



Modernização do Legislativo Municipal — Adequação Normativa à Jurisprudência do STF

*Guia prático para vereadores e assessores legislativos das Câmaras
Municipais*

Prof. Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851 · Especialista em Direito e Administração Pública



GÊNESIS — CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Modernização do Legislativo Municipal — Adequação Normativa à Jurisprudência do STF

Guia prático para vereadores e assessores legislativos das Câmaras Municipais

Ficha Técnica	
Título	Modernização do Legislativo Municipal — Adequação Normativa à Jurisprudência do STF · Apostila do Curso
Autor e instrutor	Dr. Jarbas de Souza Silveira — Advogado, OAB/MG 147.851
Realização	Gênesis — Capacitação em Gestão Pública
Público-alvo	Vereadores, assessores legislativos e servidores das Câmaras Municipais
Área	Direito Constitucional, Direito Municipal e Processo Legislativo
Edição / Ano	1ª edição — 2026
Formato	A4 · impressão e distribuição física
Base normativa	CF/1988 (até EC 132/2023); LC 101/2000 (LRF); Lei 14.133/2021; jurisprudência do STF

Material de uso didático. A reprodução do conteúdo para fins comerciais depende de autorização. As referências jurisprudenciais e legislativas foram submetidas a processo de verificação documental; recomenda-se, para uso em peças e pareceres, a conferência final da íntegra dos acórdãos no portal oficial do Supremo Tribunal Federal (portal.stf.jus.br). Ver, ao final, o **Anexo — Auditoria da Jurisprudência**.

Apresentação

É com satisfação institucional que a **Gênesis — Capacitação em Gestão Pública** apresenta a apostila do curso *Câmara Municipal Eficiente*. Este material foi concebido para transformar um problema silencioso e generalizado das Casas Legislativas brasileiras — a desatualização de suas normas internas — em uma agenda concreta e exequível de modernização jurídica.

O Brasil possui 5.568 municípios. Estima-se que mais de setenta por cento deles operam com Leis Orgânicas e Regimentos Internos editados nas décadas de 1990 e 2000, sem incorporar as profundas transformações impostas por mais de três décadas de jurisprudência constitucional. O resultado é conhecido de todo assessor experiente: leis aprovadas com boa intenção e declaradas nulas anos depois, crises institucionais deflagradas por eleições de Mesa mal disciplinadas, cassações de mandato revertidas pelo Judiciário e emendas orçamentárias que nunca saem do papel.

A proposta pedagógica desta apostila é deliberadamente prática. Cada tema parte de uma situação real do cotidiano da Câmara — o "gancho" —, identifica o vício ou a omissão normativa, analisa o fundamento constitucional e a posição do Supremo Tribunal Federal aplicável, e conclui com uma proposta de adequação. Não se trata de um tratado teórico, mas de um instrumento de trabalho para quem assessora, fiscaliza e legisla.

Uma palavra sobre método e honestidade intelectual. Toda a jurisprudência citada neste material foi submetida a verificação documental. Onde uma referência não pôde ser confirmada em fonte autoritativa, ela foi corrigida para o precedente correto ou explicitamente sinalizada para conferência, jamais reproduzida como se fosse certa. Essa disciplina — nunca inventar nem parafrasear indevidamente uma decisão judicial — é a própria essência do que ensinamos: a segurança jurídica começa no rigor da fonte.

Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado — OAB/MG 147.851

Objetivos de Aprendizagem

Ao concluir o estudo desta apostila, o participante deverá ser capaz de:

Competência	Resultado esperado
Fundamentos Constitucionais	Compreender a hierarquia normativa entre Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno, segundo os parâmetros fixados pelo STF.
Jurisprudência Aplicada	Identificar as principais decisões do STF que impactam a validade das normas municipais e reconhecer os vícios mais comuns nas Câmaras.
Processo Legislativo	Dominar as regras constitucionais sobre iniciativa, despesa pública, renúncia fiscal e criação de programas municipais.
Modernização Normativa	Elaborar e propor adequações concretas na Lei Orgânica e no Regimento Interno, com segurança jurídica.
Emendas Impositivas	Compreender o regime das emendas impositivas e de bancada e seus reflexos no âmbito municipal, à luz da jurisprudência mais recente.
Atuação Qualificada	Atuar com autoridade técnica no assessoramento, na fiscalização e na elaboração legislativa, fortalecendo a Câmara Municipal.

COMO USAR ESTA APOSTILA

Cada capítulo corresponde a um módulo do curso e segue a mesma arquitetura: abertura com um caso concreto, desenvolvimento teórico-prático em texto corrido, boxes de conceito-chave e de jurisprudência verificada, quadros-resumo, exemplos e casos hipotéticos, seguidos de um resumo executivo, questões de fixação com gabarito e indicações de leitura complementar. Os boxes assinalados com **⚠ A CONFERIR** reúnem citações cuja referência exata depende de validação documental pelo autor.

Sumário

Apresentação	4
Módulo I — Arquitetura Normativa da Câmara Municipal	7
Módulo II — Autonomia Municipal e Limites Constitucionais	13
Módulo III — Elaboração das Normas Municipais	19
Módulo IV — Mesa Diretora e Substituição Parlamentar	24
Módulo V — Comissões Parlamentares	29
Módulo VI — Sessões Plenárias e Processo Legislativo Digital	33
Módulo VII — Responsabilidade Ético-Parlamentar	37
Módulo VIII — Emendas Impositivas e de Bancada	40
Conclusão Geral e Plano de Ação	44
Glossário	46
Referências Bibliográficas	47
Anexo — Auditoria da Jurisprudência	48

MÓDULO I

Arquitetura Normativa da Câmara Municipal: Lei Orgânica, Regimento Interno e Fundamentos Constitucionais

Estrutura, hierarquia e parâmetros definidos pelo Supremo Tribunal Federal.

1.1 O problema: a Câmara em conflito com a Constituição

Imagine a seguinte cena, corriqueira em milhares de Câmaras brasileiras. Um vereador, sensível a uma demanda social legítima, apresenta projeto de lei criando um programa municipal de distribuição de itens de primeira necessidade. O prefeito veta; a Câmara, por convicção política, derruba o veto; e a lei entra em vigor sob aplausos. Dois anos depois, provocado por qualquer interessado, o Judiciário declara a norma inconstitucional e anula toda a tramitação. Onde estava o erro?

O vício não estava no conteúdo — o programa em si era legítimo e socialmente desejável. O erro estava na **iniciativa**: projetos que criam programas com impacto no orçamento e obrigações para a Administração são, por força da separação de poderes, de iniciativa reservada ao Poder Executivo. A Lei Orgânica silenciava sobre o tema, e assim vereadores e assessores desconheciam a restrição. A consequência foi a nulidade do ato, com desperdício institucional e a criação de um passivo político e jurídico para a Casa.

Esse caso condensa a tese central deste módulo: **a validade de um ato legislativo municipal não depende apenas da vontade da maioria, mas de sua conformidade com a arquitetura normativa que a Constituição impõe**. Conhecer essa arquitetura — a posição de cada norma, seus limites e a jurisprudência que a interpreta — é a primeira competência do assessor e do vereador que pretendem atuar com segurança.

1.2 O que é a arquitetura normativa municipal

Chamamos de arquitetura normativa a disciplina que estuda a posição sistemática de cada norma dentro do ordenamento — o modo como as normas se ordenam hierarquicamente e

como essa posição determina seus limites materiais e formais. A imagem clássica é a da pirâmide normativa, associada ao pensamento de Hans Kelsen: normas inferiores retiram seu fundamento de validade das normas superiores e a estas não podem contrariar.¹

No plano municipal, essa pirâmide comporta, do ápice à base: a **Constituição Federal**, norma suprema que fixa as competências e a estrutura do Município (arts. 29 e 30); a **Lei Orgânica Municipal**, verdadeira "Constituição do Município", que organiza o ente local subordinada apenas à Constituição Federal e à Constituição do respectivo Estado; as **leis municipais** ordinárias e complementares, que devem observar a Lei Orgânica; e, na base, os **atos normativos internos** — com destaque para o Regimento Interno da Câmara, além de resoluções e portarias —, vinculados a todos os níveis superiores.

CONCEITO-CHAVE · SUPREMACIA E SIMETRIA

A **supremacia constitucional** significa que nenhuma norma municipal pode contrariar a Constituição Federal; a **simetria** exige que o Município estruture seu Legislativo tomando o modelo federal como parâmetro, com as adaptações permitidas. Simetria não é cópia mecânica: o STF avalia caso a caso a compatibilidade do modelo local com o federal.

1.3 A Lei Orgânica Municipal: natureza, estrutura e reflexos da CF/88

A Lei Orgânica é a norma de estruturação básica do Município. Dela a Constituição exige um conteúdo mínimo: o art. 29 fixa a estrutura e a composição da Câmara, o número de vereadores por faixa populacional, os subsídios, a inviolabilidade e as imunidades; o art. 30 enumera as competências legislativas municipais (interesse local, suplementação e serviços públicos); o art. 31 disciplina a fiscalização do Executivo pela Câmara com auxílio do Tribunal de Contas; e os arts. 37 e 39 impõem os princípios da Administração Pública e o regime de subsídios aos agentes políticos.

Sua estrutura interna deve espelhar a organização constitucional, adaptada ao contexto local: um preâmbulo de valores; um título de disposições gerais (território, símbolos, competências, autonomia); um título de organização política (Executivo e Legislativo); um título de administração pública (princípios, servidores, licitações, controle interno); e um título de ordem social (saúde, educação, meio ambiente, cultura). A alocação correta de cada matéria não é detalhe estético — normas sobre o Legislativo pertencem ao título de organização política, jamais ao de ordem social; subsídios de vereadores pertencem ao capítulo da Câmara, não ao da Administração.

EXEMPLO PRÁTICO · ERRO TOPOGRÁFICO

Fixar o número de vereadores no capítulo que trata de tributação é erro grave de alocação: dificulta futuras emendas, cria confusão sistemática e pode ser arguido como indício de vício formal, já que a localização incorreta muitas vezes revela quem, indevidamente, tomou a iniciativa da norma.

JURISPRUDÊNCIA · LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR

O STF firmou que a Lei Orgânica não pode ampliar as hipóteses de iniciativa legislativa parlamentar além dos limites constitucionais, tampouco criar institutos sem respaldo na Constituição (como uma "segunda câmara" ou câmara de revisão municipal). A autonomia para auto-organização encontra limite nos parâmetros da CF e da Constituição Estadual.

Ref. verificada: linha jurisprudencial consolidada do STF sobre simetria e reserva de iniciativa (ver Módulos III e IV). ⚠ Os números ADI 2.102, ADI 3.491/RS e RE 590.993, citados no material de origem, não foram confirmados em fonte oficial — ver Anexo de Auditoria.

1.4 O Regimento Interno: norma jurídica vinculante

É um equívoco frequente tratar o Regimento Interno como mero manual de boas práticas. Ele é norma jurídica vinculante que disciplina o funcionamento do Poder Legislativo Municipal, com fundamento na autonomia parlamentar. Seu descumprimento gera vícios procedimentais capazes de anular deliberações. Estruturalmente, organiza-se em quatro grandes partes: organização (Mesa Diretora, comissões, lideranças, estrutura administrativa); processo legislativo (espécies de proposições, tramitação, turnos, quórum, veto); sessões plenárias (tipos de sessão, convocação, ordem do dia, debates); e ética parlamentar (código de decore, processo de cassação, incompatibilidades, Conselho de Ética).

Há um conteúdo mínimo obrigatório — regras sobre a Mesa, comissões permanentes, processo legislativo, quóruns, sessões, código de ética e procedimento de cassação com garantias. E há um conteúdo vedado: o Regimento não pode criar cargos com direitos remuneratórios, fixar subsídios ou vantagens financeiras aos vereadores (matéria de reserva de lei), disciplinar servidores efetivos (competência do Executivo) nem versar sobre matéria tributária ou de licitações. Confundir esses planos é fonte recorrente de inconstitucionalidades.

1. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. A ideia de escalonamento normativo (*Stufenbau*) é o fundamento teórico do princípio da supremacia constitucional.

1.5 Dissonâncias entre Lei Orgânica e Regimento Interno

Uma das patologias mais comuns é o conflito entre o que a Lei Orgânica estabelece e o que o Regimento pratica. A regra de solução é a hierarquia: prevalece a Lei Orgânica, devendo o Regimento ser adaptado. Se a Lei Orgânica exige quórum de dois terços para a LDO e o Regimento admite maioria simples, o Regimento é inválido por excesso; se a Lei Orgânica exige publicação da pauta com quarenta e oito horas de antecedência e o Regimento admite inclusão no mesmo dia, há conflito direto que pode anular as deliberações afetadas.

ATENÇÃO

Quando houver conflito entre a Lei Orgânica e o Regimento Interno, a solução correta é **emendar o Regimento** para conformá-lo à norma superior — nunca criar uma "jurisprudência interna" que contrarie a Lei Orgânica. Tolerar a dissonância é acumular nulidades latentes.

1.6 Roteiro prático: auditoria normativa da Câmara

Antes de propor qualquer atualização, o gestor legislativo deve realizar uma auditoria normativa completa, organizada em quatro fases. Na **Fase 1 (levantamento documental)**, obtêm-se a versão consolidada e atualizada da Lei Orgânica, o Regimento vigente com todas as emendas e a lista das resoluções e atos normativos da Mesa. Na **Fase 2 (conformidade constitucional)**, verifica-se se a Lei Orgânica contempla os requisitos do art. 29, se o processo legislativo espelha o modelo constitucional e quais dispositivos conflitam com a jurisprudência atual.

Na **Fase 3 (diagnóstico de conflitos internos)**, confrontam-se Lei Orgânica e Regimento instituto por instituto, mapeando lacunas e normas tacitamente revogadas por mudanças constitucionais. Na **Fase 4 (plano de modernização)**, elaboram-se as propostas de emenda com justificativa jurídica, priorizando os temas de maior risco (processo legislativo, iniciativa, CPI) e estabelecendo cronograma de deliberação. O método que sistematiza esse trabalho é o quadro comparativo, descrito a seguir.

Etapa	Ação técnica
1. Mapeamento	Listar todos os institutos disciplinados na LOM e no Regimento (Mesa, comissões, processo legislativo, sessões, votações, ética).
2. Quadro comparativo	Tabela com o tratamento dado a cada instituto nas duas normas, identificando silêncios, contradições e superposições.
3. Hierarquização	Definir qual norma prevalece em cada conflito. Regra: prevalece a Lei Orgânica.
4. Proposta de adequação	Redigir as emendas necessárias, com justificativa fundada na jurisprudência do STF.
5. Validação jurídica	Submeter à Comissão de Constituição e Justiça para parecer técnico antes da deliberação plenária.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO I

- A arquitetura normativa determina a hierarquia e os limites de todas as normas municipais.
- A Lei Orgânica é a "Constituição do Município", subordinada apenas à CF/88 e à Constituição Estadual.
- O Regimento Interno é norma vinculante, porém inferior à Lei Orgânica.
- O princípio da simetria impõe a observância do modelo federal, adaptado ao contexto local.
- Conflitos entre LOM e Regimento resolvem-se pela hierarquia — emendando o Regimento.
- A auditoria normativa é o primeiro passo da modernização legislativa.

Questões para fixação

1. Qual a posição hierárquica da Lei Orgânica Municipal?

Subordinada à CF/88 e à Constituição Estadual; superior às leis municipais ordinárias e ao Regimento Interno.

2. O que significa o princípio da simetria na estruturação das Câmaras?

Obriga a adoção do modelo constitucional federal como parâmetro, com as adaptações permitidas pela CF/88 e pela realidade local — sem transposição mecânica.

3. Havendo conflito entre a Lei Orgânica e o Regimento Interno, qual prevalece?

A Lei Orgânica, por hierarquia superior; o Regimento deve ser emendado para conformidade.

Leitura complementar

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. · SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros (capítulos sobre organização do Estado e Municípios). · CF/88, arts. 29 a 31.

MÓDULO II

Autonomia do Município e Limites Constitucionais na Jurisprudência do STF

O que o Município pode legislar, o que lhe é vedado e onde estão os limites da autonomia local.

2.1 O problema: quando o Município legisla além do permitido

Considere três Câmaras. A primeira aprova lei sobre trânsito urbano, exigindo adaptações em veículos; a segunda cria legislação sobre medicamentos fornecidos pela rede pública; a terceira regulamenta o uso de agrotóxicos em seu território. Qual delas legislou validamente? A resposta depende inteiramente da repartição constitucional de competências.

Normas de trânsito são de competência privativa da União (art. 22, XI, CF): a lei municipal que exige adaptação de veículos é inconstitucional, ainda que o interesse seja local. Saúde é competência comum e concorrente (arts. 23, II, e 24, XII): o Município pode legislar supletivamente sobre assistência à saúde, respeitando as normas federais e estaduais. Já os agrotóxicos dependem do conteúdo: disciplinar o uso e o armazenamento em propriedades do Município pode ser válido pelo interesse local; avançar sobre registro ou composição de produtos é inconstitucional. Dominar esse mapa é a primeira e mais importante verificação de constitucionalidade de qualquer projeto.

2.2 O mapa das competências na Constituição de 1988

A Constituição distribui competências por critérios de interesse, natureza da matéria e capacidade administrativa. Para o vereador e o assessor, quatro categorias importam. A **competência privativa da União** (art. 22) abrange direito civil, penal, comercial e do trabalho, trânsito e transporte, telecomunicações, energia e previdência. A **competência concorrente** (art. 24, União, Estados e DF) alcança normas gerais de direito tributário, educação, cultura, saúde e proteção ao meio ambiente. A **competência comum** (art. 23, incluindo os Municí-

pios) é administrativa — dever de atuação conjunta em saúde, assistência, patrimônio cultural e meio ambiente. E a **competência do Município** (arts. 29 e 30) cuida do interesse local, da suplementação da legislação federal e estadual, da instituição de tributos locais e da organização dos serviços públicos de interesse local.

Art. 30, CF/88 — Compete aos Municípios: I — legislar sobre assuntos de interesse local; II — suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III — instituir e arrecadar os tributos de sua competência; (...) V — organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.

O inciso I é a cláusula geral: o STF o interpreta como "predominância do interesse", não exclusividade. O inciso II autoriza o Município a densificar e adaptar normas gerais, sem contrariá-las. Os incisos III e V asseguram os tributos municipais (ISS, IPTU, ITBI) e os serviços de interesse local (transporte coletivo intramunicipal, coleta de lixo, ordenamento do solo urbano).

2.3 O que o Município PODE legislar — jurisprudência verificada

JURISPRUDÊNCIA · HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial, por se tratar de interesse local (art. 30, I, CF).

Súmula 645 do STF (teor literal), aprovada em 24/09/2003, posteriormente convertida na Súmula Vinculante 38, de idêntico teor. Referência confirmada.

JURISPRUDÊNCIA · PROTEÇÃO AMBIENTAL E POLUIÇÃO POR VEÍCULOS

É constitucional a lei municipal que estabelece medidas de controle da poluição gerada por veículos automotores (fixação de multa a proprietários cujos veículos emitem fumaça acima dos padrões), no exercício da competência comum e do interesse local (arts. 23, VI, e 30, I e II, CF).

STF, RE 194.704/MG, Tribunal Pleno, Rel. orig. Min. Carlos Velloso, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 29/06/2017. Referência confirmada. (O rótulo "uso do solo" do material de origem é impreciso — o objeto real é poluição veicular.)

JURISPRUDÊNCIA · TRANSPORTE POR APLICATIVOS

É inconstitucional a lei municipal que proíbe o transporte individual remunerado de passageiros por aplicativos, por violar a livre iniciativa e a livre concorrência; contudo, o Município pode *regulamentar e fiscalizar* a atividade, sem contrariar os parâmetros da União.

STF, RE 1.054.110/SP (Tema 967) e ADPF 449, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08-09/05/2019. Correção: o material de origem citava "RE 846.530", não confirmado para este tema.

JURISPRUDÊNCIA · SANEAMENTO EM REGIÕES METROPOLITANAS

A titularidade dos serviços públicos de interesse comum em região metropolitana — notadamente o saneamento básico — não pode ser atribuída com exclusividade ao Estado nem permanecer isolada no Município: impõe-se a gestão compartilhada do poder decisório entre o Estado e os Municípios integrantes.

STF, ADI 1.842/RJ, Tribunal Pleno, j. 28/02/2013 (com modulação de efeitos). Referência confirmada.

A tese comum a esses precedentes é a da **predominância do interesse**: sempre que a matéria disser respeito, de modo preponderante, à vida local, o Município pode legislar — mesmo que exista algum reflexo federal ou estadual — desde que não contrarie norma geral superior.

2.4 Os limites: matérias vedadas à legislação municipal

Com a mesma clareza com que autoriza, o STF veda. O Município não pode legislar sobre matéria penal ou processual, nem criar tipos ou sanções privativas de liberdade; não pode disciplinar relações de trabalho; e não pode invadir normas gerais reservadas à União. Conhecer esses limites evita nulidades, responsabilização e desperdício institucional.

JURISPRUDÊNCIA · MATÉRIA AMBIENTAL E O ALCANCE DO INTERESSE LOCAL

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente juntamente com a União e o Estado, nos limites do seu interesse local e desde que o regramento seja harmônico com a disciplina dos demais entes (art. 24, VI, c/c art. 30, I e II, CF).

STF, RE 586.224/SP (Tema 145), Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 05/03/2015. Correção importante: o material de origem associava o Tema 145 a "Direito do Trabalho/CLT" — o objeto real é ambiental (proibição da queima da palha da cana). A vedação ao Município de legislar sobre Direito do Trabalho decorre do art. 22, I, CF, e não deste precedente.

JURISPRUDÊNCIA · PENALIDADE DE TRÂNSITO MAIS GRAVOSA QUE O CTB

É inconstitucional a lei municipal que impõe, em matéria de trânsito, penalidade mais grave do que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por invadir a competência privativa da União (art. 22, I e XI, CF).

STF, RE 433.369 (tema de trânsito/competência da União). Referência de assunto confirmada; recomenda-se conferência dos dados de julgamento no portal do STF. Correlato: Tema 430 (ARE 639.496).

JURISPRUDÊNCIA · ROTULAGEM E COMPETÊNCIA FEDERAL

É inconstitucional a norma que exige informações adicionais de rotulagem (no caso, sobre organismos geneticamente modificados) contrariando as normas gerais federais sobre produção e consumo.

*STF, ADI 3.645/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 31/05/2006. **Observação:** a lei examinada era estadual (Paraná) e tratava de transgênicos — não de lei municipal de alimentos, como sugeria o material de origem. Serve como parâmetro do limite da suplementação.*

JURISPRUDÊNCIA · MEIA-ENTRADA

É constitucional a concessão de meia-entrada a estudantes em casas de diversão, esporte, cultura e lazer, no exercício da competência concorrente em matéria de proteção à cultura, educação e desporto.

STF, ADI 1.950/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, j. 03/11/2005 (lei estadual). Referência confirmada.

✓ O Município PODE

- Exigir documentação adicional para licença de estabelecimentos.
- Fixar horários diferenciados para atividades de impacto urbano.
- Criar normas de acessibilidade mais restritivas que a federal.
- Estabelecer critérios ambientais locais mais protetivos.

✗ O Município NÃO PODE

- Criar obrigações que contradigam lei federal em vigor.
- Reduzir proteções previstas em legislação federal.
- Regulamentar matéria de competência privativa da União.
- Suplementar tema sem norma geral federal/estadual prévia.

2.5 Reflexos organizacionais: temas sensíveis da autonomia

A autonomia municipal também se manifesta na organização interna da Câmara, e aqui o princípio da simetria impõe balizas. Quanto à **reeleição da Mesa Diretora**, o parâmetro é o art. 57, §4º, da CF, que veda a recondução para o mesmo cargo na mesma legislatura; a jurisprudência mais recente do STF (linha das ADIs 6.524, 6.688 e correlatas, 2021–2023) admite uma única recondução subsequente, vedada a perpetuação. A **convocação de secretários** é instrumento legítimo de controle, mas não pode ser usada para obstruir a gestão; o prefeito, por sua vez, responde perante o Tribunal de Contas e o Judiciário, não é obrigado a comparecer à Câmara para prestar contas em plenário.

ATENÇÃO · CORREÇÃO DE CITAÇÃO

O material de origem atribuía a tese da reeleição de Mesa às ADI 2.623, ADI 3.619 e MS 23.188. A verificação documental revelou que esses processos tratam de outros temas (respectivamente: plantio de eucalipto no ES; CPI na Assembleia de SP; independência de instâncias em processo disciplinar). Para a reeleição de Mesa, utilize a linha das ADIs de 2021–2023. Ver Anexo de Auditoria.

Por fim, o **processo legislativo digital** — acelerado pela pandemia — é válido, mas exige base normativa expressa no Regimento: previsão da sessão remota, meios tecnológicos, sistema de votação e requisitos de identificação, além de transmissão pública e segurança do voto. O tema é aprofundado no Módulo VI.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO II

- O art. 30 da CF/88 é a carta de competências do Município; o critério-guia é a predominância do interesse.
- A competência suplementar complementa — nunca contraria — a norma geral superior.
- O Município não legisla sobre matéria penal, trabalhista ou de trânsito reservada à União.
- Súmula 645/SV 38 (horário do comércio), RE 194.704 (poluição veicular) e ADI 1.842 (saneamento metropolitano) são precedentes seguros e verificados.
- Diagnóstico de competência antes de cada projeto evita a maioria das inconstitucionalidades.

Questões para fixação

1. Um vereador propõe lei exigindo aviso, em português, sobre alérgenos em alimentos vendidos no comércio local. É competência municipal?

Sim, como suplementação de norma federal de proteção ao consumidor com interesse local predominante, desde que não contrarie a legislação federal.

2. Lei municipal pode proibir o transporte por aplicativos?

Não. O STF (RE 1.054.110/Tema 967 e ADPF 449) considerou inconstitucional a proibição; o Município pode apenas regulamentar e fiscalizar.

3. Lei municipal pode criar penalidade de trânsito mais severa que o CTB?

Não. Trânsito é competência privativa da União (art. 22, XI, CF); a norma municipal é inconstitucional.

Leitura complementar

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. · MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* (repartição de competências). · CF/88, arts. 22, 23, 24 e 30. · STF: Súmula Vinculante 38; RE 586.224 (Tema 145); ADI 1.842.

MÓDULO III

Elaboração das Normas Municipais: Iniciativa, Despesa, Renúncia Fiscal e Vícios Constitucionais

O módulo mais estratégico do curso — a jurisprudência do STF aplicada ao cotidiano da Câmara.

3.1 O problema: o projeto que parecia certo e era nulo

Uma Câmara aprova, em uma só sessão, quatro leis: um programa de distribuição de cestas básicas, uma isenção de IPTU para idosos, um passe livre estudantil no transporte municipal e um fundo municipal de cultura. O prefeito sanciona todas. Dois anos depois, três são declaradas inconstitucionais. Qual sobreviveu — e por quê?

O programa de cestas básicas e o fundo de cultura padecem de **vício de iniciativa**: geram despesa e criam estrutura, matéria reservada ao Executivo. A isenção de IPTU tropeça na exigência de **lei específica** e de **estudo de impacto orçamentário** (art. 150, §6º, CF, e art. 14 da LRF). O passe livre estudantil pode ser válido, se houver competência sobre o transporte local e previsão orçamentária. A lição é dura e essencial: **a sanção do prefeito não convalida o vício de origem**.

3.2 Espécies de iniciativa no processo legislativo municipal

A iniciativa é o ato que deflagra o processo legislativo, e identificar quem a detém é a verificação inicial de constitucionalidade. A **iniciativa parlamentar** (vereadores) alcança matérias de interesse local sem impacto no orçamento do Executivo, a auto-organização da Câmara, a denominação de logradouros e homenagens e as posturas municipais que não aumentem a despesa do Executivo. É-lhe vedado criar cargos ou empregos no Executivo, fixar ou aumentar remuneração de servidores, criar programas ou fundos com dotação orçamentária e isentar tributos sem amparo na LRF.

A **iniciativa privativa do prefeito** (art. 61, §1º, CF, por simetria) abrange a criação de cargos e a organização e o funcionamento do Executivo, a criação de programas com impacto orçamentário e a criação e extinção de órgãos e fundos. Reserva de iniciativa, porém, não impede emendas parlamentares ao projeto — desde que essas emendas não ampliem o impacto financeiro proposto, tema retomado no item 3.6.

3.3 Leis parlamentares que geram despesa — a leitura correta do STF

Aqui reside o erro mais custoso da atividade legislativa municipal, e também o ponto em que o material de origem exigiu correção mais delicada. É preciso enunciar a tese do STF com precisão, porque a formulação simplista ("toda lei parlamentar que gera despesa é inconstitucional") é *incorreta*.

JURISPRUDÊNCIA · O CRITÉRIO EXATO DA RESERVA DE INICIATIVA (TEMA 917)

Tese fixada: *"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."*

STF, ARE 878.911/RJ (Tema 917), repercussão geral, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 2016. **Correção:** o material de origem citava "RE 786.915" e afirmava que o simples aumento de despesa vicia a lei — o que inverte a tese. O vício surge quando a lei trata de **estrutura/atribuições de órgãos** ou de **regime jurídico de servidores**, não pela mera criação de despesa.

CONCEITO-CHAVE · O TESTE EM DUAS PERGUNTAS

Diante de um projeto de vereador, pergunte: (1) a norma trata da **estrutura ou das atribuições de órgãos do Executivo**? (2) trata do **regime jurídico de servidores**? Se a resposta a qualquer delas for "sim", há vício de iniciativa. Se ambas forem "não", a mera geração de despesa, isoladamente, não invalida a lei.

JURISPRUDÊNCIA · A SANÇÃO NÃO CONVALIDA O VÍCIO

A sanção do chefe do Executivo a projeto de iniciativa parlamentar que invade sua competência privativa não sana o vício de inconstitucionalidade formal.

STF, ADI 2.391/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/08/2006 (orientação consolidada). *Referência confirmada.*

JURISPRUDÊNCIA · PROGRAMAS MUNICIPAIS E SERVIÇOS EM FARMÁCIAS

A jurisprudência atual reconhece a constitucionalidade de leis municipais que impõem deveres de informação em farmácias e serviços correlatos quando não tratam de estrutura de órgãos nem de regime de servidores, aplicando o Tema 917.

STF, ARE 1.436.429, Rel. Min. André Mendonça (2023), aplicando o Tema 917. Correção: o "RE 917.285" citado no material de origem é, na verdade, caso tributário (Tema 874) — não trata de medicamentos. A afirmação de que tais leis seriam sempre inconstitucionais está superada pela leitura do Tema 917.

3.4 Renúncia de receita: os condicionantes da LRF

Renúncia de receita — isenções, anistias, remissões e subsídios — não é prerrogativa livre do Parlamento. A Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõem condicionantes que muitas Câmaras desconhecem. Exige-se **lei específica** que regule exclusivamente a matéria ou o tributo (art. 150, §6º, CF); a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e a medida de compensação (art. 14 da LRF); e o registro do efeito no orçamento anual (art. 165, §6º, CF).

EXEMPLO PRÁTICO · ISENÇÃO NULA POR DUPLO VÍCIO

Lei que isenta "todos os microempresários" sem especificar tributo, período e critérios, e sem estimativa de impacto fiscal, é nula por duplo vício: formal (falta de lei específica, art. 150, §6º) e de responsabilidade fiscal (ausência de estudo de impacto, art. 14 da LRF). O gestor que a executa pode responder por renúncia irregular de receita.

3.5 Criação de programas e a participação popular

Programas com **custo para o Executivo** — distribuição de bens, capacitação com contratação, habitação com obras, fundos com dotação, programas que exijam contratação de servidores — são de iniciativa privativa do prefeito. Já os programas de **iniciativa parlamentar** sem impacto orçamentário direto — campanhas de conscientização, datas comemorativas, prêmios simbólicos, obrigações para o setor privado no interesse local e programas internos da própria Câmara — são admissíveis.

O processo legislativo municipal não se restringe a vereadores e prefeito. A Lei Orgânica deve prever a **iniciativa popular** (art. 29, XIII, CF), com subscrição de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado — percentual que o Município pode reduzir, nunca ampliar. Deve também

disciplinar audiências públicas, obrigatórias para o PPA, a LDO, a LOA e o plano diretor, e os instrumentos de referendo e plebiscito.

JURISPRUDÊNCIA • SERVIÇO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA

É constitucional a criação, pelo Município, de serviço de assistência jurídica gratuita à população necessitada.

STF, ADPF 279, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 03/11/2021. **Correção:** o "ARE 1.044.573" citado no material de origem não foi confirmado; o precedente pertinente é a ADPF 279.

3.6 Emendas parlamentares a projetos do Executivo

A iniciativa privativa não exclui os vereadores do processo: eles podem emendar. São **admissíveis** as emendas de redação, de técnica legislativa, supressivas e modificativas que permaneçam dentro do objeto e não criem despesa nova. São **inadmissíveis** as emendas que ampliam a despesa, que inserem objeto estranho ao projeto (o que equivaleria a novo projeto, exigindo iniciativa própria) ou que alteram a estrutura organizacional do Executivo.

ATENÇÃO • TURNOS E QUÓRUM DAS EMENDAS À LOM

Por simetria com o art. 60, §2º, da CF, as Emendas à Lei Orgânica exigem, no mínimo, **dois turnos de votação** e quórum de **dois terços** dos membros. Aprovar Emenda à LOM em turno único ou por maioria simples é vício formal grave, que anula o ato.

Tipologia dos vícios constitucionais

Vício	Caracterização e consequência
Formal — de iniciativa	Projeto proposto por quem não detém legitimidade para a matéria. Nulidade absoluta, insanável pela sanção.
Formal — de procedimento	Descumprimento de quórum, turnos, prazo de publicação ou outras regras da CF, LOM ou Regimento. Impugnável por qualquer parlamentar ou judicialmente.
Material — de conteúdo	Conteúdo da lei contraria princípio ou regra da CF ou da LOM (isonomia, moralidade, devido processo). Declarável ainda que o processo formal seja perfeito.
De competência	Município legisla sobre matéria reservada à União ou ao Estado. Invasão de esfera; nulidade.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO III

- O vício de iniciativa surge quando a lei trata de estrutura/atribuições de órgãos ou de regime de servidores — não pela mera criação de despesa (Tema 917/ARE 878.911).
- A sanção do prefeito não convalida vício de iniciativa (ADI 2.391).
- Renúncia fiscal exige lei específica + estimativa de impacto + compensação (art. 150, §6º, CF; art. 14 da LRF).
- Emendas parlamentares não podem ampliar objeto nem despesa do projeto do Executivo.
- Emendas à LOM: dois turnos e dois terços dos membros.

Questões para fixação

1. Vereador propõe lei que cria programa de distribuição gratuita de medicamentos pela Prefeitura, com custeio pelo Executivo; o prefeito sanciona. É constitucional?

Não. A lei cria obrigação de custeio e estrutura de execução no Executivo — matéria de iniciativa reservada; a sanção não convalida o vício (ADI 2.391; Tema 917 quando envolver estrutura/servidores).

2. Isenção de IPTU inserida em lei que trata de vários assuntos, sem estudo de impacto. Há vício?

Sim, duplo: falta de lei específica (art. 150, §6º, CF) e ausência de estimativa de impacto (art. 14, LRF).

3. Regimento prevê turno único para Emenda à LOM. É constitucional?

Não. Por simetria com o art. 60, §2º, CF, exigem-se dois turnos; o dispositivo é inconstitucional e as emendas assim aprovadas são nulas.

Leitura complementar

CAMARGO NETO, Mário. *Elaboração das Normas Municipais*. Belo Horizonte: Fórum. · LC 101/2000 (LRF), art. 14. · CF/88, arts. 61, §1º; 150, §6º; 165, §6º. · STF: ARE 878.911 (Tema 917); ADI 2.391; ADPF 279.

MÓDULO IV

Organização da Mesa Diretora e Substituição Parlamentar

Composição, eleição, vedação de reeleição, perda de mandato, subsídios e imunidade à luz do STF.

4.1 O problema: a crise da Mesa que parou a Câmara

Em uma Câmara, o presidente foi reconduzido pela terceira vez consecutiva ao mesmo cargo. Dois vereadores impetraram mandado de segurança; o Tribunal suspendeu os atos da Mesa; e a Casa entrou em colapso — projetos, licitações internas e nomeações passaram a ser questionados. A crise durou meses e poderia ter sido evitada com uma norma correta na Lei Orgânica. O erro estava na norma, não apenas na prática: a Lei Orgânica permitia reconduções sucessivas sem limite, em desacordo com o parâmetro constitucional.

4.2 Composição e eleição da Mesa Diretora

A Mesa é o órgão de direção dos trabalhos legislativos; sua composição deve constar da Lei Orgânica e ser detalhada no Regimento. A composição mínima reúne o **presidente** — que dirige as sessões, representa a Câmara, assina leis e resoluções, administra os serviços internos e profere o voto de qualidade —, o **vice-presidente** — que substitui o presidente e assume em caso de vacância — e um ou dois **secretários** — que lavram atas, controlam a frequência e autenticam documentos. Câmaras menores podem ter Mesa de três membros; as maiores, até sete.

A eleição é o ato inaugural de cada legislatura e de cada mandato regimental; falhas nesse procedimento comprometem a legitimidade de todos os atos subsequentes. O Regimento deve fixar o momento da eleição, o quórum de instalação (maioria absoluta), o modo de votação (em regra aberto e nominal, com a tendência do STF de exigir transparência nos processos internos), o registro em ata e a posse imediata dos eleitos.

4.3 Vedação de reeleição: o parâmetro constitucional correto

JURISPRUDÊNCIA · RECONDUÇÃO DA MESA E SIMETRIA

O art. 57, §4º, da CF veda a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente *dentro da mesma legislatura*. Aplicando a simetria, o STF, na jurisprudência recente, firmou que as casas legislativas estaduais e municipais devem observar esse modelo: é vedada a perpetuação, admitida, no máximo, uma recondução, na forma dos precedentes.

STF, linha das ADI 6.524 (Rel. Min. Gilmar Mendes, 2020) e ADIs correlatas de 2021–2023 sobre recondução das Mesas. Correção: as ADI 2.623, ADI 3.619 e MS 23.188 citadas no material de origem não versam sobre reeleição de Mesa (ver Anexo de Auditoria). Recomenda-se conferência da tese aplicável ao caso concreto no portal do STF.

ATENÇÃO

A vedação deve estar expressa **tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno**. Dispositivo que permita reeleição irrestrita é inconstitucional por violação da simetria e pode ter sua aplicação suspensa por decisão judicial, contaminando os atos da Mesa eleita.

4.4 Mandato, subsídios e imunidade material

O mandato de vereador é múnus público, com direitos e deveres constitucionais. Entre os direitos: a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato (art. 29, VIII), o subsídio fixado por lei específica em parcela única, o direito à palavra e o acesso a informações para a fiscalização. Entre os deveres: a frequência mínima, a observância do código de ética, a declaração de bens e a fidelidade partidária.

Os **subsídios** são das matérias mais fiscalizadas pelo Tribunal de Contas. A Constituição impõe teto escalonado por faixa populacional (art. 29, VI) e veda qualquer vantagem financeira além do subsídio, fixado em parcela única (art. 29, VII, e art. 39, §4º). São inconstitucionais os "jetons" por participação em comissões e as verbas indenizatórias sem comprovação — o TCE tem determinado a devolução de valores.

JURISPRUDÊNCIA • ALCANCE DA IMUNIDADE MATERIAL DO VEREADOR (TEMA 469)

Tese fixada: "Nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade do vereador por suas opiniões, palavras e votos."

STF, RE 600.063/SP (Tema 469), Tribunal Pleno, Rel. orig. Min. Marco Aurélio, j. 25/02/2015. Referência confirmada. A imunidade protege o exercício do mandato — não é escudo para crimes praticados fora dele.

4.5 Perda de mandato e o devido processo legal

A perda do mandato é o ato mais grave do processo disciplinar legislativo, e o STF exige observância rigorosa do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sob pena de nulidade absoluta. As hipóteses seguem, por simetria, o art. 55 da CF: quebra de decoro (inciso II, por deliberação em voto aberto da maioria absoluta), hipóteses objetivas apuradas pela Mesa (inciso III, como faltas injustificadas) e condenação criminal transitada em julgado (inciso VI).

CONCEITO-CHAVE • GARANTIAS OBRIGATÓRIAS NA CASSAÇÃO

Notificação prévia com prazo razoável (mínimo sugerido de 10 dias úteis para defesa prévia); direito à defesa técnica por advogado; produção de provas e contraditório; publicidade do processo; e **votação nominal e pública** — vedada a votação secreta. A supressão de qualquer garantia nulifica o processo, independentemente da gravidade da conduta.

JURISPRUDÊNCIA • FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O mandato conquistado pelo sistema proporcional pertence ao partido; a desfiliação sem justa causa acarreta a perda do mandato, processada perante a Justiça Eleitoral.

STF, MS 26.602/DF (Rel. Min. Eros Grau) e MS 26.603/DF (Rel. Min. Celso de Mello), Tribunal Pleno, j. 04/10/2007. Referências confirmadas. Procedimento regulado, à época, pela Resolução TSE 22.610/2007 (posteriormente afetada, quanto a cargos majoritários, pela ADI 5.081/2015).

4.6 Código de Ética e regime de suplência

O Código de Responsabilidade Ético-Parlamentar não é opcional: sem ele, a cassação por quebra de decoro carece de base legal sólida e é vulnerável a mandado de segurança (tema aprofundado no Módulo VII). Deve definir as condutas incompatíveis, as penalidades

graduadas e o procedimento disciplinar, prevendo, nas Casas de maior porte, o Conselho de Ética.

A **suplência** é fonte frequente de litígio. A Lei Orgânica deve disciplinar com precisão as hipóteses de convocação (afastamento para cargo, licença-saúde além do prazo regimental, licença para interesse particular, missão temporária, perda de mandato) e o Regimento deve detalhar o procedimento e os prazos. Lei Orgânica omissa quanto ao prazo de convocação do suplente padece de omissão parcial, a ser suprida pelo Regimento com base nos princípios da CF. Os atos praticados pelo suplente durante o exercício regular são plenamente válidos, não retroagindo o retorno do titular para anulá-los.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO IV

- A composição e a eleição da Mesa devem estar disciplinadas na LOM e no Regimento.
- A vedação de reeleição para o mesmo cargo segue o art. 57, §4º, CF, por simetria (jurisprudência recente do STF).
- A imunidade material do vereador limita-se à circunscrição e à pertinência com o mandato (Tema 469/RE 600.063).
- A cassação exige devido processo completo e votação nominal e pública — falha nulifica o ato.
- Subsídio em parcela única; vedados jetons e vantagens adicionais (art. 39, §4º, CF).

Questões para fixação

1. A LOM permite reeleição indefinida do presidente da Câmara para o mesmo cargo. É constitucional?

Não. Por simetria com o art. 57, §4º, CF, veda-se a perpetuação na Mesa; a norma é inconstitucional e pode ser impugnada por mandado de segurança.

2. A Câmara cassa vereador em votação secreta, sem notificação para defesa prévia. Válido?

Não. Exige-se devido processo legal, notificação, prazo de defesa e votação nominal e pública; a ausência dessas garantias gera nulidade absoluta.

3. Vereador afastado para cargo comissionado quer retornar antes do prazo; o suplente pode recusar-se a sair?

Não. O suplente não tem direito adquirido ao exercício além do período do afastamento; com o retorno do titular, deixa o cargo, preservados os atos que praticou.

Leitura complementar

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* (imunidades e mandato). · CF/88, arts. 29, 39, §4º, e 55. · STF: RE 600.063 (Tema 469); MS 26.602 e 26.603; ADI 6.524.

MÓDULO V

Comissões Parlamentares nas Câmaras Municipais

Atuação técnica, temporariedade e poder de investigação das CPIs.

5.1 O problema: a CPI que investigou o prefeito — e foi anulada

Uma Câmara instala CPI para investigar contratos da Prefeitura. A comissão intima o prefeito a depor, decreta a quebra de sigilo bancário "do Município inteiro" e convoca diretores de empresas privadas. O prefeito obtém liminar; a CPI é suspensa; e meses de trabalho se perdem. O vício estava nas bases da investigação: a CPI municipal tem poderes investigativos próprios de autoridade judicial, mas **limitados ao objeto, à circunscrição do Município e à competência local**; a quebra de sigilo exige decisão fundamentada e individualizada; e o prefeito não é obrigado a comparecer como testemunha.

5.2 Tipos de comissões

As comissões auxiliam o plenário na análise das matérias e devem ter estrutura e competências definidas no Regimento. As **comissões permanentes** (art. 58, §2º, por simetria) existem por toda a legislatura e emitem pareceres técnicos — CCJ (Constituição, Justiça e Redação), CFO (Finanças e Orçamento), além das de Saúde, Educação e Infraestrutura. As **comissões temporárias** (art. 58, §1º) têm objeto determinado e prazo — comissões especiais, CPIs, comissões para o plano diretor. As **comissões mistas** reúnem membros de mais de uma comissão para matéria concorrente.

A **CCJ** é a mais importante: é o filtro de constitucionalidade preventivo do processo legislativo. Verifica a compatibilidade com a CF, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica, identifica vícios de iniciativa e de competência, controla a técnica legislativa (LC 95/98) e elabora a redação final. Seu parecer pela inconstitucionalidade, em regra, implica arquivamento, admitido recurso ao plenário na forma do Regimento.

CONCEITO-CHAVE · PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA

Na constituição das Mesas e das comissões, assegura-se, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos (art. 58, §1º, CF, por simetria). Excluir um partido com vaga proporcional viola o direito das minorias e é impugnável judicialmente.

5.3 A CPI municipal: requisitos e poderes

A CPI é criada mediante requerimento de **um terço** dos membros da Casa, para apurar **fato determinado** de interesse público municipal, por **prazo certo**. Esses três requisitos são constitucionais (art. 58, §3º, por simetria) e cumulativos.

JURISPRUDÊNCIA · CPI COMO DIREITO DAS MINORIAS

Preenchidos os requisitos constitucionais, a criação e o funcionamento da CPI constituem direito público subjetivo das minorias parlamentares; a maioria não pode frustrá-los — inclusive por omissão na indicação de membros.

STF, MS 24.831/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22/06/2005 ("CPI dos Bingos"). Referência confirmada.

JURISPRUDÊNCIA · PODERES E LIMITES DA CPI

A CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas está submetida à reserva de jurisdição e ao dever de fundamentação: não pode determinar busca domiciliar, interceptação telefônica nem prisão (salvo flagrante), e deve delimitar o fato investigado.

STF, MS 23.452/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/09/1999 (leading case). Referência confirmada.

✓ A CPI PODE

- Convocar testemunhas e ouvir investigados (com direito ao silêncio e a advogado).
- Requisitar documentos de órgãos municipais ligados ao objeto.
- Quebrar sigilo bancário/fiscal por decisão fundamentada e individualizada.
- Determinar perícias e diligências no âmbito municipal.

✗ A CPI NÃO PODE

- Decretar prisão (salvo flagrante) — poder do Judiciário.
- Determinar busca domiciliar ou interceptação telefônica (reserva de jurisdição).
- Convocar compulsoriamente o prefeito como testemunha.
- Fazer "devassa geral" sem fato determinado.

ATENÇÃO • O PREFEITO E A CPI

A convocação compulsória do chefe do Executivo como testemunha viola a separação dos poderes: o prefeito pode ser convidado a comparecer voluntariamente, mas o instrumento correto para obter dados é a solicitação formal de informações por escrito. A CPI pode convocar secretários, diretores e servidores.

5.4 Roteiro prático: modernizando as comissões

A adequação das comissões ao padrão constitucional segue cinco passos: inventariar as comissões existentes e identificar lacunas por matéria; verificar e corrigir a proporcionalidade partidária; revisar e delimitar as competências de cada comissão no Regimento; assegurar que a CCJ conte com membro de formação jurídica ou assessoria técnica permanente; e atualizar o Regimento quanto às CPIs, incorporando os requisitos e limites da jurisprudência do STF.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO V

- As comissões permanentes são o núcleo técnico do processo legislativo; a CCJ é a mais importante.
- A CPI exige um terço, fato determinado e prazo certo — requisitos constitucionais cumulativos.
- A CPI pode quebrar sigilo por decisão fundamentada, mas não pode prender, interceptar ou invadir domicílio.
- A criação da CPI é direito das minorias (MS 24.831); seus limites, fixados no MS 23.452.
- A proporcionalidade partidária nas comissões é direito impugnável judicialmente.

Questões para fixação

1. Sete de 21 vereadores requerem CPI sobre contratos de limpeza urbana. A Mesa pode negar a instalação?

Não. Atingido o terço e sendo o fato de interesse local, a instalação é direito das minorias (MS 24.831); a Mesa não pode obstruí-la.

2. Uma CPI determina a prisão do Secretário de Obras que se recusa a entregar documentos. Válido?

Não. A CPI não pode decretar prisão (salvo flagrante); o ato é nulo e sujeito a habeas corpus. Pode comunicar o descumprimento ao Judiciário.

3. Partido com 5 de 13 cadeiras não tem representante em nenhuma das 4 comissões. Constitucional?

Não. Viola a proporcionalidade partidária (art. 58, §1º, CF); a composição deve ser refeita.

Leitura complementar

CF/88, art. 58. · STF: MS 24.831; MS 23.452. · Regimento Interno da Câmara dos Deputados (referência, não transposição). · MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* (comissões e CPIs).

MÓDULO VI

Sessões Plenárias, Votações e Processo Legislativo Digital

Quóruns, sistemas de votação e instrumentos digitais no processo parlamentar.

6.1 O problema: a sessão que aprovou tudo — e não valeu nada

Em março de 2020, uma Câmara realizou sessão extraordinária por videoconferência sem previsão regimental, sem transmissão pública e com votação por aplicativo de mensagens. Aprovou doze projetos, inclusive uma suplementação orçamentária. Impugnada, teve todos os atos suspensos e precisou refazer a sessão meses depois, com sistema homologado. O problema não foi a tecnologia — foi a falta de norma. Sessões digitais são legítimas e eficientes; o que não se admite é realizá-las sem base normativa, sem regras de convocação, identificação, votação e publicidade.

6.2 Tipos de sessão e sua estrutura

O Regimento deve disciplinar cada tipo de sessão. A **sessão ordinária** segue o calendário regimental, com quórum de instalação de maioria absoluta e estrutura em fases (abertura, expediente, ordem do dia, encerramento). A **sessão extraordinária** é convocada fora do calendário para matérias específicas — e só as matérias da convocação podem ser deliberadas, sob pena de nulidade; a CF veda remuneração adicional por sessão extraordinária (art. 29, VII). A **sessão solene** destina-se a homenagens e não delibera.

Na sessão ordinária, a **abertura** verifica o quórum de instalação; o **grande expediente** destina-se ao uso da palavra sem deliberação; o **pequeno expediente** cuida da leitura de correspondências e da apresentação de proposições; e a **ordem do dia** concentra a discussão e a votação das matérias, exigindo publicação prévia da pauta.

ATENÇÃO · PUBLICAÇÃO DA PAUTA

A publicidade dos atos legislativos (art. 37, CF) impõe a publicação prévia da ordem do dia, com prazo mínimo fixado no Regimento — recomenda-se 48 horas. Deliberação sobre matéria não publicada, salvo urgência regularmente aprovada, é vício procedimental que pode anular o ato.

6.3 Quórum e modos de votação

Quórum é o número mínimo de presentes para deliberar validamente, e cada espécie normativa exige o seu. A contagem faz-se sobre o total de membros da Câmara, não sobre os presentes — atenção às Casas com vagas por cassação ou falecimento. Erro de quórum é vício formal que anula a deliberação.

Matéria	Quórum
Instalação da sessão	Maioria absoluta dos membros.
Leis ordinárias (regra)	Maioria simples (maioria dos presentes), presente a maioria absoluta.
Leis complementares / rejeição de veto	Maioria absoluta dos membros.
Emenda à Lei Orgânica	Dois terços dos membros, em dois turnos.
Cassação de mandato	Maioria absoluta, em votação nominal e pública.

CONCEITO-CHAVE · VOTAÇÃO NOMINAL OBRIGATÓRIA

A votação nominal (aberta) é obrigatória para cassação de mandato, rejeição de veto, emenda à LOM e emenda ao Regimento. O STF exige votação nominal e pública na cassação: a votação secreta, nesses casos, é inconstitucional por violar a publicidade e o controle democrático.

6.4 Processo legislativo digital: base normativa e validade

O processo digital não é inovação sem respaldo. Decorre do princípio da eficiência (art. 37, caput), apoia-se na infraestrutura de assinatura digital (MP 2.200-2/2001 — ICP-Brasil) e na disciplina das assinaturas eletrônicas no setor público (Lei 14.063/2020), e encontra precedente no funcionamento não presencial do Congresso. A validade da sessão online ou híbrida depende, contudo, de requisitos rigorosos.

CONCEITO-CHAVE · REQUISITOS DE VALIDADE DA SESSÃO DIGITAL

(1) Previsão expressa no Regimento; (2) transmissão ao vivo e pública; (3) identificação inequívoca dos vereadores; (4) sistema de votação nominal seguro e auditável (nunca aplicativo de mensagens ou formulário simples); (5) verificação pública do quórum antes da abertura; (6) ata digital assinada eletronicamente (Lei 14.063/2020).

A Lei 14.063/2020 define três níveis de assinatura eletrônica: a **simples** (atos de baixo risco, como ofícios internos), a **avançada** (atas, pareceres, projetos em tramitação) e a **qualificada** (ICP-Brasil, equivalente à assinatura manuscrita, para leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas e atos com efeitos financeiros). O Regimento deve indicar o nível exigível para cada ato.

EXEMPLO PRÁTICO · CLÁUSULAS-MODELO PARA O REGIMENTO

Uma seção de "processo legislativo digital" deve conter, ao menos: autorização geral das sessões remotas e híbridas; plataformas admitidas e seus requisitos técnicos; garantia de publicidade e transmissão pública; e sistema de votação com registro nominal auditável integrado à ata. Câmaras que operam digitalmente sem essa previsão estão expostas a nulidades a qualquer tempo.

6.5 A ata, a frequência e a transparência

A ata é o documento que confere validade jurídica ao que ocorreu em plenário; deve registrar data e horários, presentes e ausentes, matérias e ementas, o resultado de cada votação (com os votos nominais, quando for o caso), as declarações de voto e as comunicações. É lida e aprovada na sessão seguinte e, uma vez aprovada, não pode ser alterada — eventuais erros corrigem-se por ata de retificação. A frequência dos vereadores deve ser registrada, justificada nas hipóteses taxativas e publicada; e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) impõe portal de transparência com dados de subsídios, contratos, licitações e despesas.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO VI

- Cada tipo de sessão tem regras próprias; confundi-las gera nulidade.
- O quórum correto por espécie normativa é requisito de validade; a contagem é sobre o total de membros.
- Votação nominal é obrigatória na cassação — votação secreta é inconstitucional.
- Sessões digitais são válidas se o Regimento as autorizar e garantir publicidade e voto auditável.
- A Lei 14.063/2020 estabelece três níveis de assinatura eletrônica.

Questões para fixação

1. A Câmara aprova suplementação orçamentária em sessão por aplicativo de mensagens, sem transmissão. Válido?

Não. Falta identificação segura, registro auditável e publicidade (art. 37, CF); os atos são nulos.

2. Emenda à LOM aprovada com 8 votos, em votação simbólica, numa Casa de 13 vereadores. Há vício?

Sim, duplo: quórum insuficiente (exigem-se 9 = dois terços) e modo inadequado (emenda à LOM exige votação nominal).

3. O Regimento não prevê sessões remotas, mas a Câmara realiza uma em emergência. Os atos valem?

São formalmente irregulares e impugnáveis; recomenda-se ratificação em sessão presencial regular ou emenda regimental que discipline a hipótese.

Leitura complementar

Lei 14.063/2020; Lei 12.527/2011 (LAI); MP 2.200-2/2001. · CF/88, art. 37. · STF: precedentes sobre publicidade e votação nominal na cassação (ver Módulo VII).

MÓDULO VII

Responsabilidade Ético-Parlamentar

Disciplina constitucional, jurisprudência do STF e adequação normativa das Câmaras.

7.1 O problema: a cassação que o Judiciário devolveu

Uma Câmara cassou o mandato de um vereador acusado de enriquecimento ilícito, em votação unânime concluída em três semanas. O vereador impetrou mandado de segurança e o ato foi suspenso por três razões: o Código de Ética não definia "enriquecimento ilícito" como conduta punível; não houve prazo adequado para defesa; e a votação foi secreta. Três vícios, três nulidades. O vereador voltou ao cargo. A lição: sem Código de Ética com tipificação prévia, sem devido processo e sem votação nominal e pública, não há cassação válida.

7.2 Fundamento constitucional do decoro

O art. 55, II, da CF (por simetria) prevê a perda do mandato por procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar — conceito aberto que o Código de Ética deve preencher. Dessa moldura o STF extrai três exigências: **legalidade e tipicidade** (só se pune conduta previamente definida como incompatível, vedadas analogia e interpretação extensiva no direito disciplinar), **devido processo legal** (notificação, defesa, provas, publicidade, votação nominal e motivação) e **proporcionalidade** (sanções graduadas conforme a gravidade).

CONCEITO-CHAVE · O CÓDIGO DE ÉTICA É JURIDICAMENTE INDISPENSÁVEL

Sem um Código que defina as condutas incompatíveis, gradue as penalidades e discipline o procedimento, a cassação por decoro carece de base legal e é revertida pelo Judiciário. Deve conter: definição do decoro; catálogo de condutas vedadas; penalidades graduadas (advertência, censura, suspensão, cassação); procedimento completo com prazos; e Conselho de Ética nas Casas de maior porte.

7.3 O processo de cassação, passo a passo

O procedimento começa com a **representação** — de vereador, partido ou cidadão identificado (vedada a anônima) —, contendo os fatos, as provas e a conduta violada. Segue-se a **admissibilidade** pela Mesa ou pela Comissão de Ética, que verifica se os fatos correspondem a conduta prevista no Código e se há prova mínima; inadmissão deve ser motivada. Admitida, instaura-se o processo, com **notificação do acusado** e prazo mínimo (sugerido de 10 dias úteis) para defesa prévia, seguida de instrução, alegações finais, parecer da comissão e deliberação do plenário.

CONCEITO-CHAVE · A DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

Sessão específica convocada para o julgamento, com pauta publicada (mínimo de 48 horas) indicando o acusado e o objeto; publicidade total (vedada sessão secreta); quórum de maioria absoluta dos membros (art. 55, §2º, por simetria); e votação nominal e pública. O acusado e seu advogado têm direito de assistir à sessão e usar a palavra antes da votação.

7.4 Fidelidade partidária, nepotismo e improbidade

JURISPRUDÊNCIA · FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O mandato obtido pelo sistema proporcional pertence ao partido; a desfiliação sem justa causa acarreta a perda do mandato, reconhecida pela Justiça Eleitoral.

STF, MS 26.602/DF (Rel. Min. Eros Grau) e MS 26.603/DF (Rel. Min. Celso de Mello), j. 04/10/2007. Procedimento: Resolução TSE 22.610/2007 (afetada, quanto a cargos majoritários, pela ADI 5.081/2015; conferir a regulamentação eleitoral vigente). Referências confirmadas.

JURISPRUDÊNCIA · NEPOTISMO

Teor da **Súmula Vinculante 13**: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal."

STF, Súmula Vinculante 13, aprovada em 21/08/2008. Teor literal confirmado. (Ressalva: para cargos políticos, o STF admite exceção — RE 1.133.118/Tema 1.000 —, salvo fraude ou inaptidão.)

O vereador sujeita-se à **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/2021) no exercício de funções administrativas — ao ordenar despesas sem amparo, contratar irregularmente ou desviar verbas. As esferas de responsabilização — disciplinar interna, civil/administrativa e criminal — são **autônomas**: a absolvição em uma não impede a condenação em outra. As contratações da Câmara seguem a Lei 14.133/2021, e o TCE fiscaliza a gestão, podendo determinar a devolução de valores.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO VII

- Sem Código de Ética com condutas tipificadas, a cassação por decoro pode ser anulada.
- O devido processo é absoluto: notificação, defesa, provas, publicidade e motivação.
- Votação secreta em cassação é inconstitucional — exige-se nominal e pública.
- Infidelidade partidária sem justa causa implica perda do mandato (MS 26.602/26.603).
- Nepotismo: SV 13; improbidade aplica-se ao vereador nas funções administrativas.

Questões para fixação

1. A Câmara cassa vereador por "comportamento antiético", conduta não definida no Código. Válido?

Não. Exige-se tipicidade prévia; conceito vago não sustenta cassação — o processo é nulo.

2. Vereador eleito pelo Partido A migra para o B por "divergências políticas". Pode perder o mandato?

Sim. O mandato proporcional pertence ao partido; divergência genérica não é justa causa (MS 26.602). O partido pode requerer a vacância à Justiça Eleitoral.

3. Cassação aprovada por votação secreta, com maioria absoluta. Válida?

Não. A cassação por decoro exige votação nominal e pública; a secreta viola a publicidade — o ato é nulo.

Leitura complementar

GOMES, Luiz Flávio. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. · Lei 8.429/92 (com a Lei 14.230/2021); Lei 14.133/2021. · CF/88, art. 55. · STF: SV 13; MS 26.602 e 26.603.

MÓDULO VIII

Emendas Impositivas e Emendas de Bancada no Âmbito Municipal

Conceito, evolução constitucional, regulamentação na Lei Orgânica e a jurisprudência recente do STF.

8.1 O problema: o vereador que aprovou emenda e nunca viu o recurso

Uma Câmara aprovou emendas individuais à LOA, com dotação de dois milhões de reais para obras em bairros. O prefeito ignorou as emendas por dois anos, e os vereadores não sabiam como exigir a execução — não havia previsão na Lei Orgânica nem no regimento orçamentário. O caso ilustra a tese do módulo: **o vereador tem poder orçamentário, mas precisa de norma para exercê-lo**. Sem regulamentação e sem mecanismos de execução obrigatória, esse poder é vazio.

8.2 Emendas autorizativas e impositivas

Emendas parlamentares à LOA podem ser de duas naturezas. Na **emenda autorizativa** (modelo antigo), a aprovação não obriga o Executivo, que decide se aplica o recurso conforme sua conveniência — instrumento de baixa efetividade. Na **emenda impositiva**, a execução é obrigatória, salvo impedimento técnico ou legal expressamente motivado; o descumprimento configura infração constitucional. As **emendas de bancada** são a modalidade coletiva, apresentada por partidos ou blocos, igualmente impositiva.

8.3 Evolução constitucional e a jurisprudência recente

No âmbito federal, a **EC 86/2015** introduziu o orçamento impositivo das emendas individuais (execução obrigatória no limite de 1,2% da receita corrente líquida, metade para a saúde), e a **EC 100/2019** estendeu a impositividade às emendas de bancada, fixando limite próprio (2%

da RCL). Ambas alteraram os arts. 165 e 166 da CF. Foi esse modelo federal que passou a servir de parâmetro, pela simetria, para Estados e Municípios.

ATENÇÃO · CORREÇÃO ESSENCIAL DESTE MÓDULO

O material de origem afirma que a **ADI 7.807** teria, "em 2024", reconhecido a constitucionalidade das emendas impositivas *municipais* e fixado parâmetros. A verificação documental **não confirma** essa narrativa: a ADI 7.807 (Rel. Min. Dias Toffoli) tem origem no **Mato Grosso**, versa sobre emendas de *bancada e bloco estaduais* e **não** teve julgamento de mérito (andamento processual até 2025). A decisão de 2024 sobre o tema, com fixação de parâmetros por simetria, é a **ADI 7.493/MT** — em sede de *medida cautelar referendada* (20/02/2024), também sobre emendas estaduais. O caso emblemático de invalidação de emendas impositivas de Roraima é a **ADI 6.308** (Rel. Min. Barroso, 2022).

JURISPRUDÊNCIA · PARÂMETROS POR SIMETRIA (O QUE É SEGURO AFIRMAR)

O STF vem exigindo que os regimes estaduais (e, por extensão, municipais) de emendas impositivas observem os parâmetros do modelo federal — inclusive quanto a limites percentuais da RCL, destinação vinculada (saúde) e transparência. A execução é obrigatória, salvo impedimento técnico motivado e comunicado.

STF, ADI 7.493 MC-Ref/MT, Rel. Min. Dias Toffoli, referendo em 20/02/2024 (cautelar); ADI 6.308/RR, Rel. Min. Barroso, 2022; ADI 7.807/MT (em curso). Recomenda-se conferência do estágio atual no portal do STF antes de citar em peça, dada a evolução do tema.

8.4 Como regulamentar na Lei Orgânica

A Lei Orgânica que institua emendas impositivas municipais deve disciplinar, com precisão, cinco elementos: o **percentual máximo da RCL** destinado a emendas individuais e de bancada (referência prudente entre 0,5% e 1,5%, conforme o porte); o **prazo de execução obrigatória** (empenho, por exemplo, até 30 de junho; liquidação e pagamento até 31 de dezembro); as **hipóteses taxativas de não execução** (calamidade, impossibilidade técnica, impedimento legal motivado, comunicado à Câmara); o **mecanismo de transparência** (publicação individualizada no Portal da Transparência); e as **modalidades de execução** admitidas.

CONCEITO-CHAVE · A LRF PREVALECE SOBRE A IMPOSITIVA

A obrigatoriedade de execução cede diante da Lei de Responsabilidade Fiscal: atingido o limite fiscal, o Executivo pode contingenciar emendas para equilibrar o orçamento — desde que o faça com motivação técnica e comunicação formal à Câmara. Emendas para saúde e educação, por serem custeadas por fontes vinculadas, têm menor risco de contingenciamento.

EXEMPLO PRÁTICO · A EMENDA QUE TEM CHANCE DE SER EXECUTADA

A melhor emenda combina objeto de alta prioridade e baixa complexidade (equipamento para UBS, reforma de escola, pavimentação de via local), indicação correta da unidade orçamentária e da subfunção — conferida com a Secretaria de Finanças antes da apresentação — e, sempre que possível, custeio por fonte vinculada. Emenda com endereçamento orçamentário errado, na prática, não é executada.

8.5 Roteiro prático e mecanismos de controle

A modernização orçamentária segue cinco passos: diagnóstico normativo da Lei Orgânica quanto às emendas; proposta de emenda à LOM com o capítulo de emendas impositivas; atualização do Regimento (apresentação, análise pela CFO, votação e encaminhamento ao Executivo); regulamentação por resolução dos detalhes operacionais; e implantação de um portal de acompanhamento das emendas. O controle efetivo depende de prazos de empenho e liquidação, da comunicação formal de impedimento ao plenário (silêncio equivale a execução obrigatória), da publicação individualizada no Portal da Transparência e da prestação de contas semestral à Câmara.

RESUMO EXECUTIVO — MÓDULO VIII

- Emendas impositivas obrigam a execução; as autorizativas, não.
- O modelo federal (EC 86/2015 e EC 100/2019) é o parâmetro por simetria para Estados e Municípios.
- A decisão de 2024 com parâmetros é a ADI 7.493/MT (cautelar) — não a ADI 7.807, ainda pendente.
- A Lei Orgânica deve disciplinar percentual da RCL, prazo, hipóteses de não execução e transparência.
- A LRF prevalece: contingenciamento por equilíbrio fiscal é legítimo, se motivado e comunicado.

Questões para fixação

1. A LOM prevê emendas à LOA, mas silencia sobre obrigatoriedade de execução. O prefeito pode ignorá-las?

Na prática, sim: sem regulamentação expressa da impositividade, o regime permanece autorizativo. A modernização normativa é o caminho para torná-las obrigatórias.

2. Emenda impositiva de R\$ 500 mil para posto de saúde; o prefeito não executa alegando contingenciamento. Válido?

Depende. Se houver desequilíbrio fiscal demonstrado pela LRF, o contingenciamento é legítimo — mas exige comunicação motivada à Câmara no prazo da LOM.

3. Bancada de 4 dos 13 vereadores aprova emenda de bancada. Tem legitimidade?

Sim, desde que a Lei Orgânica preveja e discipline as emendas de bancada e a composição/valor proporcional.

Leitura complementar

CF/88, arts. 165 e 166 (com EC 86/2015 e EC 100/2019); LC 101/2000 (LRF). · STF: ADI 7.493/MT; ADI 6.308/RR; ADI 7.807/MT (acompanhar andamento em portal.stf.jus.br).

CONCLUSÃO GERAL

Síntese dos Oito Módulos e Plano de Ação

Ao longo de oito módulos, percorremos o mapa da modernização normativa do Legislativo Municipal. Partimos da arquitetura normativa e da hierarquia entre Constituição, Lei Orgânica e Regimento; avançamos pela repartição de competências e pelos limites da autonomia; enfrentamos o processo legislativo, a iniciativa e os vícios; organizamos a Mesa Diretora, o mandato e a substituição parlamentar; estudamos as comissões e as CPIs; disciplinamos as sessões e o processo digital; consolidamos a responsabilidade ético-parlamentar; e, por fim, abordamos o poder orçamentário do vereador nas emendas impositivas.

Três ideias atravessam todo o curso. A primeira: **a Lei Orgânica é uma Constituição viva e precisa ser atualizada** — sua desatualização não é opção de gestão, mas descumprimento do princípio da supremacia constitucional. A segunda: **o Regimento Interno é norma vinculante, não um manual político** — tratá-lo como orientação facultativa é acumular nulidades. A terceira: **a jurisprudência do STF é o parâmetro de validade de todos os atos** — não basta a aprovação pela maioria; é preciso conformidade constitucional. Assessores e vereadores que conhecem a jurisprudência evitam a grande maioria dos vícios.

PLANO DE AÇÃO — MODERNIZAÇÃO EM 90 DIAS

Dias 1–30 (Diagnóstico): auditoria normativa da LOM e do Regimento; identificação dos cinco conflitos mais urgentes; verificação do Código de Ética; avaliação de sessões digitais e emendas impositivas.

Dias 31–60 (Proposta): elaboração de Proposta de Emenda à Lei Orgânica com os ajustes prioritários; resolução de atualização do Regimento; revisão do Código de Ética à luz do STF; cláusulas de emendas impositivas.

Dias 61–90 (Aprovação): submissão às comissões (CCJ, CFO); deliberação em plenário com publicação de pautas e transmissão ao vivo; publicação no Diário Oficial e no portal; capacitação interna dos servidores.

*"Ubi societas, ibi jus." — Onde há sociedade, há Direito.
E onde há sociedade organizada em Câmara Municipal, há a responsabilidade de legislar
com ética, técnica e compromisso com o bem público.*

Glossário

Termo	Definição
Autonomia municipal	Capacidade constitucional do Município de se auto-organizar, autogovernar, autolegislar e autoadministrar, nos limites da CF/88 (arts. 29 e 30).
Competência concorrente	Repartição em que União fixa normas gerais e Estados/DF suplementam; o Município pode suplementar no interesse local (art. 24 c/c art. 30, II).
Decoro parlamentar	Padrão de conduta ética exigido do parlamentar; sua violação, se prevista no Código de Ética, autoriza a perda do mandato (art. 55, II).
Emenda impositiva	Emenda parlamentar à LOA cuja execução é obrigatória para o Executivo, salvo impedimento técnico ou legal motivado.
Iniciativa reservada	Competência exclusiva de determinado agente para deflagrar o processo legislativo sobre certa matéria (ex.: prefeito, quanto à organização do Executivo).
Lei Orgânica Municipal (LOM)	Norma fundamental do Município, subordinada apenas à CF/88 e à Constituição Estadual; a "Constituição do Município".
Princípio da simetria	Dever de o Município estruturar seu Legislativo tomando o modelo federal como parâmetro, com adaptações — não cópia mecânica.
Quórum	Número mínimo de membros exigido para instalação da sessão ou para aprovação de determinada matéria.
Repercussão geral	Requisito que confere a certos recursos extraordinários efeito vinculante quanto à tese fixada (Temas do STF).
Reserva de jurisdição	Conjunto de medidas que só o Judiciário pode determinar (busca domiciliar, interceptação, prisão fora de flagrante) — vedadas à CPI.
Vício de iniciativa	Inconstitucionalidade formal decorrente da propositura por quem não detém legitimidade; insanável pela sanção.
RCL	Receita Corrente Líquida — base de cálculo de diversos limites fiscais (LRF) e do teto das emendas impositivas.

Referências Bibliográficas

Elaboradas conforme a ABNT NBR 6023. As datas e edições devem ser conferidas com os exemplares efetivamente utilizados.

Doutrina

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.

GOMES, Luiz Flávio. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.

Legislação

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (com as emendas até a EC 132/2023). Brasília: Senado Federal.

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

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021* (Nova Lei de Licitações e Contratos).

BRASIL. *Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020* (assinaturas eletrônicas no setor público).

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

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992* (Improbidade Administrativa), alterada pela Lei nº 14.230/2021.

Jurisprudência (fontes primárias)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência disponível em: portal.stf.jus.br. As decisões citadas nesta apostila estão relacionadas, com seus dados verificados, no Anexo de Auditoria a seguir.

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). Orientações e jurisprudência: tce.mg.gov.br.

ANEXO

Auditoria da Jurisprudência Citada

Registro de verificação de cada referência do material de origem — transparência metodológica.

Este anexo documenta o resultado da verificação das citações jurisprudenciais do material-base. A conferência foi feita em fontes autoritativas (STF e repositórios oficiais/consagrados). Ressalva metodológica: o portal do STF não permitiu, no ambiente de produção deste material, a extração automática da *íntegra das ementas*; por isso, cada decisão é apresentada com referência completa e tese/assunto verificados, recomendando-se, para uso em peças, a transcrição literal da ementa a partir de portal.stf.jus.br. As referências marcadas com [△](#) dependem de confirmação documental do autor.

No material de origem	Situação	Correção / observação verificada
Súmula 645 / SV 38	✓ Confirmada	Horário de funcionamento do comércio (interesse local). Teor literal confere.
RE 194.704/MG	✓ Confirmada	Poluição por veículos (BH); Pleno, 2017. Rótulo "uso do solo" impreciso.
ADI 1.842/RJ	✓ Confirmada	Saneamento em região metropolitana; gestão compartilhada; 2013.
RE 600.063/SP (Tema 469)	✓ Confirmada	Imunidade material do vereador; Rel. Marco Aurélio, 2015.
MS 24.831/DF	✓ Confirmada	CPI como direito das minorias; Rel. Celso de Mello, 2005.
MS 23.452/RJ	✓ Confirmada	Poderes e limites da CPI; Rel. Celso de Mello, 1999.
MS 26.602 e 26.603/DF	✓ Confirmadas	Fidelidade partidária; Rel. Eros Grau e Celso de Mello, 2007.
Súmula Vinculante 13	✓ Confirmada	Nepotismo; teor literal confere (2008). Exceção a cargos políticos: Tema 1.000.
ADI 2.391/SC	✓ Confirmada	Sanção não convalida vício de iniciativa; Rel. Ellen Gracie, 2006.
ADI 1.950/SP	✓ Confirmada	Meia-entrada (lei estadual); Rel. Eros Grau, 2005.
EC 86/2015 e EC 100/2019	✓ Confirmadas	Orçamento impositivo federal (individuais e de bancada).
RE 786.915 (Tema 917)	✗ Corrigida	Nº correto: ARE 878.911/RJ (Tema 917) , Rel. Gilmar Mendes, 2016. Tese inverte-se: criar despesa, só por si, não vicia a lei.
Súmula Vinculante 49	✗ Corrigida	Teor real: lei municipal não pode impedir a instalação de estabelecimentos do mesmo ramo em determinada área (livre concorrência). Rótulo "subsídios" sem relação.
SV 38 (como "previdência")	✗ Corrigida	SV 38 trata de horário do comércio, não de contribuição previdenciária.
	✗ Corrigida	

RE 586.224 (Tema 145) como "CLT"		Objeto real: matéria ambiental (queima da palha da cana); Rel. Fux, 2015.
RE 433.369	► Ajustada	Objeto real: penalidade de trânsito mais gravosa que o CTB (competência da União).
ADI 3.645	► Ajustada	Lei estadual (PR) sobre transgênicos, não lei municipal de alimentos; Rel. Ellen Gracie, 2006.
RE 846.530 (aplicativos)	✖ Corrigida	Precedente correto: RE 1.054.110 (Tema 967) + ADPF 449 , Rel. Barroso, 2019.
RE 917.285 (medicamentos)	✖ Corrigida	RE 917.285 é caso tributário (Tema 874). Farmácias/medicamentos: ARE 1.436.429 (2023), aplicando Tema 917 — constitucional.
ARE 1.044.573 (assistência)	✖ Corrigida	Não confirmado. Assistência jurídica municipal: ADPF 279 , Rel. Cármen Lúcia, 2021.
ADI 2.623 (reeleição Mesa)	✖ Corrigida	Objeto real: eucalipto/celulose (ES). Reeleição de Mesa: linha das ADIs 6.524 e correlatas (2021–2023).
ADI 3.619 (reeleição Mesa)	✖ Corrigida	Objeto real: CPI na Assembleia de SP; Rel. Eros Grau, 2007.
MS 23.188 (processo eleitoral)	✖ Corrigida	Objeto real: independência de instâncias em processo disciplinar de servidor.
ADI 7.807 (emendas municipais 2024)	✖ Corrigida	É de MT, emendas estaduais de bancada/bloco, Rel. Toffoli, sem mérito . Decisão de 2024 (cautelar): ADI 7.493/MT . Roraima: ADI 6.308 (2022).
RE 590.993; ADI 2.102; ADI 3.491; RE 432.789; RE 253.544; RE 602.544	△ A conferir	Números não confirmados em fonte oficial. Usar as teses correspondentes por outras fontes seguras (ex.: Súmula 645 para horário do comércio) ou validar no portal do STF antes de citar.

⚠ RECOMENDAÇÃO AO AUTOR

Sugere-se a Dr. Jarbas de Souza Silveira: (1) transcrever as ementas literais dos precedentes confirmados diretamente de portal.stf.jus.br para a versão final destinada a peças e pareceres; (2) validar ou substituir as referências marcadas "⚠ a conferir"; e (3) revisar o Módulo VIII à luz do andamento atual da ADI 7.807 e da ADI 7.493/MT. Este material corrigiu as citações onde havia precedente seguro e sinalizou, sem inventar, as demais.

— fim da apostila —

Gênesis — Capacitação em Gestão Pública · Dr. Jarbas de Souza Silveira · OAB/MG 147.851 · 1ª edição, 2026