. Min. André Mendonça, 2025) e ADI 7.253/AC, relativas a Assembleias; aplicação às Câmaras por simetria.
“TNU — Tese firmada (2021)”	TNU, Tema 259, sessão de 28/04/2021.
TJMG, ADI nº 1.0000.25.502387-1/000	Dados conforme relatados oficialmente pelo TCE/MG no Ofício Circular nº 9786/2026 (cautelar de 22/04/2026, publicada em 13/05/2026, Órgão Especial); limite de 1,55% da RCL. O inteiro teor não foi consultado diretamente — recomenda-se conferência antes de citá-lo como definitivo. Tema correlato no STF: ADI 7.869/PB, cautelar de 22/09/2025, pendente de referendo.

Referência no material de apresentação	Como consta nesta apostila
Ofício Circular nº 9786/2026 como “jurisprudência”	Ato de determinação da Presidência do TCE/MG (15/05/2026), não decisão jurisdicional.
EC nº 135/2024 entre as fontes do orçamento impositivo	A EC nº 135/2024 trata de outras matérias fiscais; o regime das emendas individuais decorre das EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022.
Referências genéricas (“STF — é firme o entendimento...”, “TCE/MG — orientação consolidada...”) sem número	Redigidas como orientação geral ou vinculadas a julgado verificado (ADI 430/DF, ADI 2.867/ES, MS 23.452/RJ), sem atribuição de número não confirmado.
Licença-maternidade de vereadora — “STF e Justiça Eleitoral reconhecem”	Não se localizou precedente específico; o texto trata do tema à luz da proteção constitucional à maternidade e do PL nº 4.843/2023, em tramitação.



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

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