INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO

Revisão e Atualização da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno

Técnica legislativa, simetria constitucional e jurisprudência atual para a modernização do arcabouço normativo do Município e da Câmara

Material didático de apoio para vereadores, assessores parlamentares, procuradores e servidores municipais

Dr. Eder Lima Palma
Advogado — OAB/MG 172.205
Especialista em Direito e Administração Pública

8 MÓDULOS | 12 HORAS | EDIÇÃO 2026

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revisão e Atualização da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno

Técnica legislativa, simetria constitucional e jurisprudência atual para a modernização do arcabouço normativo do Município e da Câmara

Apostila do curso — 8 módulos | 12 horas

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205

1ª edição — Belo Horizonte/MG — outubro de 2026

FICHA TÉCNICA

Título: Revisão e Atualização da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno: técnica legislativa, simetria constitucional e jurisprudência atual para a modernização do arcabouço normativo do Município e da Câmara.

Autoria e conteúdo: Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205, especialista em Direito e Administração Pública.

Realização: Instituto Global de Administração Pública Ltda. — CNPJ 52.835.850/0001-03 — Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis, Belo Horizonte/MG, CEP 30575-190.

Público-alvo: vereadores, assessores parlamentares, procuradores e controladores de Câmaras e Prefeituras, servidores das áreas legislativa, jurídica e de pessoal.

Carga horária: 12 horas, distribuídas em 8 módulos, com introdução e conclusão.

Nível: intermediário — exige familiaridade com o funcionamento da Câmara Municipal, sem pressupor formação jurídica prévia.

Base normativa e jurisprudencial: Constituição Federal, com as Emendas Constitucionais até a nº 141/2026; legislação nacional e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal conferidas nos repositórios oficiais até 26 de outubro de 2026 (ver Apêndice A).

Edição: 1ª edição, outubro de 2026. Uso didático. Reprodução total ou parcial autorizada exclusivamente para fins de capacitação interna das Casas Legislativas e Prefeituras participantes, com indicação da fonte.

Sumário

Apresentação do autor 6

Objetivos de aprendizagem 7

Como usar esta apostila 8

Introdução — Por que revisar a Lei Orgânica e o Regimento Interno 9

O lugar da Lei Orgânica e do Regimento no Município 9

Quase quatro décadas de transformações desde 1988 10

Os custos da norma defasada 11

O caso-modelo e a metodologia do curso 11

Módulo I — A Lei Orgânica e o Regimento na arquitetura normativa municipal 13

1.1 A natureza jurídica da Lei Orgânica 13

1.2 A natureza do Regimento Interno 14

1.3 A hierarquia normativa municipal 15

1.4 A autonomia municipal e seus quatro pilares 16

1.5 Simetria constitucional: princípio e limites 16

1.6 O dever — e a periodicidade — da revisão 17

1.7 As antinomias internas entre LOM e Regimento 17

1.8 O método em cinco passos 18

Resumo executivo do Módulo I 20

Módulo II — Técnica legislativa e o procedimento de revisão das normas internas 22

2.1 Emendar a LOM não é o mesmo que fazer lei 22

2.2 O veículo errado invalida a reforma 22

2.3 Remissões estáticas: uma armadilha silenciosa 23

2.4 A LC 95/1998 como gramática da lei 24

2.5 Quem pode deflagrar a revisão 25

2.6 Iniciativa popular e participação 25

2.7 Limites materiais à reforma local 25

2.8 Técnicas de emenda: aditiva, supressiva e modificativa 26

2.9 Da remissão estática à remissão segura 27

2.10 O roteiro procedimental da emenda à LOM e a consolidação 27

2.11 Redação legislativa: clareza é segurança 28

Resumo executivo do Módulo II 29

Módulo III — Organização e funcionamento do Poder Legislativo municipal 31

3.1 O número de vereadores após a EC 58/2009 31

3.2 O conflito sobre o mandato da Mesa 32
3.3 Calendário de sessões desatualizado 32
3.4 A Mesa Diretora: função e composição 33
3.5 Recondução da Mesa: o que diz o STF 33
3.6 As comissões permanentes e temporárias 35
3.7 Comissões Parlamentares de Inquérito 35
3.8 Publicidade das sessões e fim do sigilo excessivo 36
3.9 As soluções do módulo 37
Resumo executivo do Módulo III 38
Módulo IV — Processo legislativo: proposições, quóruns, sanção e veto 40
4.1 O escrutínio secreto abolido em 2013 40
4.2 O quórum contraditório para derrubar o veto 41
4.3 Vícios de iniciativa: o erro que mais anula leis 41
4.4 As espécies de proposição 42
4.5 Quóruns: instalação, deliberação e maiorias 43
4.6 Sanção, veto e promulgação 43
4.7 O processo em papel: um gargalo do século passado 44
4.8 As soluções do módulo 44
Resumo executivo do Módulo IV 46
Módulo V — Estatuto do vereador: prerrogativas, decoro, subsídio e perda de mandato 48
5.1 “Remuneração” onde deveria haver “subsídio” 48
5.2 Os limites do subsídio do vereador 49
5.3 Perda de mandato por voto secreto 50
5.4 A imunidade material do vereador 50
5.5 Decoro parlamentar e Código de Ética 50
5.6 Vedação ao nepotismo 51
5.7 Suplência e licenças do vereador 52
5.8 As soluções do módulo 53
Resumo executivo do Módulo V 54
Módulo VI — Servidores públicos e regime previdenciário à luz das reformas 56
6.1 Princípios da Administração sem a eficiência 56
6.2 Estabilidade em dois anos: regra revogada 56
6.3 Um regime previdenciário do século passado 57
6.4 Concurso público: a regra e as exceções 58
6.5 Contratação temporária: exceção que virou regra 58
6.6 Regime jurídico único e a ADI 2.135 58
6.7 ACS e ACE após a Emenda Constitucional nº 140/2026 59

6.8 A EC nº 141/2026 e a jornada dos servidores 61
6.9 As soluções do módulo 62
Resumo executivo do Módulo VI 64
Módulo VII — Finanças, orçamento e controle externo do Município 66
7.1 Um imposto extinto no rol de competências 66
7.2 Ausência dos limites de gasto do Legislativo 67
7.3 Orçamento sem execução impositiva 67
7.4 A tributação municipal atualizada e a COSIP 68
7.5 Repartição de receitas e precatórios 69
7.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal 70
7.7 Controle externo: o papel do TCE/MG e da Câmara 70
7.8 Contas de governo e contas de gestão 71
7.9 As soluções do módulo 72
Resumo executivo do Módulo VII 74
Módulo VIII — Transparência, governo digital e modernização normativa 76
8.1 Publicidade por afixação: um modelo vencido 76
8.2 Sem Lei de Acesso à Informação 76
8.3 Ausência de proteção de dados (LGPD) 77
8.4 Transparência ativa e passiva 77
8.5 Participação popular efetiva 78
8.6 Política urbana e o Estatuto da Cidade 78
8.7 Atualizações setoriais: educação, FUNDEB e saúde 79
8.8 Governo digital e serviços eletrônicos 79
8.9 As soluções do módulo 80
Resumo executivo do Módulo VIII 81
Conclusão — Síntese, reflexões finais e plano prático de adequação 83
O que a revisão revelou 83
Da reforma pontual à governança normativa 83
Um roteiro de adequação em oito passos 84
A norma como espelho da instituição 84
Chave de respostas comentadas 85
Referências 89
Glossário 92
Anexo — Dispositivos legais de consulta frequente 94
Apêndice A — Nota de verificação da jurisprudência e da legislação citadas 98

Apresentação do autor

Há, em quase toda Câmara Municipal do interior, um momento de constrangimento silencioso: aquele em que alguém abre a Lei Orgânica para resolver uma dúvida e descobre que o texto diz uma coisa, o Regimento diz outra e a Constituição, há muito tempo, já diz uma terceira. O vereador recém-empossado, o assessor jurídico, o servidor da secretaria legislativa — todos já viveram a cena. E, quando ela acontece no meio de uma eleição da Mesa, de uma votação de veto ou de um pedido de aposentadoria, o constrangimento vira litígio.

Esta apostila acompanha o curso *Revisão e Atualização da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno* e tem um propósito declaradamente prático: dar ao participante um método para diagnosticar, priorizar e corrigir, com segurança técnica, a defasagem das normas fundamentais do Município e da Câmara. O fio condutor é um caso real, anonimizado: a Lei Orgânica de um município do interior de Minas Gerais, promulgada no início da década de 1990, e o Regimento Interno de sua Câmara, editado em 2005. Ao longo de oito módulos, percorremos esses dois textos artigo por artigo, confrontando-os com a Constituição de 1988, com as Emendas Constitucionais que se sucederam — inclusive as promulgadas em 2025 e 2026 —, com a legislação nacional e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O material foi organizado para que cada módulo siga a mesma lógica do curso presencial: um caso de abertura que revela o problema; o exame do problema normativo; a percepção doutrinária e jurisprudencial que o explica; a solução técnica, muitas vezes acompanhada de minutas de redação; e, ao final, um resumo executivo, questões para fixação e indicações de leitura. A chave de respostas comentadas, o glossário e os anexos com os dispositivos constitucionais transcritos completam o conjunto.

Uma advertência metodológica, que também é um compromisso: nenhuma decisão judicial citada nesta apostila foi reproduzida de memória ou de fonte secundária. Toda a jurisprudência foi conferida nos repositórios oficiais do Supremo Tribunal Federal e em fontes de reconhecida confiabilidade, com verificação de número, órgão julgador, relator, data e teor. Quando a conferência revelou que uma informação do material de aula precisava de ajuste — e isso ocorreu em pontos relevantes, como o julgamento de mérito da ADI 2.135 —, a apostila traz a versão correta e o Apêndice A registra a nota de verificação. O leitor encontrará, portanto, um texto que não promete mais do que as fontes autorizam.

Que este material sirva ao que a boa técnica legislativa tem de mais concreto: leis que protegem quem nelas confia e Câmaras que não precisam ter vergonha de abrir o próprio Regimento.

Dr. Eder Lima Palma
Belo Horizonte, outubro de 2026

Objetivos de aprendizagem

Ao concluir as doze horas do curso e o estudo desta apostila, espera-se que o participante seja capaz de:

1. **Situar** a Lei Orgânica e o Regimento Interno na hierarquia normativa municipal, distinguindo o papel de cada um e a regra de prevalência da Lei Orgânica sobre o Regimento.
2. **Diagnosticar** dispositivos vigentes e adequados, desatualizados, incompatíveis com norma superior ou lacunosos, por meio de uma matriz de diagnóstico documentada.
3. **Conduzir** o procedimento de emenda à Lei Orgânica e de reforma regimental com o veículo, a iniciativa, os turnos, o interstício e o quórum corretos, aplicando as regras de redação e alteração da Lei Complementar nº 95/1998.
4. **Harmonizar** as regras de organização da Câmara — composição, Mesa Diretora, calendário, comissões e CPIs — com a Constituição e com a jurisprudência do STF sobre recondução e direito das minorias.
5. **Atualizar** o processo legislativo local: voto aberto, quórum de rejeição do veto, triagem de vícios de iniciativa e de impacto orçamentário, tramitação eletrônica.
6. **Reescrever** o estatuto do vereador (subsídio, limites, perda de mandato, decoro, nepotismo e licenças) e o capítulo de servidores e previdência, incluindo as novas regras dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.
7. **Conformar** as normas financeiras, tributárias e de controle à Reforma Tributária, ao art. 29-A, à LRF, ao orçamento impositivo e à distinção entre contas de governo e de gestão.
8. **Incorporar** transparência digital, acesso à informação, proteção de dados, participação popular e governo digital, e **institucionalizar** uma rotina permanente de revisão normativa.

Como usar esta apostila

O material foi desenhado para três usos distintos, e funciona nos três.

Durante o curso. Cada módulo da apostila corresponde a um bloco da exposição. Os quadros resumem o que é mostrado nos slides; o texto corrido aprofunda o que, em sala, é apresentado oralmente. O participante pode acompanhar a aula pelos títulos das seções, que reproduzem a sequência dos slides.

Depois do curso, como manual de consulta. O sumário, o glossário e o Anexo com os dispositivos constitucionais transcritos permitem localizar rapidamente a regra aplicável. As minutas de redação, apresentadas em quadros tracejados, podem servir de ponto de partida para proposições reais — sempre adaptadas à realidade de cada Município e submetidas ao exame da procuradoria ou da assessoria jurídica da Casa.

Como roteiro de trabalho legislativo. A Conclusão traz um plano de adequação em oito passos, e cada módulo termina com as providências concretas para o seu eixo temático. Uma comissão especial de revisão pode usar a sequência dos módulos como cronograma de trabalho.

Convenções adotadas no texto:

- **Caso de abertura** — situação concreta, extraída ou inspirada no caso-modelo, que introduz o problema do módulo.
- **Box de jurisprudência** — decisão conferida em fonte oficial, com tribunal, classe, número, relator e data; o texto entre aspas é transcrição literal da tese, da súmula ou da ementa.
- **Box de dispositivo** — texto normativo transcrito ou fielmente sintetizado, com indicação da fonte.
- **Box de conceito** e **box de atenção** — definições essenciais e alertas sobre erros recorrentes.
- **Minuta** — sugestão de redação legislativa, em quadro tracejado, para adaptação.
- **Questões para fixação** — ao final de cada módulo, com respostas comentadas no final da apostila.

Por fim, uma recomendação de método: leia cada módulo com a Lei Orgânica e o Regimento do seu próprio Município ao lado. A pergunta que orienta todo o curso é simples — *o que diz a nossa norma, e o que deveria dizer?*

INTRODUÇÃO

Introdução — Por que revisar a Lei Orgânica e o Regimento Interno

Carga horária sugerida: 30 min — Correlação normativa: CF/88, arts. 18, 29 e 30; LC 95/1998; Emendas Constitucionais nº 19/1998 a 141/2026.

O lugar da Lei Orgânica e do Regimento no Município

A Lei Orgânica Municipal (LOM) é a norma fundamental do Município. É nela que repousam as quatro capacidades que a Constituição de 1988 assegurou ao ente local — auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação —, a partir dos arts. 18, 29 e 30 do texto constitucional. A LOM organiza os Poderes locais, define as competências do Município, institui direitos dos munícipes e impõe limites à atuação do Executivo e do Legislativo. Não é por acaso que a doutrina a chama, sem exagero, de "constituição municipal".

O Regimento Interno (RI), por sua vez, é o estatuto de funcionamento da Câmara. Disciplina a instalação da legislatura, a eleição da Mesa, as comissões, as sessões, a tramitação das proposições, os quóruns, as votações e a vida parlamentar — direitos, deveres, licenças e sanções dos vereadores. Se a Lei Orgânica responde à pergunta *"como o Município se organiza?"*, o Regimento responde à pergunta *"como a Câmara trabalha?"*. Ambos, juntos, são o alicerce sobre o qual se erguem todas as demais normas locais: nenhuma lei municipal é válida se nasceu de um processo legislativo que desrespeitou a LOM ou o RI naquilo em que eles reproduzem a Constituição.

Ocorre que muitas Casas Legislativas ainda operam com Leis Orgânicas promulgadas entre 1990 e 1992 — o prazo para sua edição foi fixado pelo art. 11, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — e com Regimentos editados há duas décadas ou mais. Desde então o País viveu mais de uma centena de Emendas Constitucionais, a edição de leis nacionais estruturantes e uma produção jurisprudencial dos Tribunais Superiores que redesenhou institutos inteiros do Direito Público municipal. A norma local que não acompanhou esse movimento não ficou apenas "velha": em muitos pontos tornou-se inválida, e em outros, perigosamente enganosa.

Conceito-chave — defasagem normativa

Chama-se **defasagem normativa** a distância entre o texto vigente de uma norma e o ordenamento que lhe é superior. Ela pode assumir quatro formas: (i) **desatualização** — remissões e terminologia superadas; (ii) **incompatibilidade** — dispositivo que contraria norma superveniente e já não pode ser aplicado; (iii) **antinomia interna** — contradição entre a LOM e o RI; e (iv) **lacuna** — ausência de tema que o ordenamento atual exige disciplinar.

Quase quatro décadas de transformações desde 1988

A Constituição de 1988 inaugurou o Município como ente federativo autônomo (art. 18), solução singular no direito comparado. Seguiu-se um ciclo intenso de reformas que alcançaram diretamente matérias tipicamente tratadas pelas Leis Orgânicas: a Reforma Administrativa (EC nº 19/1998), que instituiu o subsídio, o princípio da eficiência e o estágio probatório de três anos; as Reformas da Previdência (EC nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 103/2019); os limites de gasto do Poder Legislativo municipal (EC nº 25/2000, depois alterada pelas EC nº 58/2009 e nº 109/2021); a fixação constitucional do número máximo de vereadores (EC nº 58/2009); e o fim do voto secreto nas deliberações sobre veto e perda de mandato (EC nº 76/2013), entre muitas outras.

O ritmo não arrefeceu na última década. A Reforma Tributária do consumo (EC nº 132/2023) instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, que substituirá o ISS ao fim da transição. A EC nº 136/2025 reformulou o regime de precatórios e reabriu o parcelamento de débitos previdenciários; a EC nº 139/2026 deu nova redação ao art. 31, §1º, sobre o controle externo dos Municípios; e, em outubro de 2026, as Emendas nº 140 (agentes comunitários de saúde e de combate às endemias) e nº 141 (duração do trabalho) alcançaram matérias de pessoal que constam de praticamente todas as Leis Orgânicas.

Somam-se a essas mudanças constitucionais os grandes diplomas nacionais que qualquer Lei Orgânica contemporânea precisa reconhecer: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a lei de técnica legislativa (LC nº 95/1998), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Quadro I.1 — Emendas Constitucionais de maior impacto sobre a LOM e o RI

Emenda	Matéria alcançada na norma local	Módulo
EC 19/1998	Subsídio em parcela única; eficiência; estabilidade após três anos; teto	V e VI
EC 25/2000	Limites do subsídio dos vereadores e do gasto total da Câmara (art. 29-A)	V e VII
EC 50/2006	Períodos da sessão legislativa (art. 57) — parâmetro do calendário	III
EC 58/2009	Número máximo de vereadores por faixa populacional (art. 29, IV)	III
EC 76/2013	Voto aberto na apreciação do veto e na perda de mandato	IV e V
EC 103/2019	Reforma da Previdência; regimes próprios municipais	VI
EC 109/2021	Inativos e pensionistas no limite do art. 29-A	VII

EC 132/2023	Reforma Tributária: IBS, transição do ISS, COSIP	VII
EC 136/2025	Precatórios; parcelamento de débitos com o RPPS	VI e VII
EC 139/2026	Controle externo dos Municípios (art. 31, §1º)	VII
EC 140/2026	Agentes comunitários de saúde e de combate às endemias	VI
EC 141/2026	Duração normal do trabalho (art. 7º, XIII)	VI

Os custos da norma defasada

Manter dispositivos defasados não é uma escolha neutra. Em primeiro lugar, gera **insegurança jurídica**: o servidor que aplica a LOM pode estar aplicando uma regra inválida, e quem não a aplica precisa justificar por que deixou de cumprir o texto expresso da norma local. Em segundo lugar, alimenta **conflitos entre os Poderes** — sobre o quórum do veto, sobre o repasse do duodécimo, sobre a iniciativa das leis. Em terceiro lugar, atrai **apontamentos dos órgãos de controle**, em especial do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Ministério Público, que cada vez mais examinam a conformidade das normas locais. E, por fim, expõe a Câmara e o Município ao risco de **declaração de inconstitucionalidade**, com a consequente nulidade de atos praticados sob a norma viciada.

Há ainda um custo menos visível, mas igualmente sério: o descrédito institucional. Uma Câmara que não consegue dizer, com segurança, qual é o mandato de sua Mesa ou qual é o quórum para derrubar um veto transmite ao cidadão a imagem de uma instituição improvisada. Revisar a Lei Orgânica e o Regimento é, antes de tudo, um dever de **boa governança normativa**.

O caso-modelo e a metodologia do curso

Este curso parte de um caso real. Para preservar o sigilo, o Município utilizado como modelo é referido apenas como “um município do interior de Minas Gerais”, cuja Lei Orgânica data do início dos anos 1990 e cujo Regimento Interno foi editado em 2005. Os achados do diagnóstico desses dois textos — e não hipóteses de manual — são o material de trabalho de cada módulo. Quando a apostila diz “no caso-modelo”, refere-se a dispositivos que efetivamente constavam desses textos.

A metodologia é aplicada e segue, em todos os módulos, a mesma sequência: **problema** (o que a norma local diz e por que isso é um problema), **percepção** (o que a Constituição, a lei, a doutrina e a jurisprudência dizem sobre o tema) e **solução** (como redigir a correção, com o veículo normativo adequado). Cada módulo termina com um **caso prático** que convida o participante a redigir a proposição corretiva.

Os achados do caso-modelo em um quadro

Inconstitucionalidades: voto secreto na apreciação de veto e na perda de mandato; imposto municipal extinto ainda arrolado entre os tributos; estabilidade do servidor em dois anos; regime previdenciário anterior a 1998; compulsória aos setenta anos; Plano Diretor obrigatório só acima de 25 mil habitantes.

Antinomias LOM × RI: mandato da Mesa (dois anos × um ano); quórum de rejeição do veto (maioria absoluta × dois terços); forma de votação da perda de mandato (secreta × nominal); dia das sessões ordinárias (contradição interna do RI).

Lacunas: art. 29-A; LRF; orçamento impositivo; LAI; LGPD; licença-maternidade da vereadora; vedação ao nepotismo; processo legislativo eletrônico; regime dos ACS e ACE.

O que se pretende, ao final, não é apenas corrigir um texto, mas instalar uma competência: a capacidade técnica de cada Câmara de manter suas normas fundamentais atualizadas, com método e com fontes seguras. Esse é o fio que liga os oito módulos e a Conclusão.

MÓDULO I

Módulo I — A Lei Orgânica e o Regimento na arquitetura normativa municipal

Carga horária sugerida: 1h15 — Correlação normativa: CF/88, arts. 18, 29, 30, 57, §4º; ADCT, art. 11; LC 95/1998, art. 13; Súmula Vinculante 46.

Caso de abertura — quem prevalece?

Numa sessão ordinária, um vereador invoca o Regimento Interno para obstar a votação de uma matéria. O presidente responde citando a Lei Orgânica, que dispõe em sentido contrário. Instala-se o impasse: cada lado tem "o seu" texto, e ambos estão formalmente em vigor. A sessão é suspensa, e o assunto termina na assessoria jurídica — que, ao examinar os dois diplomas, descobre que a contradição existe há quase vinte anos.

Pergunta que orienta o módulo: qual é a posição de cada norma no ordenamento local, e como a Câmara deve agir quando elas se contradizem?

1.1 A natureza jurídica da Lei Orgânica

A Lei Orgânica é a norma de maior hierarquia no âmbito do Município. Elaborada e promulgada pela própria Câmara, por força do art. 29, *caput*, da Constituição, funciona como verdadeira constituição municipal: organiza os Poderes locais, fixa competências, institui direitos e impõe limites à atuação do Executivo e do Legislativo. A Constituição não a trata como uma lei qualquer — exige para ela um rito agravado e determina que observe, a um só tempo, os princípios da Constituição Federal, os da Constituição do respectivo Estado e os preceitos enumerados nos incisos do próprio art. 29.

Dispositivo — CF/88, art. 29, caput

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

Diferentemente das leis ordinárias, a LOM só pode ser alterada por processo qualificado — dois turnos, interstício e maioria de dois terços dos membros da Câmara. Essa **rigidez relativa** é o que lhe confere supremacia sobre as demais normas municipais: se uma lei ordinária, aprovada por maioria simples, pudesse modificar a Lei Orgânica, a distinção entre ambas desapareceria. A doutrina clássica do Direito Municipal é enfática nesse ponto. Hely Lopes Meirelles qualifica a Lei Orgânica como a lei fundamental e suprema do Município, à qual se subordinam todas as demais normas locais.[1]

Há uma consequência prática dessa natureza que passa despercebida em muitas Câmaras: a Lei Orgânica é **promulgada pela própria Câmara**, e não sancionada pelo prefeito. O mesmo vale para suas emendas. Não há, portanto, sanção ou veto em emenda à Lei Orgânica, e o projeto que a altera não segue o rito do art. 66 da Constituição. Submeter uma emenda à LOM à sanção do prefeito é erro de procedimento — inofensivo quando o prefeito sanciona, mas fonte de confusão quando ele veta.

1.2 A natureza do Regimento Interno

O Regimento Interno é a norma que disciplina a organização e o funcionamento internos da Câmara: sessões, comissões, tramitação de proposições, deliberações e vida parlamentar. É veiculado por **resolução** — espécie normativa de competência exclusiva da Câmara, que dispensa a sanção do prefeito e produz efeitos internos. Sua matéria é predominantemente *interna corporis*, o que atrai, por parte do Poder Judiciário, uma postura de deferência quanto ao mérito das decisões regimentais.

Essa deferência, contudo, não é absoluta. Quando o Regimento afronta a Constituição ou a própria Lei Orgânica, ou quando a sua aplicação repercute na validade do processo legislativo constitucionalmente disciplinado, o controle jurisdicional é cabível. José Afonso da Silva observa que o regimento é norma jurídica de eficácia interna, mas sindicável quando desborda para a inconstitucionalidade formal.[2] O Supremo Tribunal Federal firmou, em repercussão geral, a linha divisória entre as duas situações.

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Recomenda-se a consulta à edição mais recente, atualizada pelos continuadores da obra.
2. SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. São Paulo: Malheiros.

Jurisprudência — STF, Tema 1.120 da repercussão geral

STF — RE 1.297.884/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, mérito julgado em sessão virtual de 04 a 11/06/2021; tese reformulada no julgamento de embargos de declaração da Procuradoria-Geral da República (sessão virtual de 23 a 30/06/2023).

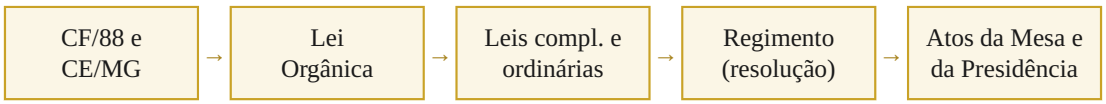
Tese vigente: "Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente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

Nota de atualização: a redação original de 2021 restringia a exceção às normas constitucionais "pertinentes ao processo legislativo"; os embargos de 2023 suprimiram essa restrição, de modo que **qualquer** desrespeito a norma constitucional autoriza o controle judicial.

A lição prática do Tema 1.120 é dupla. De um lado, a Câmara tem ampla liberdade para interpretar e aplicar o próprio Regimento, e o Judiciário não substituirá a sua interpretação pela de um vereador inconformado. De outro, essa liberdade tem um custo: um Regimento ambíguo ou contraditório transfere para a maioria de ocasião o poder de decidir, a cada sessão, qual regra vale. A segurança de todos — maioria e minoria — depende da qualidade do texto regimental, e não da boa vontade do Judiciário.

1.3 A hierarquia normativa municipal

No plano local há uma pirâmide clara: a Constituição Federal e a Constituição do Estado de Minas Gerais no topo; abaixo delas, a Lei Orgânica; em seguida, as leis complementares e ordinárias municipais; e, por fim, os atos normativos internos — entre eles o Regimento Interno, veiculado por resolução. A norma inferior retira seu fundamento de validade da superior.



Disso decorre uma regra decisiva para todo o curso: **o Regimento não pode contrariar a Lei Orgânica**. Havendo antinomia, prevalece a LOM, e o dispositivo regimental incompatível é inválido — aplica-se o critério hierárquico (*lex superior derogat inferiori*). Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que a validade das normas e atos administrativos depende de sua compatibilidade vertical com os fundamentos que lhes são superiores.[3]

Uma observação sobre a posição do Regimento em relação às leis ordinárias: não há, propriamente, hierarquia entre lei e resolução, mas **reserva de matéria**. A resolução regimental trata da organização interna da Câmara; a lei, das matérias que exigem a participação do

3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

Executivo. Uma lei ordinária que pretenda disciplinar o funcionamento interno da Câmara invade a reserva regimental; uma resolução que pretenda criar obrigações para o cidadão ou para o Executivo invade a reserva legal. Em ambos os casos o vício é de competência, e não de hierarquia.

1.4 A autonomia municipal e seus quatro pilares

A Constituição de 1988 elevou o Município a ente federativo (art. 18) e assegurou-lhe autonomia em quatro dimensões: **auto-organização** (editar a própria Lei Orgânica), **autogoverno** (eleger prefeito, vice-prefeito e vereadores), **autoadministração** (organizar e prestar serviços, gerir seus servidores e seu patrimônio) e **autolegislação** (legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, I e II).

A revisão da LOM e do RI é o exercício mais nobre dessa autonomia: é o Município moldando, dentro dos limites constitucionais, as regras de sua própria governança. Mas a autonomia é autonomia — e não soberania. Celso Antônio Bandeira de Mello adverte que o poder do ente local, embora amplo, opera sempre dentro da moldura traçada pela Constituição.[4] Daí por que a revisão não pode ser exercício de criatividade irrestrita: em boa parte dos temas, o que se faz é *adequar* o texto local a escolhas que a Constituição já fez.

1.5 Simetria constitucional: princípio e limites

Pelo princípio da simetria, o Município deve reproduzir, no que for pertinente, o modelo federal de organização dos Poderes. Assim, regras como as do processo de sanção e veto (art. 66), da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 75, observado o art. 31) e da iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º) irradiam-se para a esfera local, ainda que a Lei Orgânica silencie ou disponha de forma diversa.

A simetria, porém, não é imposição total. O STF distingue as **normas de reprodução obrigatória** — cujo desrespeito gera inconstitucionalidade — das que integram o espaço de autonomia local, que o ente pode disciplinar livremente. A doutrina mais recente adverte contra a "simetria automática": nem toda regra federal é de observância cogente pelos entes menores, e tratar todas como tal esvazia a autonomia que a própria Constituição quis proteger.

O exemplo mais estudado é a regra do art. 57, §4º, da Constituição, que veda a recondução para o mesmo cargo da Mesa do Congresso na eleição imediatamente subsequente. O Supremo afirmou que essa vedação **não é de reprodução obrigatória** por Estados e Municípios — mas, em seguida, extraiu dos princípios republicano e democrático um limite próprio: admite-se **uma única recondução sucessiva** ao mesmo cargo. O tema é aprofundado no Mó-

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

dulo III, mas é útil apresentá-lo desde já como paradigma do método: a autonomia local existe, e é limitada por princípios, e não apenas por regras.

> **Jurisprudência — STF, ADIs 6.720/AL, 6.721/RJ e 6.722/RO**
>
> **STF — Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.720, 6.721 e 6.722**, Tribunal Pleno, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 24/09/2021, publicação em 01/10/2021 (Mesas das Assembleias Legislativas de Alagoas, Rio de Janeiro e Rondônia).
>
> **Teses:** "O art. 57, § 4º, da CF, não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros." — "É inconstitucional a reeleição em número ilimitado, para mandatos consecutivos, dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas Estaduais para os mesmos cargos que ocupam, sendo-lhes permitida uma única recondução."

1.6 O dever — e a periodicidade — da revisão

A defasagem normativa não é apenas um risco: às vezes é o descumprimento de um comando expresso. A Lei Orgânica tomada como modelo determinava, em seu texto original, a revisão do próprio articulado após dois anos de vigência, pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara — fórmula comum nas LOMs do início dos anos 1990, inspirada no art. 3º do ADCT da Constituição Federal.

> **Dispositivo do caso-modelo — cláusula de revisão**
>
> A Lei Orgânica analisada previa que, após dois anos de sua promulgação, seria feita a sua revisão pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara — comando nunca efetivado.

Passadas mais de três décadas sem a consolidação das emendas e sem a revisão sistemática, o próprio dispositivo evidencia o dever, hoje amplamente vencido, de atualizar a norma fundamental do Município. Há, porém, uma armadilha nessa cláusula: ela **não autoriza**, hoje, uma revisão por maioria absoluta. Esgotado o momento nela previsto — tal como ocorreu com a revisão constitucional do art. 3º do ADCT, realizada uma única vez —, qualquer alteração da Lei Orgânica submete-se ao rito ordinário de emenda, com dois turnos e quórum de dois terços. Invocar a velha cláusula para aprovar uma "revisão" por maioria absoluta seria repetir, na esfera local, um vício formal grave.

1.7 As antinomias internas entre LOM e Regimento

O diagnóstico do caso-modelo revelou contradições diretas entre a Lei Orgânica e o Regimento. São elas que dão nome a boa parte dos litígios internos das Câmaras.

Quadro 1.1 — Antinomias identificadas no caso-modelo

Tema	Lei Orgânica	Regimento Interno	Parâmetro constitucional

Mandato da Mesa	Dois anos, vedada a recondução	Um ano	Autonomia local, limitada a uma recondução sucessiva (Módulo III)
Rejeição do veto	Maioria absoluta, escrutínio secreto	Dois terços, votação nominal	Maioria absoluta, votação aberta (art. 66, §4º)
Perda de mandato	Voto secreto	Voto nominal	Voto aberto, maioria absoluta (art. 55, §2º)
Dia das sessões	—	Dois dias distintos em artigos diferentes	Coerência interna

Cada antinomia é uma porta aberta para litígio. Note-se que, em dois dos quatro casos, **nenhum dos dois textos está correto**: a solução não é simplesmente fazer prevalecer a LOM, mas adequar ambos à Constituição. A revisão deve, antes de inovar, harmonizar os dois diplomas — sempre com prevalência da Lei Orgânica naquilo que é de livre conformação local, e com prevalência da Constituição naquilo que ela já decidiu.

1.8 O método em cinco passos

Primeiro passo: o diagnóstico normativo

A reforma bem-feita começa por um diagnóstico rigoroso. Recomenda-se um inventário artigo a artigo da LOM e do RI, classificando cada dispositivo em quatro categorias: **vigente e adequado**; **desatualizado** (remissão ou terminologia superada); **incompatível** com norma superior; ou **lacunoso** (tema atual ausente). Esse mapa é a espinha dorsal do projeto de revisão e permite priorizar o que é urgente — em especial os pontos de inconstitucionalidade — em relação ao que é apenas aperfeiçoamento redacional.

Quadro 1.2 — Modelo de matriz de diagnóstico

Dispositivo	Situação	Norma superveniente	Reforma sugerida	Prioridade
LOM, art. (rejeição do veto)	Incompatível	CF, art. 66, §4º (EC 76/2013)	Voto aberto; maioria absoluta	Alta
LOM, art. (tributos)	Incompatível	EC 3/1993; EC 132/2023	Suprimir imposto extinto; prever IBS	Alta
LOM, art. (princípios)	Desatualizado	CF, art. 37 (EC 19/1998)	Incluir eficiência	Média
— (ausente)	Lacunoso	Lei 12.527/2011	Capítulo de acesso à informação	Média

Documentar a fonte de cada proposta confere segurança ao processo e facilita o trabalho das comissões: o parecer pode remeter à matriz, e a matriz, à norma ou ao precedente que a justifica.

Segundo passo: definir o veículo normativo correto

Alterar a Lei Orgânica exige **emenda à LOM**, com a iniciativa que a própria Lei Orgânica estabelecer — em regra, um terço dos vereadores, o prefeito e, em muitas LOMs, os cidadãos —, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara. Alterar o Regimento faz-se por **resolução**, de iniciativa de vereador, da Mesa ou de comissão, no quórum que o próprio Regimento estabelecer, respeitada a LOM. Confundir os veículos é vício formal grave: emenda à LOM aprovada como resolução, ou reforma regimental que invade matéria reservada à Lei Orgânica, nasce inválida.

Terceiro passo: respeitar os limites materiais

Nem tudo pode ser objeto de emenda local. A LOM e o RI não podem contrariar a Constituição Federal, a Constituição de Minas Gerais nem as normas gerais da União. Não podem, por exemplo, tipificar crimes de responsabilidade nem disciplinar o respectivo processo — matéria de competência legislativa privativa da União —, nem criar despesa obrigatória sem a estimativa de impacto exigida pelo art. 113 do ADCT.

> **Jurisprudência — Súmula Vinculante 46 do STF**
>
> “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.”

A Súmula Vinculante 46 tem incidência direta sobre as Leis Orgânicas: muitas delas, editadas antes de sua aprovação, “tipificam” infrações do prefeito, criam ritos próprios de cassação ou alteram os prazos do Decreto-Lei nº 201/1967. Esses dispositivos devem ser suprimidos e substituídos por remissão à legislação federal. A Lei Orgânica pode — e deve — disciplinar a organização interna do procedimento naquilo que o Decreto-Lei deixa à Câmara, mas não pode criar tipos, ampliar ou reduzir garantias ou alterar o rito federal.

Quarto passo: consolidar antes de inovar

Muitas Leis Orgânicas convivem com dezenas de emendas esparsas, nunca incorporadas a um texto único. O primeiro produto da revisão deve ser um **texto consolidado**, com todas as alterações integradas, sem mudança de mérito. A consolidação é exigência de boa técnica legislativa, inspirada no art. 13 da LC nº 95/1998, e é serviço direto ao cidadão e ao próprio parlamentar, que passam a dispor de uma norma legível e confiável. Sem ela, a Câmara corre o risco de emendar um dispositivo cuja redação vigente nem sequer conhece com certeza.

Quinto passo: institucionalizar a revisão permanente

A atualização normativa não deve ser evento isolado, mas rotina. Recomenda-se criar, no próprio Regimento, uma comissão ou rotina de revisão periódica que acompanhe as Emendas Constitucionais, as leis nacionais e a jurisprudência dos Tribunais Superiores e do TCE/MG. O exemplo é eloquente: entre setembro de 2025 e outubro de 2026, quatro Emendas Constitucionais (nº 136, 139, 140 e 141) alcançaram matérias tratadas na LOM — precatórios, controle externo, agentes comunitários de saúde e jornada de trabalho. Uma Câmara sem rotina de monitoramento só descobre essas mudanças quando um servidor, um cidadão ou o Tribunal de Contas as invoca.

Minuta — dispositivo regimental de revisão permanente

Art. ___ Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação, sem prejuízo de suas demais atribuições, acompanhar permanentemente as alterações da Constituição Federal, da Constituição do Estado, da legislação nacional e da jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas do Estado que repercutam na Lei Orgânica e neste Regimento.

§ 1º A Comissão apresentará à Mesa, até o último dia útil de cada sessão legislativa, relatório de conformidade normativa, com a indicação dos dispositivos que demandem atualização.

§ 2º O relatório será publicado no sítio eletrônico da Câmara e poderá subsidiar proposta de emenda à Lei Orgânica ou projeto de resolução.

Resumo executivo do Módulo I

• A Lei Orgânica é a norma suprema do Município: promulgada pela Câmara, alterável apenas por emenda em dois turnos, com interstício de dez dias e quórum de dois terços (CF, art. 29).

• O Regimento Interno, veiculado por resolução, organiza a Câmara e subordina-se à LOM; havendo antinomia, prevalece a Lei Orgânica — salvo quando ambas contrariam a Constituição, caso em que ambas devem ser corrigidas.

• A interpretação de normas meramente regimentais é, em regra, imune ao controle judicial (Tema 1.120); a qualidade do Regimento é, por isso, a principal garantia de segurança das próprias minorias.

• A simetria não é automática: há normas de reprodução obrigatória e espaços de autonomia, estes limitados por princípios (ex.: uma única recondução sucessiva na Mesa).

• Método em cinco passos: diagnosticar, escolher o veículo, respeitar os limites materiais (SV 46), consolidar e institucionalizar a revisão permanente.

Caso prático do Módulo I — o conflito entre a Lei Orgânica e o Regimento

Situação: o Regimento fixa o mandato da Mesa em um ano; a Lei Orgânica, em dois anos. Ao final do primeiro ano, um grupo de vereadores convoca eleição para nova Mesa, invocando o Regimento. A Mesa em exercício resiste, invocando a Lei Orgânica.

Questão reflexiva: qual norma prevalece e por quê? Que providência a Câmara deveria ter adotado para evitar o impasse? Redija a ementa de uma emenda que harmonize os dois diplomas, definindo com clareza a duração do mandato da Mesa e a data de sua eleição.

Questões para fixação

1. Por que se diz que a Lei Orgânica é dotada de “rigidez relativa”? Qual a consequência dessa rigidez para as leis ordinárias municipais?
2. Emenda à Lei Orgânica deve ser encaminhada à sanção do prefeito? Justifique.
3. Segundo o Tema 1.120 do STF, em que hipótese o Judiciário pode controlar atos praticados com base no Regimento Interno?
4. A cláusula da Lei Orgânica que previa sua revisão, por maioria absoluta, dois anos após a promulgação ainda pode ser invocada hoje? Por quê?
5. Uma emenda à Lei Orgânica pode criar uma nova infração político-administrativa do prefeito, punível com cassação? Fundamente.

Leitura complementar

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulos sobre a Lei Orgânica e a Câmara Municipal.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis* — capítulo sobre os regimentos parlamentares.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.297.884 (Tema 1.120) — íntegra do acórdão no portal do STF.

MÓDULO II

Módulo II — Técnica legislativa e o procedimento de revisão das normas internas

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 29, caput e XIII, 59, parágrafo único, e 60; LC 95/1998, arts. 7º a 13; Lei 13.146/2015.

Caso de abertura — a atualização que nasceu morta

A Câmara aprova, às pressas, uma "atualização" da Lei Orgânica por meio de resolução, em turno único, para "adequá-la à Constituição" antes do recesso. Meses depois, o Ministério Público questiona a validade de todo o ato. A defesa da Câmara argumenta que o conteúdo das alterações estava correto — e estava. O problema não foi de conteúdo: foi de procedimento e de técnica.

Pergunta que orienta o módulo: que regras de forma uma revisão normativa precisa observar para que o seu acerto de conteúdo produza efeitos?

2.1 Emendar a LOM não é o mesmo que fazer lei

O primeiro erro recorrente é tratar a emenda à Lei Orgânica como uma lei ordinária qualquer. A Constituição impõe rito próprio e agravado: iniciativa qualificada, dois turnos de votação, interstício mínimo de dez dias entre eles e quórum de dois terços dos membros da Câmara — e não dos presentes. Numa Câmara de nove vereadores, são necessários seis votos favoráveis em cada turno; numa de onze, oito; numa de treze, nove.

Ignorar qualquer desses requisitos gera **inconstitucionalidade formal** — vício que contamina a norma independentemente do acerto de seu conteúdo. Marçal Justen Filho lembra que o vício de forma atinge a própria existência válida do ato normativo e não é sanado pela qualidade do mérito.[5] Em termos práticos: uma emenda à LOM perfeita no conteúdo, mas aprovada em turno único, é tão inválida quanto uma emenda absurda.

Quadro 2.1 — Quórum de dois terços por composição da Câmara

Número de vereadores	9	11	13	15	17	19	21
Votos mínimos (2/3 dos membros)	6	8	9	10	12	13	14
Maioria absoluta (para comparação)	5	6	7	8	9	10	11

2.2 O veículo errado invalida a reforma

Reforma da Lei Orgânica faz-se por **emenda à LOM**; reforma do Regimento faz-se por **resolução**. Cada matéria tem seu veículo, e a doutrina do processo legislativo distingue

5. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

com nitidez essa *reserva de veículo*: a cada espécie normativa corresponde um procedimento e um campo material próprios. Usar resolução para alterar a Lei Orgânica, ou lei ordinária para dispor sobre matéria reservada à LOM, é vício insanável.

No caso-modelo, a ausência de consolidação agravava o risco: sem um texto oficial único, tornava-se difícil sequer saber qual a redação vigente a ser emendada. Uma emenda que dá "nova redação" a um artigo já alterado anteriormente, partindo do texto original, pode — sem que ninguém perceba — revogar implicitamente a alteração anterior. A consolidação (item 2.10) não é luxo editorial; é pressuposto da emenda segura.

Quadro 2.2 — Espécies normativas e seus veículos

Matéria	Veículo	Sanção do prefeito	Quórum e turnos (regra)
Alteração da Lei Orgânica	Emenda à LOM	Não — promulgação pela Mesa	2/3 dos membros, dois turnos, interstício de 10 dias
Regimento e organização interna da Câmara	Resolução	Não	Conforme LOM e RI
Atos de efeitos externos de competência exclusiva da Câmara (ex.: julgamento de contas, sustação de atos)	Decreto legislativo	Não	Conforme LOM e RI
Matérias que exigem participação do Executivo	Lei complementar ou ordinária	Sim	Maioria absoluta (LC) ou simples (LO)

2.3 Remissões estáticas: uma armadilha silenciosa

A Lei Orgânica analisada remete, em diversos pontos, a artigos numerados da Constituição Federal e da Constituição estadual — por exemplo, à sistemática de precatórios e à repartição de receitas tributárias. Muitos desses artigos foram alterados por Emendas posteriores, que deslocaram conteúdo, criaram parágrafos e revogaram incisos. O resultado é uma norma que "aponta" para dispositivos que já não dizem o que diziam — fonte permanente de erro para quem a aplica.

A LC nº 95/1998, ao tratar da precisão do texto, exige que se indique expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de expressões vagas como "anterior" ou "seguinte" (art. 11, II, "g"). A regra combate a remissão imprecisa; mas a experiência municipal mostra um problema adicional, que a lei não resolve sozinha: a remissão **precisa, porém estática**, a um dispositivo de norma alheia e sujeita a reformas frequentes. Daí a recomendação técnica, desenvolvida no item 2.9, de preferir a reprodução do conteúdo ou a remissão genérica ao diploma quando o dispositivo de destino for instável.

Atenção — correção em relação ao material de aula

O slide correspondente atribui ao art. 11, III, da LC 95/1998 a recomendação de "evitar remissão a norma sujeita a alteração". O texto da lei não contém essa regra: o art. 11, III, trata da **ordem lógica**, e a disciplina da remissão está no art. 11, II, "g", que exige a indicação expressa do dispositivo remetido. A recomendação de evitar remissões estáticas a normas instáveis é **boa prática de legística**, derivada do princípio da precisão — e é assim que esta apostila a apresenta.

2.4 A LC 95/1998 como gramática da lei

A Lei Complementar nº 95/1998, editada com fundamento no art. 59, parágrafo único, da Constituição, é o manual oficial de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Disciplina a estruturação (artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens), a articulação lógica, a clareza e a precisão, a cláusula de vigência, a cláusula de revogação e a consolidação. Embora dirigida diretamente às leis federais, seus parâmetros de boa técnica são referência para todos os entes, e muitas Leis Orgânicas — e Regimentos — determinam expressamente a sua observância.

Quadro 2.3 — Regras essenciais da LC 95/1998 para a revisão

Dispositivo	Regra
Art. 7º, I e II	Cada lei tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a ele ou a ele não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.
Art. 8º	A vigência será indicada de forma expressa, com prazo razoável para amplo conhecimento; "entra em vigor na data de sua publicação" apenas para leis de pequena repercussão.
Art. 9º	A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições revogadas — veda-se a fórmula genérica "revogam-se as disposições em contrário".
Art. 10	O artigo é a unidade básica; desdobra-se em parágrafos e incisos; incisos em alíneas; alíneas em itens.
Art. 11	Clareza (frases curtas, ordem direta), precisão (sentido unívoco, remissão expressa) e ordem lógica (um único assunto por artigo; exceções nos parágrafos).
Art. 12	Alteração por reprodução integral, revogação parcial ou substituição/acréscimo no próprio texto; vedada a renumeração; marca "(NR)".
Art. 13	Consolidação: integração das normas pertinentes a uma matéria em diploma único, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa.

A boa legística ensina que clareza, concisão e ordem não são estética: são condição de segurança jurídica e de acesso do cidadão à norma. Um artigo que trata de três assuntos, com exceções escondidas no meio do *caput*, será interpretado de três maneiras diferentes por três Mesas diferentes.

2.5 Quem pode deflagrar a revisão

A Constituição Federal não enumera os legitimados para propor emenda à Lei Orgânica; quem o faz é a própria LOM, inspirada, por simetria, no art. 60 da Constituição. O padrão mais difundido — e o adotado no caso-modelo — confere a iniciativa a, no mínimo, **um terço dos vereadores**, ao **prefeito** e, em muitas Leis Orgânicas, aos **cidadãos**, mediante subscrição de percentual do eleitorado. Já a reforma do Regimento cabe a vereador, à Mesa ou a comissão, na forma que o próprio RI estabelecer.

Identificar corretamente os legitimados evita a rejeição liminar da proposta por vício de iniciativa e confere legitimidade política ao processo de revisão. A iniciativa de emenda à norma fundamental é sempre qualificada: onde a LOM exige a subscrição de um terço dos vereadores, não se admite proposta de vereador isolado — ainda que, depois, ela venha a ser aprovada por ampla maioria. O vício de iniciativa não se convalida pela aprovação.

2.6 Iniciativa popular e participação

A Lei Orgânica do caso-modelo já prevê a iniciativa popular no processo legislativo, mediante subscrição de percentual do eleitorado. Trata-se de preceito constitucional de observância obrigatória pelo Município.

> **Dispositivo — CF/88, art. 29, XIII**
>
> “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;”

O instrumento é poderoso — e subutilizado. A revisão é oportunidade para modernizá-lo: admitir a coleta de assinaturas em meio eletrônico, com mecanismos de autenticação; prever audiências públicas obrigatórias no processo de emenda à LOM; abrir consultas digitais sobre os eixos da revisão; e garantir a transparência ativa de todo o procedimento, com publicação da matriz de diagnóstico e dos pareceres. A participação, além de legitimar politicamente a reforma, costuma revelar problemas que a assessoria técnica não enxerga — porque é o cidadão quem tropeça na norma defasada.

2.7 Limites materiais à reforma local

Há matérias vedadas ao legislador municipal. Não se pode, por emenda à LOM ou por resolução, contrariar a Constituição, invadir competência da União — como a definição de crimes de responsabilidade e o respectivo processo (Súmula Vinculante 46, examinada no Módulo I) — ou criar despesa obrigatória sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. Também não se pode, por emenda à Lei Orgânica de ini-

ciativa parlamentar, contornar as reservas de iniciativa do prefeito: o STF tem reiteradamente afirmado que a emenda à Constituição estadual ou à Lei Orgânica não é via para burlar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo em matérias como regime de servidores e organização administrativa.

Reconhecer esses limites antes de votar poupa a Câmara do desgaste de aprovar dispositivos natimortos. Uma boa prática é incluir, no parecer da Comissão de Legislação e Justiça sobre cada proposta de emenda, um tópico obrigatório de **compatibilidade material**, com três perguntas: a matéria é de competência municipal? Há reserva de iniciativa? Há criação ou alteração de despesa obrigatória?

2.8 Técnicas de emenda: aditiva, supressiva e modificativa

A reforma opera por três técnicas básicas: a emenda **aditiva** insere dispositivo novo; a **supressiva** revoga o obsoleto; a **modificativa** dá nova redação ao existente. O domínio dessas técnicas permite atualizar o texto sem quebrar sua organicidade. A LC 95/1998 disciplina a alteração das leis em três modalidades (art. 12): reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável; revogação parcial; e, nos demais casos, substituição do dispositivo no próprio texto ou acréscimo de dispositivo novo.

Dispositivo — LC 95/1998, art. 12, III, "b" a "d" (síntese fiel)

É vedada qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo; os acréscimos recebem o número do dispositivo imediatamente anterior seguido de letras maiúsculas (art. 10-A, 10-B...). É vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado ou declarado inconstitucional, que deve manter essa indicação. Admite-se a reordenação interna das unidades do artigo, identificando-se o artigo modificado com as letras "NR", entre parênteses, uma única vez ao seu final.

Na prática da revisão municipal, essas regras têm duas consequências. A primeira é que a revisão **não deve renumerar** a Lei Orgânica, ainda que dezenas de dispositivos sejam revogados: os números revogados permanecem com a indicação "(Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº __/__)", e os novos dispositivos recebem letras (Art. 45-A). A segunda é que, se a alteração for tão extensa que o texto resultante fique ilegível, a técnica recomendada é a **reprodução integral em novo texto** — isto é, uma nova Lei Orgânica, promulgada pelo mesmo rito qualificado, que revogue expressamente a anterior.

Minuta — emenda modificativa com técnica da LC 95/1998

EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº ___, DE ___ DE _____ DE 2026

Altera o art. 52 da Lei Orgânica do Município para adequar a apreciação do veto ao art. 66, § 4º, da Constituição Federal.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE _____, nos termos do art. 29 da Constituição Federal e do art. ___ da Lei Orgânica, promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica:

Art. 1º O § 4º do art. 52 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. .....

§ 4º O veto será apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em votação aberta. (NR)"

Art. 2º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

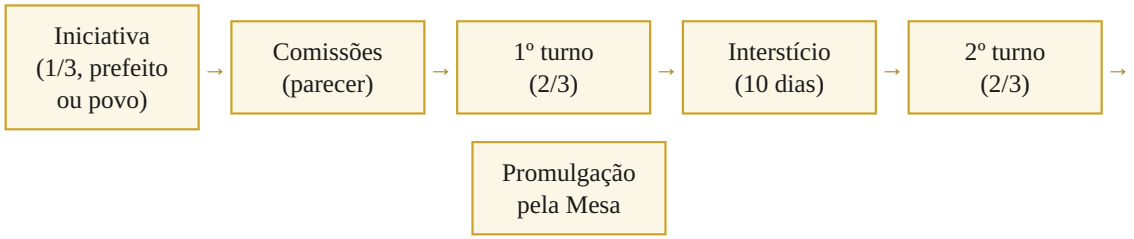
2.9 Da remissão estática à remissão segura

Onde a norma antiga remetia a "art. tal da Constituição", a revisão deve optar por uma de duas soluções. A primeira é **reproduzir o conteúdo** constitucional no corpo da LOM, tornando-a autossuficiente — solução indicada quando a regra é estável e o conteúdo é necessário à compreensão do dispositivo local (por exemplo, o quórum de rejeição do veto). A segunda é **remeter genericamente** à Constituição ou à legislação federal, sem indicar número — solução indicada quando a matéria é instável ou extensa (por exemplo, regime de precatórios, repartição de receitas, regras de aposentadoria).

Compare: "os precatórios serão pagos na forma do art. 100 e do art. 33 do ADCT" (remissão estática, envelhecida a cada Emenda) e "os débitos da Fazenda Pública Municipal decorrentes de sentença judicial serão pagos na forma prevista na Constituição Federal" (remissão genérica, que acompanha automaticamente as mudanças). A segunda fórmula é menos informativa, mas nunca mente. Assim, futuras Emendas Constitucionais não tornam a norma municipal obsoleta da noite para o dia.

2.10 O roteiro procedimental da emenda à LOM e a consolidação

Recomenda-se um fluxo claro: protocolo da proposta pelos legitimados; leitura em plenário e distribuição; parecer das comissões, com exame de constitucionalidade, legalidade e mérito; primeiro turno de votação; interstício mínimo de dez dias; segundo turno; e promulgação pela Mesa, seguida de publicação. Em ambos os turnos, o quórum de dois terços dos membros da Câmara.



Documentar cada etapa — pareceres, atas, listas de votação nominal, certidões de interstício — é a melhor defesa contra futuros questionamentos de validade. O ônus de provar a regularidade do procedimento, numa ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, recai na prática sobre a Câmara.

Antes ou ao lado das emendas, a Câmara deve produzir o **texto consolidado** da LOM e do RI, integrando todas as alterações já existentes, sem mudança de mérito. É a consolidação que devolve legibilidade e confiabilidade à norma. A LC 95/1998 define a consolidação como a integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma, revogando-se formalmente as leis incorporadas, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados (art. 13, §1º). No âmbito da LOM, a consolidação pode ser feita de dois modos: (i) por **texto compilado** de caráter informativo, publicado pela Mesa, que não substitui as emendas; ou (ii) por **emenda consolidadora**, aprovada pelo rito qualificado, que republica integralmente o texto. O primeiro é mais simples; o segundo dá ao texto consolidado força normativa própria.

2.11 Redação legislativa: clareza é segurança

Frases curtas, ordem direta, um assunto por artigo e vocabulário técnico preciso reduzem a litigiosidade. Ambiguidade redacional é convite à judicialização e à divergência interpretativa entre os Poderes. A revisão é a chance de expurgar arcaísmos, corrigir a terminologia e uniformizar conceitos ao longo de todo o texto.

Quadro 2.4 — Atualizações terminológicas recorrentes

Termo superado	Termo atual	Fundamento
“portador de deficiência”	“pessoa com deficiência”	Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)
“remuneração” / “vencimentos” do vereador	“subsídio”	CF, art. 39, §4º (EC 19/1998)
“ensino de 1º e 2º graus”	“ensino fundamental” e “ensino médio”	Lei 9.394/1996 (LDB)
“aposentadoria por tempo de serviço”	regras de idade e tempo de contribuição	EC 20/1998 e EC 103/2019
“escrutínio secreto” (veto e perda de mandato)	“votação aberta”	EC 76/2013

“afixação em local próprio”	publicação em meio oficial eletrônico	LC 131/2009; Lei 12.527/2011

Resumo executivo do Módulo II

• Emenda à LOM: iniciativa qualificada (definida na própria LOM), dois turnos, interstício de dez dias, dois terços dos membros, promulgação pela Mesa — sem sanção.

• Reforma do Regimento: resolução. Cada matéria tem seu veículo; o veículo errado gera vício formal insanável, ainda que o conteúdo esteja correto.

• Limites materiais: competência da União (SV 46), reservas de iniciativa do prefeito e art. 113 do ADCT.

• LC 95/1998: um objeto por lei, revogação expressa, vedação de renumeração, marca “(NR)”, consolidação sem alteração de mérito.

• Remissões: preferir reprodução do conteúdo (normas estáveis) ou remissão genérica (normas instáveis) à remissão estática a número de artigo.

Caso prático do Módulo II — a reforma anulada por vício de forma

Situação: a Câmara aprovou, em turno único e por maioria simples, uma resolução que “atualizava” dez artigos da Lei Orgânica. Um vereador, isoladamente, foi o autor da proposta.

Questão reflexiva: aponte todos os vícios formais do episódio (veículo, iniciativa, turnos e quórum) e reescreva o roteiro correto que a Câmara deveria ter seguido. Elabore a ementa de uma emenda à LOM tecnicamente adequada para uma dessas atualizações.

Questões para fixação

1. Numa Câmara de onze vereadores, quantos votos são necessários, em cada turno, para aprovar uma emenda à Lei Orgânica? E se apenas nove estiverem presentes?
2. Qual a diferença entre remissão estática, remissão genérica e reprodução de conteúdo? Em que situação cada uma é recomendável?
3. Por que a revisão da LOM não deve renumerar os artigos, ainda que muitos sejam revogados? Como identificar os dispositivos acrescidos?
4. A aprovação, por ampla maioria, de proposta de emenda à LOM apresentada por um único vereador sana o vício de iniciativa? Justifique.
5. Diferencie texto compilado de emenda consolidadora quanto à força normativa.

Leitura complementar

- BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 — texto integral no portal da Presidência da República.
- BRASIL. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República* — capítulo sobre atos normativos.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*.

MÓDULO III

Módulo III — Organização e funcionamento do Poder Legislativo municipal

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 29, IV, 37, caput, 57, caput e §4º, 58, §3º; EC 50/2006, 58/2009 e 76/2013.

Caso de abertura — a legislatura que começou em contradição

Ao instalar a legislatura, a Câmara descobre que seu Regimento marca as sessões ordinárias para a última sexta-feira do mês em um artigo e para a última segunda-feira em outro; fixa o mandato da Mesa em um ano, enquanto a Lei Orgânica fala em dois; e atribui o exame das contas do prefeito à comissão de legislação e justiça. Ninguém havia notado — até que a primeira disputa interna obrigou todos a ler o texto com atenção.

Pergunta que orienta o módulo: onde termina o que a Constituição impõe à organização da Câmara e onde começa o espaço de decisão local?

3.1 O número de vereadores após a EC 58/2009

A composição da Câmara deixou de ser tema de livre conformação local. A Emenda Constitucional nº 58/2009 deu nova redação ao art. 29, IV, da Constituição e fixou, no próprio texto constitucional, o número **máximo** de vereadores por faixa populacional, em vinte e quatro faixas que vão de nove vereadores (Municípios de até 15.000 habitantes) a cinquenta e cinco (Municípios com mais de 8.000.000 de habitantes). Dentro do limite máximo da sua faixa, cabe à Lei Orgânica fixar o número de cadeiras.

Quadro 3.1 — Primeiras faixas do art. 29, IV (as mais frequentes em Minas Gerais)

População do Município	Limite máximo de vereadores
Até 15.000 habitantes	9
Mais de 15.000 e até 30.000	11
Mais de 30.000 e até 50.000	13
Mais de 50.000 e até 80.000	15
Mais de 80.000 e até 120.000	17
Mais de 120.000 e até 160.000	19

No caso-modelo, a Lei Orgânica remetia a fixação do número de vereadores a resolução da Câmara, e o Regimento, à Justiça Eleitoral — redações que refletem o período anterior à EC 58/2009, quando o tema era regido por parâmetros de proporcionalidade fixados pelo TSE. Ambas precisam ser alinhadas ao parâmetro constitucional vigente: a fixação do número

de vereadores é matéria da **Lei Orgânica**, dentro do teto constitucional da faixa, e deve ocorrer com antecedência em relação ao pleito, para que a Justiça Eleitoral a considere na distribuição das vagas.

Jurisprudência — STF, ADI 4.307/DF

STF — Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.307/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento de mérito em 11/04/2013, DJe 01/10/2013 (medida cautelar referendada em 11/11/2009). Objeto: art. 3º, I, da EC nº 58/2009.

Ementa (excertos): "RETROAÇÃO DE EFEITOS À ELEIÇÃO DE 2008 (ART. 3º, INC. I). POSSE DE NOVOS VEREADORES: IMPOSSIBILIDADE. ALTERAÇÃO DO RESULTADO DE PROCESSO ELEITORAL ENCERRADO: INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRARIEDADE AO ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA." [...] "Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpre o princípio democrático da soberania popular."

Leitura para a Câmara: alterações no número de cadeiras valem para eleições futuras; não se altera a composição de legislatura em curso.

3.2 O conflito sobre o mandato da Mesa

O ponto mais crítico do caso-modelo é a antinomia sobre a Mesa Diretora: a Lei Orgânica fixa o mandato em dois anos, com vedação de recondução; o Regimento, em um ano. Trata-se de contradição direta entre norma superior e inferior, que se resolve, em tese, pelo critério hierárquico — a resolução regimental não pode contrariar a Lei Orgânica, e o dispositivo regimental incompatível é inválido.

Na prática, porém, a solução "em tese" não basta. Enquanto não resolvida pela via legislativa, a contradição alimenta disputas pela direção da Casa e expõe a Câmara à judicialização de suas próprias eleições internas. E, como se verá no item 3.5, a regra da LOM do caso-modelo (vedação absoluta de recondução) é constitucionalmente possível, mas não é a única: a Câmara pode optar por admitir uma recondução, desde que o faça de forma expressa e idêntica nos dois diplomas.

3.3 Calendário de sessões desatualizado

O Regimento de 2005 fixa os períodos da sessão legislativa em moldes anteriores à Emenda Constitucional nº 50/2006, que alterou o art. 57 da Constituição e redefiniu os intervalos de funcionamento e de recesso do Congresso Nacional. Além disso, o próprio Regimento incorre em incoerência interna ao indicar dias distintos para as sessões ordinárias em artigos diferentes.

Dispositivo — CF/88, art. 57, caput (redação da EC 50/2006)

"O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro."

É preciso precisão aqui: o calendário do Congresso **não é**, em todos os seus detalhes, norma de reprodução obrigatória pelos Municípios. A Câmara Municipal pode, no exercício de sua autonomia, fixar períodos próprios de funcionamento. O art. 57 funciona como **parâmetro de simetria** — referência de boa organização —, e não como molde rígido. O que é inadmissível é o calendário *contraditório* ou o calendário que, por estar vinculado a uma redação constitucional revogada, gera dúvida sobre a validade de sessões e convocações.

3.4 A Mesa Diretora: função e composição

A Mesa é o órgão de direção dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara. A ela cabe presidir as sessões, ordenar as despesas da Casa, representá-la, promulgar as emendas à Lei Orgânica, as resoluções e os decretos legislativos e conduzir o processo legislativo. Hely Lopes Meirelles descreve a Mesa como o núcleo diretivo da Câmara, cuja regularidade de investidura condiciona a validade dos atos da Casa.[6]

Daí a gravidade de uma eleição de Mesa contestável: se a investidura do presidente é inválida, são questionáveis os atos de ordenação de despesa, as convocações de sessão, as promulgações. A definição do prazo do mandato e da possibilidade de recondução é decisão de política institucional — mas deve ser **única e coerente** entre LOM e Regimento, e deve observar os limites fixados pelo Supremo.

3.5 Recondução da Mesa: o que diz o STF

A vedação de recondução prevista no art. 57, §4º, da Constituição não é norma de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios. O STF, porém, consolidou, a partir de dezembro de 2020 (ADI 6.524, sobre as Mesas do Congresso) e, quanto aos entes subnacionais, a partir de 2021, o entendimento de que os princípios republicano e democrático admitem **uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa**, independentemente de os mandatos consecutivos se referirem à mesma legislatura ou a legislaturas distintas.

6. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Jurisprudência — STF, ADPF 959/BA (Câmara Municipal de Salvador)

STF — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 959, Tribunal Pleno, rel. Min. Nunes Marques, julgamento unânime em sessão virtual encerrada em 20/11/2023.

Entendimento: o dispositivo da Lei Orgânica do Município de Salvador sobre a eleição da Mesa "deve ser interpretado de forma a permitir apenas uma recondução sucessiva ao mesmo cargo na Mesa Diretora", regra aplicável "independentemente da legislatura".

Jurisprudência — STF, ADI 6.674/MT (marco temporal da contagem)

STF — ADI 6.674/MT, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento unânime em sessão virtual de 08 a 18/12/2023.

Tese (item iii): "o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524 (7.1.2021), de modo que serão consideradas, para fins de inelegibilidade, apenas as composições do biênio 2021-2022 e posteriores, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal."

Jurisprudência — STF, Rcl 76.337 AgR/BA (Câmara Municipal de Santaluz)

STF — Agravo Regimental na Reclamação 76.337/BA, Segunda Turma, rel. Min. Nunes Marques, DJe 21/05/2025. Agravo desprovido.

Ementa (excerto): "a recondução para o biênio 2025-2026 consiste em ofensa ao decidido nos precedentes vinculantes, pois representa uma terceira reeleição sucessiva, contabilizada a partir do biênio 2021-2022, para o mesmo cargo da Mesa Diretora."

Jurisprudência — STF, ADI 7.733/RN e ADI 7.350/TO (data e simultaneidade das eleições)

ADI 7.733/RN, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, unânime, sessão virtual encerrada em 18/11/2024. **Tese:** "As eleições dos integrantes da Mesa Diretora do Poder Legislativo para o segundo biênio da legislatura devem ser realizadas a partir do mês de outubro do ano anterior ao início do mandato pertinente, em respeito à legitimidade do processo legislativo e à expressão política da atual composição da Casa Legislativa."

ADI 7.350/TO, Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, unânime, julgamento em 08/03/2024. **Tese:** "É inconstitucional — por subverter os princípios republicano e democrático em seus aspectos basilares: periodicidade dos pleitos, alternância do poder, controle e fiscalização do poder, promoção do pluralismo, representação e soberania popular (CF/1988, arts. 1º, caput, V e parágrafo único; e 60, § 4º, II) — norma de Constituição estadual que prevê eleições concomitantes (no início de cada legislatura) da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa para os dois biênios subsequentes."

Para a Câmara Municipal, a jurisprudência resulta em três regras práticas, que a revisão deve incorporar: (i) a Lei Orgânica pode vedar qualquer recondução (como faz a LOM do

caso-modelo) ou admitir **uma** recondução sucessiva — mas não pode admitir reconduções ilimitadas; (ii) a contagem considera o mesmo cargo, de modo que o presidente reeleito uma vez não pode concorrer a um terceiro mandato consecutivo na presidência, ainda que mude de legislatura; (iii) a data da eleição do segundo biênio deve ser fixada de modo a preservar a legitimidade democrática da escolha, evitando-se eleições antecipadas que esvaziem o mandato em curso.

3.6 As comissões permanentes e temporárias

As comissões são o espaço técnico do processo legislativo: examinam a constitucionalidade, a legalidade e o mérito das proposições, realizam audiências públicas e exercem parcela relevante da fiscalização. No caso-modelo, a estrutura é enxuta — compatível com uma Câmara pequena —, mas exige ajustes de competência. O mais relevante: o exame das contas anuais do prefeito estava atribuído à comissão de legislação e justiça, quando é matéria própria da **comissão de finanças e orçamento**, que acompanha a execução orçamentária ao longo do exercício e detém, portanto, a visão técnica necessária para opinar sobre o parecer prévio do Tribunal de Contas.

Quadro 3.2 — Desenho mínimo de comissões permanentes para Câmara de pequeno porte

Comissão	Competência essencial
Legislação, Justiça e Redação	Constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e redação final; triagem de iniciativa (Módulo IV); acompanhamento da revisão normativa permanente
Finanças, Orçamento e Tomada de Contas	PPA, LDO, LOA e créditos adicionais; emendas impositivas; contas anuais do prefeito e da Mesa; audiências da LRF
Serviços Públicos e Políticas Sociais (ou comissões temáticas)	Mérito das proposições setoriais (saúde, educação, assistência, obras, meio ambiente)

3.7 Comissões Parlamentares de Inquérito

A CPI é o instrumento mais incisivo de fiscalização da Câmara. A Lei Orgânica do caso-modelo reconhece-lhe poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, reproduzindo o art. 58, §3º, da Constituição; mas o Regimento é lacônico quanto a requisitos, limites e prazos.

Dispositivo — CF/88, art. 58, §3º (parâmetro de simetria)

"As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

Os três requisitos constitucionais — requerimento de um terço dos membros, fato determinado e prazo certo — são de reprodução obrigatória e configuram, segundo jurisprudência antiga e pacífica do STF, um **direito das minorias parlamentares**: preenchidos os requisitos, a instalação da CPI não pode ser obstada pela maioria nem pela Presidência. Em 2026, o Plenário do Supremo reafirmou essa garantia e, ao mesmo tempo, delimitou o seu alcance.

Jurisprudência — STF, MS 40.799/DF (Plenário, 2026)

STF — Mandado de Segurança 40.799/DF, Tribunal Pleno, relator originário Min. André Mendonça (vencido), redator do acórdão Min. Flávio Dino, julgamento em 26/03/2026 (caso da CPMI do INSS).

Entendimento: a criação de comissão parlamentar de inquérito, preenchidos os requisitos do art. 58, §3º, da Constituição, é direito público subjetivo da minoria parlamentar; a **prorrogação** do prazo de funcionamento, contudo, não integra esse direito e depende de deliberação na forma regimental.

Leitura para a Câmara: o Regimento deve garantir a instalação automática da CPI requerida por um terço dos vereadores e, ao mesmo tempo, disciplinar expressamente o prazo, as hipóteses e o quórum da prorrogação.

A revisão deve, ainda, explicitar os limites impostos pela jurisprudência aos poderes da CPI — em especial a **reserva de jurisdição**, que impede a comissão de determinar, por si, busca e apreensão domiciliar, interceptação telefônica ou prisão (salvo em flagrante) —, e assegurar aos investigados e testemunhas as garantias constitucionais, como o direito à assistência de advogado e o privilégio contra a autoincriminação. Quanto às CPIs municipais, a extensão dos poderes "próprios das autoridades judiciais" é objeto de controvérsia doutrinária, sobretudo no que diz respeito à quebra de sigilos bancário e fiscal; a prudência recomenda que o Regimento preveja, para essas medidas, a provocação do Poder Judiciário ou do Ministério Público.

3.8 Publicidade das sessões e fim do sigilo excessivo

O Regimento antigo previa sessões secretas com relativa amplitude — a requerimento de qualquer vereador, por deliberação da maioria, para "assuntos de interesse interno". A tendência constitucional, reforçada pela EC nº 76/2013 (que aboliu o voto secreto nas delibera-

ções sobre veto e perda de mandato) e pelo princípio da publicidade (art. 37, *caput*), é restringir o sigilo a hipóteses excepcionalíssimas, devidamente motivadas.

A publicidade é princípio reitor da Administração — inclusive do Legislativo — e condiciona a validade e a legitimidade de seus atos. A revisão deve, portanto, reduzir drasticamente as hipóteses de sessão secreta, vedar a deliberação sigilosa como regra e prever a transmissão das sessões pela internet, com arquivo público das gravações.

3.9 As soluções do módulo

Harmonizar a composição da Câmara

A solução para o número de vereadores é adequar a redação da LOM às faixas do art. 29, IV, da Constituição, fixando o número de cadeiras dentro do limite máximo da faixa populacional do Município, e eliminar a remissão à antiga resolução e a referência isolada à Justiça Eleitoral no Regimento, que passa apenas a reproduzir a regra da LOM.

Unificar o mandato da Mesa

A antinomia resolve-se por decisão política única, incorporada simultaneamente à Lei Orgânica e ao Regimento. Sendo a LOM hierarquicamente superior, é nela que a definição deve residir; o Regimento apenas a detalha, jamais a contradiz.

Minuta — dispositivo da LOM sobre a Mesa Diretora

Art. ___ Imediatamente após a posse, os Vereadores reunir-se-ão sob a presidência do mais votado dentre os presentes e elegerão os componentes da Mesa, para mandato de dois anos.

§ 1º É permitida uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, na mesma legislatura ou na subsequente.

§ 2º A eleição para renovação da Mesa realizar-se-á na última sessão ordinária do segundo ano da legislatura, considerando-se automaticamente empossados os eleitos em 1º de janeiro do ano subsequente.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre o registro de chapas ou candidaturas e o procedimento de votação, que será aberta e nominal.

Atualizar o calendário legislativo

O calendário deve ser reescrito tendo o art. 57 da Constituição como parâmetro, corrigindo os períodos de sessão e de recesso e eliminando a contradição interna sobre o dia das sessões ordinárias. Recomenda-se que a LOM fixe apenas os períodos da sessão legislativa e que o Regimento fixe dia e horário das sessões ordinárias em um **único** dispositivo, ao qual os demais remetam.

Reorganizar comissões e detalhar CPIs

Recomenda-se realocar o exame das contas para a comissão de finanças, delimitar com clareza as competências de cada comissão permanente e disciplinar minuciosamente o funcionamento das CPIs — requerimento, objeto, prazo, prorrogação, poderes e limites.

Resumo executivo do Módulo III

• Composição: a LOM fixa o número de vereadores dentro do teto da faixa do art. 29, IV (EC 58/2009); a EC 58 não retroagiu para a legislatura então em curso.

• Mesa: o art. 57, §4º, não é de reprodução obrigatória, mas os princípios republicano e democrático limitam a uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo; a regra deve ser idêntica na LOM e no RI.

• Calendário: o art. 57 (EC 50/2006) é parâmetro de simetria; o essencial é um calendário único e coerente.

• Comissões: contas do prefeito com a comissão de finanças; CPI é direito da minoria (um terço, fato determinado, prazo certo), mas a prorrogação não é automática (MS 40.799).

• Publicidade: sessão secreta apenas em hipóteses excepcionalíssimas e motivadas.

Caso prático do Módulo III — a eleição da Mesa contestada

Situação: encerrado o primeiro ano da legislatura, parte dos vereadores convoca eleição para nova Mesa com base no Regimento; a Mesa vigente invoca o mandato bienal da Lei Orgânica. O impasse paralisa os trabalhos por semanas.

Questão reflexiva: como a Câmara deveria decidir, à luz da hierarquia normativa? Redija as ementas de (i) uma emenda à LOM e (ii) uma resolução de reforma do Regimento que, em conjunto, eliminem definitivamente a contradição.

Questões para fixação

1. Um Município de 28.000 habitantes pode ter treze vereadores? E sete? Fundamente com o art. 29, IV.
2. O presidente da Câmara eleito para o biênio 2025–2026 e reconduzido para 2027–2028 pode concorrer à presidência para o biênio 2029–2030? Explique.
3. A Câmara Municipal está obrigada a reproduzir exatamente os períodos de funcionamento do art. 57 da Constituição? Qual o papel desse dispositivo na revisão?
4. Preenchidos os requisitos constitucionais, o presidente da Câmara pode deixar de instalar uma CPI por considerá-la inoportuna? E pode negar a sua prorrogação?

5. Por que o exame das contas do prefeito deve caber à comissão de finanças, e não à de legislação e justiça?

Leitura complementar

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.524/DF — acórdão sobre a recondução nas Mesas do Congresso Nacional.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 40.799/DF — acórdão sobre o direito da minoria à CPI e a prorrogação.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulo sobre a organização da Câmara.

MÓDULO IV

Módulo IV — Processo legislativo: proposições, quóruns, sanção e veto

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 47, 55, §2º, 61, §1º, 63, I, e 66; ADCT, art. 113; LRF, art. 14; EC 76/2013; Lei 14.129/2021.

Caso de abertura — três regras para um só veto

O prefeito veta um projeto. A Câmara quer derrubar o veto. O Regimento exige dois terços dos membros, em votação nominal; a Lei Orgânica fala em maioria absoluta e escrutínio secreto. O presidente consulta a assessoria, que responde: a Constituição já resolveu a questão — e de modo diferente de ambos os textos locais.

Pergunta que orienta o módulo: quais regras do processo legislativo federal vinculam a Câmara, e como blindar o processo local contra os vícios que mais anulam leis municipais?

4.1 O escrutínio secreto abolido em 2013

Tanto a apreciação do veto quanto a perda de mandato apareciam, no caso-modelo, sujeitas a voto secreto. Ocorre que a Emenda Constitucional nº 76/2013 suprimiu a expressão "em escrutínio secreto" dos arts. 55, §2º, e 66, §4º, da Constituição, consagrando o **voto aberto** justamente nessas hipóteses. A mudança respondeu a uma demanda social por transparência na atuação parlamentar: o eleitor tem o direito de saber como o seu representante votou ao manter ou derrubar um veto e ao cassar ou absolver um colega.

Dispositivos — CF/88 (redação da EC 76/2013)

Art. 55, §2º: "Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa."

Art. 66, §4º: "O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores."

Note-se que, após a EC 76/2013, o texto constitucional simplesmente **silencia** sobre a forma de votação nessas hipóteses — e o silêncio, à luz do princípio da publicidade, significa votação aberta. Manter a previsão de escrutínio secreto na Lei Orgânica é conservar dispositivo incompatível com o modelo constitucional de transparência, que não deve ser aplicado. A revisão precisa suprimi-lo expressamente, para que a dúvida não renasça a cada votação.

4.2 O quórum contraditório para derrubar o veto

Além da questão do sigilo, há conflito de quórum: a Lei Orgânica exigia maioria absoluta para rejeitar o veto; o Regimento, dois terços. O parâmetro constitucional (art. 66, §4º) é a **maioria absoluta**, em votação aberta. A regra do processo legislativo federal sobre sanção e veto é de reprodução obrigatória, porque concretiza o equilíbrio entre os Poderes — tema central da separação de funções que a Constituição impõe a todos os entes.

A exigência regimental de dois terços é, portanto, mais gravosa que a Constituição e incompatível com ela: dificulta indevidamente o exercício legítimo da função legislativa, entregando ao prefeito um poder de veto que a Constituição não lhe deu. Há ainda um vício adicional, de ordem hierárquica: o Regimento contrariava a própria Lei Orgânica. O quórum regimental é inválido por duas razões cumulativas.

4.3 Vícios de iniciativa: o erro que mais anula leis

A causa mais frequente de inconstitucionalidade de leis municipais, nos tribunais de justiça de todo o País, é o **vício de iniciativa**: o vereador que legisla sobre matéria de iniciativa privativa do prefeito — regime jurídico de servidores, criação de cargos e aumento de remuneração, estrutura e atribuições de secretarias e órgãos da Administração —, gerando ingerência indevida na esfera do Executivo. As hipóteses de iniciativa privativa do art. 61, §1º, da Constituição são de reprodução obrigatória e devem ser interpretadas restritivamente: fora delas, a regra é a iniciativa concorrente.

Essa interpretação restritiva foi firmada pelo STF em repercussão geral, com consequências importantes para a Câmara: nem toda lei de iniciativa parlamentar que gera despesa é inconstitucional.

> **Jurisprudência — STF, Tema 917 da repercussão geral**
>
> **STF — ARE 878.911/RJ**, Tribunal Pleno (plenário virtual), rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 29/09/2016, com reafirmação de jurisprudência. Caso: lei de iniciativa parlamentar do Município do Rio de Janeiro que obrigava a instalação de câmeras de segurança nas escolas municipais.
>
> **Tese:** "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)."
>
> **Nota:** o material de aula enuncia o tema pelo seu reverso (inconstitucional a lei parlamentar que dispõe sobre atribuições e organização de órgãos). A formulação literal da tese, transcrita acima, é a de que a criação de despesa, por si, não gera vício de iniciativa.

A Câmara não deve, portanto, rejeitar automaticamente toda proposição que gere algum custo ao Executivo. O teste correto é material: a lei trata da **estrutura** ou das **atribuições**

de órgãos da Administração? Dispõe sobre o **regime jurídico** dos servidores? Se não, a iniciativa parlamentar é legítima — ainda que a execução da lei custe dinheiro.

A partir de 2026, porém, o teste ganhou uma segunda etapa, que nada tem a ver com a iniciativa. Ao julgar a lei de prorrogação da desoneração da folha, o Supremo fixou tese segundo a qual o processo legislativo que cria ou altera despesa obrigatória, ou que concede benefício tributário, deve observar a estimativa de impacto do art. 113 do ADCT e os requisitos do art. 14 da LRF — e isso vale para proposições de qualquer autoria.

Jurisprudência — STF, ADI 7.633/DF (Plenário, 2026)

STF — Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.633/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Cristiano Zanin, julgamento de mérito em 30/04/2026. Objeto: Lei nº 14.784/2023 (prorrogação da desoneração da folha de pagamentos).

Tese fixada: "O art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo que trate de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária e para proposições que criem ou alterem despesa obrigatória."

Leitura para a Câmara: a iniciativa correta, sozinha, já não basta. A proposição que cria despesa obrigatória ou renuncia receita deve vir acompanhada da estimativa de impacto, e o Regimento deve prever o exame desse requisito na admissibilidade.

4.4 As espécies de proposição

O processo legislativo movimenta-se por proposições: projetos de emenda à Lei Orgânica, projetos de lei complementar e ordinária, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo, emendas, substitutivos, requerimentos, indicações, moções e pareceres. Cada espécie tem função e rito próprios. José dos Santos Carvalho Filho ressalta que a inadequação da espécie normativa compromete a validade do ato desde a origem.[7]

Distinguir com precisão o que se veicula por lei (matéria que exige a participação do Executivo, com sanção), por resolução (matéria interna da Câmara) e por decreto legislativo (matéria de competência exclusiva da Câmara com efeitos externos, como o julgamento das contas do prefeito ou a concessão de títulos honoríficos) é pressuposto de um processo hígido. Um erro frequente é a "indicação" — mera sugestão ao Executivo, sem força vinculante — redigida como se fosse projeto de lei autorizativa. As chamadas *leis autorizativas*, que "autorizam" o prefeito a fazer o que já está em sua competência, são tecnicamente inúteis e, quando versam sobre matéria de iniciativa reservada, inconstitucionais.

7. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

4.5 Quóruns: instalação, deliberação e maiorias

É preciso distinguir **quórum de instalação** (presença mínima para abrir a sessão) de **quórum de deliberação** (presença mínima para votar) e de **quórum de aprovação** (número de votos favoráveis exigidos). E, entre as maiorias: a **simples** (mais da metade dos votos, presente a maioria absoluta dos membros — art. 47 da Constituição, por simetria), a **absoluta** (mais da metade da totalidade dos membros) e a **qualificada** de dois terços dos membros.

Cada matéria reclama sua maioria: leis ordinárias, maioria simples; leis complementares e as deliberações para as quais a Constituição ou a LOM expressamente exigirem (rejeição de veto, perda de mandato), maioria absoluta; emenda à LOM e rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, dois terços. Confundi-las é abrir flanco à nulidade — e, como se viu no item 4.2, criar quóruns mais rígidos sem base normativa é igualmente vicioso.

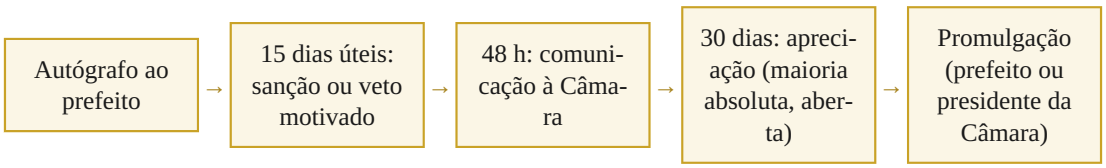
Quadro 4.1 — Tabela de quóruns para incorporação ao Regimento

Matéria	Quórum de aprovação	Turnos	Fundamento
Emenda à Lei Orgânica	2/3 dos membros	Dois (interstício de 10 dias)	CF, art. 29, caput
Rejeição do parecer prévio do TCE sobre contas do prefeito	2/3 dos membros	Único	CF, art. 31, §2º
Lei complementar	Maioria absoluta	Conforme LOM	CF, art. 69 (simetria)
Rejeição de veto	Maioria absoluta, votação aberta	Único	CF, art. 66, §4º
Perda de mandato (infração e decoro)	Maioria absoluta (CF) ou 2/3 (DL 201/1967, art. 5º, VI, para infrações político-administrativas), votação aberta	Único	CF, art. 55, §2º; DL 201/1967
Lei ordinária, resolução, decreto legislativo	Maioria simples, presente a maioria absoluta	Conforme LOM	CF, art. 47 (simetria)

4.6 Sanção, veto e promulgação

Aprovado o projeto de lei, segue ao prefeito para sanção ou veto. O veto pode ser total ou parcial — este, abrangendo texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, nunca palavras isoladas — e há de ser **motivado** (inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público), exercido no prazo de quinze dias úteis e comunicado à Câmara em quarenta e oito horas. O silêncio do prefeito no prazo importa sanção tácita. A Câmara, então, aprecia o veto em trinta dias e o mantém ou o rejeita, em votação aberta, pela maioria absoluta; esgotado o prazo sem deliberação, o veto é colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

Rejeitado o veto, o projeto é enviado ao prefeito para promulgação; se este não o fizer em quarenta e oito horas, a promulgação cabe ao presidente da Câmara e, em sua omissão, ao vice-presidente, em igual prazo. A revisão deve alinhar todos esses prazos e quóruns ao art. 66 da Constituição, eliminando o sigilo e o quórum de dois terços que o caso-modelo ainda ostentava.



4.7 O processo em papel: um gargalo do século passado

O Regimento de 2005 concebe todo o processo em papel: leitura integral em plenário, cópias reprográficas para cada vereador, arquivamento físico, anais datilografados. Não há previsão de tramitação eletrônica, assinatura digital, votação eletrônica ou sessão remota. Essa arquitetura analógica encarece, atrasa e dificulta a transparência do processo legislativo — e, durante a pandemia de covid-19, deixou muitas Câmaras sem base normativa para continuar funcionando.

A Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) oferece princípios e instrumentos para digitalizar serviços e processos. É preciso, contudo, atenção a um detalhe de aplicação: a lei incide sobre as administrações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios" (art. 2º, III), e as suas referências a esses entes só são cabíveis se cumprido esse requisito (art. 2º, §2º). A adesão, portanto, depende de ato local — tema retomado no Módulo VIII.

4.8 As soluções do módulo

Alinhar veto e perda de mandato à EC 76/2013

A solução é direta: substituir, na Lei Orgânica e no Regimento, toda menção a "escrutínio secreto" por "votação aberta e nominal" e fixar, para a rejeição do veto, a maioria absoluta prevista no art. 66, §4º, da Constituição. Com isso, elimina-se de uma só vez a incompatibilidade do sigilo e o conflito de quórum entre os dois diplomas.

Blindar o processo contra vícios de iniciativa e de impacto

O Regimento reformado deve prever, na fase de admissibilidade, o exame obrigatório da iniciativa pela Comissão de Legislação e Justiça, com parecer que aponte eventual reserva de iniciativa do Executivo, e o exame do impacto orçamentário-financeiro pela Comissão de

Finanças, sempre que a proposição criar ou alterar despesa obrigatória ou conceder benefício tributário. Um roteiro de triagem reduz drasticamente o risco de leis anuladas.

> **Jurisprudência — STF, Tema 686 da repercussão geral**
>
> **STF — RE 745.811**, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 18/10/2013 (plenário virtual).
>
> **Tese:** "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)."

Quadro 4.2 — Roteiro de triagem na admissibilidade

Pergunta	Se "sim"	Fundamento
A proposição dispõe sobre criação de cargos, remuneração ou regime jurídico de servidores do Executivo?	Iniciativa privativa do prefeito	CF, art. 61, §1º, II, "a" e "c"; Tema 686
Dispõe sobre estrutura ou atribuições de órgãos da Administração?	Iniciativa privativa do prefeito	CF, art. 61, §1º, II, "e"; Tema 917
É emenda parlamentar que aumenta despesa em projeto de iniciativa reservada?	Inadmissível	CF, art. 63, I
Cria ou altera despesa obrigatória, ou concede benefício tributário?	Exigir estimativa de impacto	ADCT, art. 113; LRF, art. 14; ADI 7.633
Trata de matéria fora do interesse local ou de competência privativa da União?	Inconstitucionalidade material	CF, arts. 22 e 30; SV 46

Sistematizar quóruns e maiorias

Recomenda-se incorporar ao Regimento uma tabela normativa clara, nos moldes do Quadro 4.1, associando cada tipo de matéria à respectiva maioria e ao número de turnos. Onde a Constituição ou a LOM não exigirem maioria qualificada, a regra é a maioria simples — não se deve criar quóruns mais rígidos sem base normativa.

Modernizar: processo legislativo eletrônico

A revisão deve autorizar a tramitação eletrônica das proposições, a assinatura digital, o painel e o voto eletrônicos e, em situações excepcionais, as sessões remotas ou híbridas. Uma advertência importante: não há precedente do STF que, por si, valide a sessão remota municipal — o fundamento de validade é a própria norma local. Por isso a previsão expressa no Regimento é indispensável, com garantias de publicidade (transmissão aberta), de identificação segura do parlamentar e de registro nominal dos votos.

Minuta — dispositivo regimental sobre processo eletrônico e sessões remotas

Art. ___ A tramitação das proposições far-se-á em meio eletrônico, com uso de assinatura eletrônica qualificada ou avançada, nos termos da legislação aplicável, assegurado o acesso público aos autos pelo sítio oficial da Câmara.

Art. ___ Em situação de calamidade pública, emergência sanitária ou outra circunstância excepcional reconhecida por ato da Mesa, as sessões poderão realizar-se de forma remota ou híbrida, observados:

I – a transmissão ao vivo e o arquivamento público da íntegra da sessão;

II – a identificação segura de cada Vereador e o registro nominal de cada voto;

III – a vedação de deliberação sobre emenda à Lei Orgânica e sobre perda de mandato, salvo se mantida a excepcionalidade por mais de sessenta dias.

Urgência, preferência e ordem dos trabalhos

A revisão é oportunidade para racionalizar os regimes de urgência e preferência, evitando abusos que atropelam o exame técnico das proposições, e para organizar a ordem do dia com previsibilidade. Urgência não pode ser instrumento de supressão do debate: deve ter hipóteses e limites claros, exigir quórum próprio para sua aprovação e preservar, ainda que em prazo reduzido, o parecer das comissões — sobretudo o da Comissão de Legislação e Justiça sobre a constitucionalidade.

Resumo executivo do Módulo IV

• EC 76/2013: voto aberto na apreciação do veto e na perda de mandato; o escrutínio secreto deve ser suprimido da LOM e do RI.

• O veto só é rejeitado pela maioria absoluta (art. 66, §4º); exigir dois terços é inconstitucional.

• Iniciativa privativa do prefeito é exceção e se interpreta restritivamente (Tema 917); emenda parlamentar não pode aumentar despesa em projeto de iniciativa reservada (Tema 686).

• Desde a ADI 7.633 (2026), proposições que criam despesa obrigatória ou benefício tributário exigem estimativa de impacto (ADCT, art. 113; LRF, art. 14), qualquer que seja a autoria.

• Processo eletrônico e sessão remota dependem de previsão expressa no Regimento.

Caso prático do Módulo IV — a derrubada do veto sob três regras diferentes

Situação: um veto parcial chega à Câmara. O presidente hesita entre exigir maioria absoluta (LOM) ou dois terços (RI), e entre votação secreta (LOM) ou aberta. A decisão sobre o procedimento definirá o próprio resultado.

Questão reflexiva: qual é a regra constitucionalmente correta? Redija a nova redação do dispositivo da LOM e do RI sobre apreciação de veto, harmonizando-os ao art. 66, §4º, da Constituição, com a redação da EC 76/2013.

Questões para fixação

1. Uma Câmara de treze vereadores aprecia um veto: oito votam pela rejeição e cinco pela manutenção. O veto foi rejeitado? E se apenas sete votassem pela rejeição?
2. Lei de iniciativa parlamentar que obriga o Município a instalar câmeras de monitoramento nas escolas é inconstitucional por vício de iniciativa? Aplique o Tema 917.
3. Qual a novidade trazida pela ADI 7.633 para o exame de admissibilidade das proposições na Câmara?
4. O veto parcial pode recair sobre uma única palavra de um artigo? Justifique.
5. Por que a sessão remota da Câmara Municipal depende de previsão expressa no Regimento?

Leitura complementar

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 878.911 (Tema 917) e RE 745.811 (Tema 686) — acórdãos no portal do STF.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.633/DF — acórdão de mérito (2026).
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — capítulo sobre atos normativos.

MÓDULO V

Módulo V — Estatuto do vereador: prerrogativas, decoro, subsídio e perda de mandato

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 7º, XVIII e XIX, 29, VI a IX, 37, X e XI, 39, §§3º e 4º, 55; EC 19/1998, 25/2000 e 76/2013; DL 201/1967; Súmula Vinculante 13.

Caso de abertura — o estatuto que parou no tempo

Uma vereadora dá à luz durante o mandato e busca no Regimento a sua licença-maternidade; encontra apenas uma menção vaga ao "período de gestante", sem prazo e sem regra sobre o subsídio. No mesmo texto, a contraprestação do vereador ainda é chamada de "remuneração", e a perda de mandato, decidida por voto secreto. O estatuto do vereador precisa entrar no século XXI.

Pergunta que orienta o módulo: que regras constitucionais formam hoje o estatuto do vereador, e o que a Lei Orgânica e o Regimento ainda podem — e devem — disciplinar?

5.1 "Remuneração" onde deveria haver "subsídio"

A Lei Orgânica analisada trata a contraprestação do vereador como "remuneração" e "vencimentos", lógica anterior à Emenda Constitucional nº 19/1998, que instituiu o **subsídio em parcela única** para os agentes políticos. Mais do que terminologia, trata-se de regime jurídico: o subsídio veda gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e quaisquer outras parcelas que se somem à parcela única.

Dispositivo — CF/88, art. 39, §4º (EC 19/1998)

"O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI."

A consequência prática é que toda a disciplina remuneratória local precisa ser revista: "verba de gabinete" paga ao vereador em pecúnia, "gratificação de presidente", "jeton" por sessão extraordinária e figuras semelhantes, quando previstas como parcela remuneratória somada ao subsídio, são incompatíveis com o regime constitucional. Distinguem-se dessas parcelas as **verbas de natureza indenizatória** — diárias e ressarcimento de despesas efetivamente realizadas no interesse do mandato, mediante comprovação —, que não integram o subsídio, mas devem ter regramento próprio, com limites e prestação de contas.

5.2 Os limites do subsídio do vereador

O texto do caso-modelo não incorpora os limites percentuais do subsídio de vereador por faixa populacional, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 25/2000, nem o teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição. Sem esses balizamentos, a fixação do subsídio fica exposta a questionamentos dos órgãos de controle e a ações de improbidade.

> **Dispositivo — CF/88, art. 29, VI (EC 25/2000)**
>
> "o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; [...]"

Quadro 5.1 — Limites cumulativos do subsídio e da despesa com vereadores

Limite	Parâmetro	Fundamento
Percentual do subsídio do deputado estadual	De 20% (até 10 mil habitantes) a 75% (mais de 500 mil), em seis faixas	CF, art. 29, VI, "a" a "f"
Total da despesa com o subsídio dos vereadores	Até 5% da receita do Município	CF, art. 29, VII
Teto remuneratório municipal	Subsídio do prefeito	CF, art. 37, XI
Folha de pagamento da Câmara	Até 70% da receita da Câmara, incluído o subsídio	CF, art. 29-A, §1º
Despesa total do Legislativo	De 7% a 3,5% do somatório das receitas, por faixa	CF, art. 29-A, I a VI (Módulo VII)

Dois princípios completam a disciplina. O primeiro é a **anterioridade da legislatura**: o subsídio é fixado em cada legislatura para vigorar na subsequente, por ato da própria Câmara, de modo que o vereador não legisle em causa própria. O segundo é a **vedação de vinculação** automática: a fixação do subsídio do vereador como percentual "automático" do subsídio do deputado estadual, de modo que qualquer aumento deste se transmita àquele sem novo ato da Câmara, é prática reiteradamente rejeitada pelos órgãos de controle, por contrariar a anterioridade e o art. 37, XIII. A aplicação da revisão geral anual (art. 37, X) ao subsídio dos vereadores é tema controvertido na jurisprudência e nos Tribunais de Contas; recomenda-se que a LOM não a preveja de forma automática e que eventual revisão observe, no mínimo, lei específica, índice geral e os limites constitucionais.

5.3 Perda de mandato por voto secreto

A Lei Orgânica ainda previa a perda de mandato decidida por voto secreto — dispositivo superado pela EC nº 76/2013, que impôs o voto aberto, como visto no Módulo IV. O Regimento, mais recente, já falava em voto nominal, gerando nova antinomia interna. A revisão precisa uniformizar: perda de mandato e cassação decididas por voto aberto, com ampla defesa e contraditório.

É útil distinguir duas vias que costumam ser confundidas nas Leis Orgânicas. A **cassação por infração político-administrativa** segue o Decreto-Lei nº 201/1967 — o art. 7º enumera as infrações do vereador e manda aplicar, no que couber, o rito do art. 5º, com quórum de dois terços e votação nominal. A **perda de mandato por quebra de decoro** ou pelas demais hipóteses de incompatibilidade previstas na LOM, por simetria com o art. 55 da Constituição, segue o procedimento regimental. Em ambos os casos, a Súmula Vinculante 46 impede o Município de criar tipos ou ritos próprios onde a matéria for de crime de responsabilidade; mas o Regimento deve detalhar o procedimento interno, com garantias.

5.4 A imunidade material do vereador

O vereador goza de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (art. 29, VIII). É a **imunidade material** — garantia da função, e não privilégio pessoal. Ela exige nexo entre a manifestação e o exercício do mandato e limita-se ao território municipal: a ofensa proferida fora da circunscrição, ou sem relação com a atividade parlamentar, não está acobertada.

Diferentemente dos parlamentares federais e estaduais, o vereador **não tem imunidade formal** (processual): responde normalmente por crimes comuns, sem prerrogativa de foro por norma constitucional federal e sem a possibilidade de sustação do processo pela Câmara. Dispositivos de Leis Orgânicas antigas que condicionam a prisão ou o processo do vereador a licença da Câmara são inconstitucionais e devem ser suprimidos.

> **Dispositivo — CF/88, art. 29, VIII**
>
> “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;”

5.5 Decoro parlamentar e Código de Ética

O decoro é o padrão de conduta ética exigido do parlamentar no exercício do mandato e fora dele, na medida em que sua conduta repercuta na dignidade da instituição. Sua quebra pode levar à perda do mandato, em processo próprio, com garantias de defesa. Muitas Câma-

ras, como a do caso-modelo, carecem de um Código de Ética estruturado: o Regimento limita-se a dizer que perderá o mandato o vereador "cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar", sem definir condutas, sanções intermediárias ou rito.

A revisão deve articular decoro, infrações político-administrativas e devido processo. O princípio da legalidade sancionatória e as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV) exigem que as condutas sejam previamente descritas com razoável precisão, que as sanções sejam graduadas (advertência, censura, suspensão de prerrogativas, suspensão do mandato, perda do mandato) e que o processo assegure notificação, defesa técnica, produção de provas e decisão motivada. A ausência dessas garantias é a principal causa de anulação judicial de cassações.

5.6 Vedação ao nepotismo

A Lei Orgânica do caso-modelo não contém vedação expressa ao nepotismo. A Súmula Vinculante 13 do STF, porém, aplica-se diretamente a todos os Poderes de todos os entes, independentemente de lei local.

Jurisprudência — Súmula Vinculante 13 do STF

"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."

Incorporar a vedação ao texto local dá visibilidade à regra e reforça a moralidade administrativa na Câmara e na Prefeitura. A redação deve ser, no mínimo, tão ampla quanto a da súmula — nada impede que a LOM seja mais rigorosa, estendendo a vedação, por exemplo, às contratações temporárias e às funções gratificadas em qualquer órgão do Município. O que a LOM não pode fazer é ser menos rigorosa, ressalvando hipóteses que a súmula não ressalva.

Atenção — Tema 1.000 (nepotismo em cargos políticos) segue sem tese

No **RE 1.133.118 (Tema 1.000)**, rel. Min. Luiz Fux, discute-se se a SV 13 alcança a nomeação de parentes para cargos de natureza política, como o de secretário municipal. Em 15/04/2026 o relator reajustou o voto para estender a vedação a esses cargos, com ressalva para pequenos Municípios, e o julgamento foi suspenso por pedido de vista do Min. Gilmar Mendes. Até a data de fechamento desta apostila (26/10/2026), **não há tese fixada**.

Consequência prática: não existe tese do STF que libere a nomeação de parentes para cargos políticos. Circulam versões de uma suposta "tese" do Tema 1.000 que **não correspondem a nenhuma decisão** do Tribunal. A cautela recomenda que a LOM não ressalve os cargos políticos da vedação ao nepotismo.

5.7 Suplência e licenças do vereador

A convocação do suplente e as licenças do vereador precisam de disciplina clara. No caso-modelo, a licença da vereadora gestante era tratada de modo precário, e inexistia previsão de licença-paternidade ou por adoção. A proteção à maternidade e à paternidade no exercício do mandato decorre dos direitos sociais (art. 6º e art. 7º, XVIII e XIX), aplicáveis aos servidores públicos por força do art. 39, §3º, e do princípio da igualdade; a doutrina e a prática legislativa vêm estendendo essa proteção, por analogia, às mandatárias eletivas, e diversas Casas Legislativas já a disciplinam expressamente.

Dispositivo — CF/88, art. 7º, XVIII e XIX

"XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;"

A disciplina regimental deve responder a quatro perguntas: (i) a licença é direito ou depende de deliberação? (deve ser direito, mediante simples comunicação); (ii) o subsídio é mantido? (sim, por se tratar de proteção constitucional à maternidade); (iii) há convocação do suplente? (a LOM deve definir, considerando o prazo — a regra mais frequente convoca o suplente nas licenças superiores a cento e vinte dias, o que exigirá ajuste se se quiser convocação durante a licença-maternidade, já que o pagamento simultâneo de dois subsídios para a mesma cadeira deve ser avaliado à luz dos limites do art. 29-A); (iv) a vereadora licenciada pode participar remotamente de votações? (a resposta depende do Regimento, e deve ser expressa).

5.8 As soluções do módulo

Migrar para o regime de subsídio

A revisão deve substituir “remuneração” e “vencimentos” por “subsídio em parcela única”, vedando expressamente adicionais e gratificações, e reservar a fixação para cada legislatura vigorar na subsequente, por ato próprio da Câmara. É a adequação mínima ao regime constitucional dos agentes políticos após 1998.

Inserir limites e teto remuneratório

Incorporam-se ao texto os limites do art. 29, VI e VII (percentuais por faixa populacional e teto de 5% da receita do Município), o teto do art. 37, XI, tendo por parâmetro o subsídio do prefeito, e os limites do art. 29-A. Com balizas claras, a fixação do subsídio deixa de ser terreno de insegurança e de apontamentos.

Minuta — dispositivo da LOM sobre o subsídio dos Vereadores

Art. ___ O subsídio dos Vereadores será fixado pela Câmara Municipal, por meio de resolução, em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, observados:

I – o limite máximo previsto no art. 29, VI, da Constituição Federal, conforme a população do Município;

II – o limite do total da despesa com o subsídio dos Vereadores previsto no art. 29, VII, da Constituição Federal;

III – o subsídio do Prefeito como limite máximo, nos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal;

IV – os limites de despesa do Poder Legislativo previstos no art. 29-A da Constituição Federal.

Parágrafo único. As verbas de natureza indenizatória, destinadas ao ressarcimento de despesas efetivamente realizadas no exercício do mandato, não integram o subsídio e dependem de comprovação, na forma de resolução.

Uniformizar a perda de mandato

A perda de mandato — tanto por infração político-administrativa quanto por quebra de decoro — deve ser disciplinada em voto aberto, com o quórum aplicável e devido processo legal: instauração, defesa, instrução e decisão motivada. Elimina-se a previsão de voto secreto e reconcilia-se a LOM com o Regimento, encerrando a antinomia.

Instituir vedação ao nepotismo e Código de Ética

Recomenda-se inserir na LOM a vedação ao nepotismo nos moldes da Súmula Vinculante 13 e prever, no Regimento, um Código de Ética e Decoro Parlamentar com tipificação

de condutas, sanções graduadas e processo com garantias. Moralidade e ética deixam de ser princípios abstratos e ganham densidade normativa aplicável.

Assegurar licenças e proteção à parentalidade

A revisão deve disciplinar a licença-maternidade da vereadora (mínimo de cento e vinte dias, sem prejuízo do subsídio), a licença-paternidade e a licença por adoção, além de regrar a convocação do suplente de modo a não penalizar a parlamentar afastada. É medida de igualdade material e de valorização da representação feminina nas Casas Legislativas.

Minuta — dispositivo regimental sobre licença-maternidade

Art. ___ À Vereadora gestante ou adotante será concedida licença de cento e vinte dias, sem prejuízo do subsídio, mediante comunicação à Mesa acompanhada de atestado médico ou do termo judicial de guarda para fins de adoção.

§ 1º Ao Vereador será concedida licença-paternidade, sem prejuízo do subsídio, pelo prazo previsto em lei para os servidores públicos municipais.

§ 2º A licença de que trata o caput não será computada como falta e não impede a participação remota da Vereadora em votações, se por ela requerida, nos termos deste Regimento.

Resumo executivo do Módulo V

• Subsídio em parcela única (art. 39, §4º), fixado em cada legislatura para a subsequente; vedadas gratificações e adicionais; verbas indenizatórias dependem de comprovação.

• Limites cumulativos: art. 29, VI (percentual do deputado estadual), art. 29, VII (5% da receita), art. 37, XI (subsídio do prefeito) e art. 29-A.

• Imunidade do vereador é apenas material, na circunscrição do Município e com nexo com o mandato; não há imunidade formal.

• Perda de mandato por voto aberto, com devido processo; Código de Ética com condutas e sanções graduadas.

• Nepotismo vedado pela SV 13, inclusive cruzado; o Tema 1.000 (cargos políticos) segue sem tese — não há autorização para nomear parentes.

• Licença-maternidade de 120 dias, sem prejuízo do subsídio, expressamente prevista no Regimento.

Caso prático do Módulo V — a vereadora, a licença e o subsídio

Situação: uma vereadora requer licença-maternidade; o Regimento só menciona vagamente o "período de gestante". Ao mesmo tempo, a Mesa pretende conceder-lhe uma "gratificação" de retorno — vedada pelo regime de subsídio.

Questão reflexiva: como decidir sobre a licença e sobre a gratificação, à luz da Constituição? Redija os dispositivos de LOM/RI que assegurem a licença-maternidade (120 dias) e consolidem o subsídio em parcela única, vedando adicionais.

Questões para fixação

1. Em Município de 8.000 habitantes, qual o limite máximo do subsídio do vereador? Que outros limites devem ser verificados simultaneamente?
2. A Câmara pode, no curso da legislatura, aumentar o subsídio dos próprios vereadores? Fundamente.
3. Vereador que, em entrevista a rádio de outro Estado, ofende um empresário local está protegido pela imunidade do art. 29, VIII? Por quê?
4. O presidente da Câmara pode nomear o cunhado do prefeito para cargo em comissão da Câmara? E o filho de um vereador para cargo de assessor parlamentar?
5. Quais elementos mínimos um Código de Ética e Decoro Parlamentar deve conter para que uma cassação resista ao controle judicial?

Leitura complementar

- BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 — arts. 5º a 8º.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 13 e debates de aprovação.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — capítulo sobre agentes públicos.

MÓDULO VI

Módulo VI — Servidores públicos e regime previdenciário à luz das reformas

Carga horária sugerida: 1h45 — Correlação normativa: CF/88, arts. 7º, XIII, 37, 39, 40, 41, 198 e 201; EC 19/1998, 88/2015, 103/2019, 136/2025, 140/2026 e 141/2026; LC 101/2000, arts. 18 a 23; Lei 11.350/2006.

Caso de abertura — duas perguntas no mesmo dia

Um servidor pede aposentadoria invocando a Lei Orgânica: "35 anos de serviço, proventos integrais". O setor de pessoal responde que a regra não existe há mais de duas décadas. No mesmo dia, uma agente comunitária de saúde, contratada por seleção pública e mantida por renovações sucessivas, pergunta se a recém-promulgada Emenda Constitucional nº 140 lhe garante cargo efetivo e aposentadoria antecipada.

Pergunta que orienta o módulo: o que a Lei Orgânica ainda pode dizer sobre servidores e previdência, depois de tantas reformas constitucionais, e o que precisa dizer a partir de outubro de 2026?

6.1 Princípios da Administração sem a eficiência

A Lei Orgânica analisada arrola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade — mas não menciona a **eficiência**, incorporada ao *caput* do art. 37 da Constituição pela Emenda nº 19/1998. A ausência não é meramente simbólica: a eficiência é hoje vetor de controle da atuação administrativa, fundamento de exigências de resultado, economicidade e planejamento, e parâmetro expressamente utilizado pelos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas.

Dispositivo — CF/88, art. 37, caput

"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]"

6.2 Estabilidade em dois anos: regra revogada

O texto do caso-modelo fixava a estabilidade do servidor após dois anos de efetivo exercício — reprodução da redação original do art. 41 da Constituição. A Emenda nº 19/1998 elevou o prazo para **três anos** e condicionou a aquisição da estabilidade à aprovação em **avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade (art. 41, §4º).

Dispositivo — CF/88, art. 41, caput (EC 19/1998)

"São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público."

Aplicar o prazo antigo é erro grave, com repercussão direta em nomeações, exonerações e responsabilização: o servidor exonerado no terceiro ano do estágio probatório, com base em avaliação negativa, poderia invocar a LOM para alegar estabilidade já adquirida. Embora a norma constitucional prevaleça, a contradição alimenta litígios desnecessários.

6.3 Um regime previdenciário do século passado

O bloco mais defasado da Lei Orgânica é o previdenciário. O texto ainda fala em aposentadoria por "tempo de serviço" (35 anos para homens, 30 para mulheres), proventos integrais e paridade como regra geral, e aposentadoria compulsória aos setenta anos. Nada disso subsiste.

Sucessivas reformas — EC nº 20/1998 (tempo de contribuição e idade mínima), EC nº 41/2003 (fim da integralidade e da paridade como regra), EC nº 47/2005 (regras de transição) e, sobretudo, EC nº 103/2019 — reescreveram o regime, com caráter contributivo e solidário, idade mínima e novas regras de cálculo e de pensão. A EC 103/2019 aplica-se aos regimes próprios dos Municípios em parte de forma imediata e em parte mediante adequação local — o que exige atenção redobrada da Câmara: dispositivos da LOM que reproduzem regras anteriores não apenas estão defasados, como podem induzir o Município a deixar de promover as adequações que lhe competem. A compulsória, por sua vez, passou a ser aos **setenta e cinco anos**, na forma da EC nº 88/2015 e da LC nº 152/2015.

Quadro 6.1 — O que a LOM do caso-modelo dizia × o que vale hoje

Tema	LOM do caso-modelo	Regime vigente
Princípios	Sem eficiência	Art. 37, caput (EC 19/1998)
Estabilidade	Dois anos	Três anos + avaliação especial de desempenho (art. 41)
Aposentadoria voluntária	Tempo de serviço (35/30), proventos integrais	Idade mínima e tempo de contribuição, nos termos da EC 103/2019 e da legislação local
Compulsória	70 anos	75 anos (EC 88/2015; LC 152/2015)
Regime jurídico	Regime jurídico único	RJU não mais obrigatório, com efeitos ex nunc (ADI 2.135, 2024)
ACS e ACE	Silêncio	Cargo efetivo, aposentadoria diferenciada, regularização até 31/12/2028 (EC 140/2026)
Jornada	44 horas semanais	Até 40 horas semanais, com transição (EC 141/2026)

6.4 Concurso público: a regra e as exceções

O acesso a cargos e empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II), ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração. Os cargos em comissão e as funções de confiança, porém, destinam-se **apenas** às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), e a lei deve fixar os casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte que o desvio do cargo em comissão para funções técnicas ou burocráticas ordinárias frauda o princípio do concurso público.[8] A revisão deve reforçar essa regra, prever a reserva de percentual de cargos em comissão a servidores efetivos e disciplinar a contratação temporária dentro de seus estritos limites.

6.5 Contratação temporária: exceção que virou regra

A contratação por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX), é exceção — não sucedâneo do concurso. O caso-modelo previa-a de modo genérico, sem os requisitos que a jurisprudência exige. O STF fixou, em repercussão geral, cinco requisitos cumulativos de validade.

> **Jurisprudência — STF, Tema 612 da repercussão geral**
>
> **STF — RE 658.026/MG** (Município de Bertópolis), Tribunal Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 09/04/2014.
>
> **Tese:** "Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração."

Para os agentes comunitários de saúde (ACS) e de combate às endemias (ACE), a EC nº 140/2026 foi além: **vedou** a contratação temporária ou terceirizada, salvo a hipótese de emergência em saúde pública, na forma da lei (art. 198, §4º-A). A lei municipal de contratação temporária deve, portanto, excluir expressamente essas funções de seu alcance ordinário.

6.6 Regime jurídico único e a ADI 2.135

A Lei Orgânica do caso-modelo prevê regime jurídico único para os servidores. A redação original do art. 39 da Constituição exigia esse regime; a EC nº 19/1998 suprimiu a exi-

8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense.

gência, mas a nova redação teve sua eficácia suspensa por medida cautelar do STF em 2007, por vício no processo de votação da emenda na Câmara dos Deputados — o que restabeleceu, por dezessete anos, a obrigatoriedade do RJU.

Atenção — atualização em relação ao material de aula

O slide sobre o tema refere-se apenas à **medida cautelar** da ADI 2.135, que restabelecera o regime jurídico único. Essa cautelar **não subsiste**: em 06/11/2024 o Plenário julgou o mérito da ação **improcedente**, reconhecendo a validade da EC 19/1998 nesse ponto. A orientação que se extrai hoje é a oposta à do slide — o RJU deixou de ser obrigatório, com efeitos prospectivos.

Jurisprudência — STF, ADI 2.135/DF (julgamento de mérito)

STF — Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135/DF, Tribunal Pleno, relatora Min. Cármen Lúcia (vencida), redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgamento de mérito em 06/11/2024, por oito votos a três.

Resultado: "Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente com atribuição de efeitos ex nunc." Reconheceu-se a constitucionalidade da redação dada pela EC nº 19/1998 ao *caput* do art. 39 da Constituição, com a consequente superação da obrigatoriedade do regime jurídico único.

Ementa (item 10): "atribuição de eficácia ex nunc ao reconhecimento da constitucionalidade da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmudação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários."

Consequências para a revisão da LOM: (i) o Município **pode** manter o regime jurídico único estatutário — e, em muitos casos, é recomendável que o faça, sobretudo onde há regime próprio de previdência; (ii) pode, alternativamente, admitir a contratação pelo regime da CLT para novos empregos públicos, mediante lei, observados o concurso e as demais regras do art. 37; (iii) não pode, em nenhuma hipótese, transmudar o regime dos atuais servidores. A decisão é política e deve ser tomada conscientemente na revisão — o que não se admite é manter na LOM a afirmação de que o RJU é constitucionalmente obrigatório, nem redigir o texto de modo ambíguo.

6.7 ACS e ACE após a Emenda Constitucional nº 140/2026

Promulgada em 16/10/2026 e publicada no Diário Oficial da União na mesma data, em edição extra, a EC nº 140 alterou os arts. 40, 198 e 201 da Constituição "para estabelecer o direito à aposentadoria diferenciada aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, bem como para determinar a regularização do vínculo funcional desses agentes". É, das Emendas recentes, a de impacto mais direto sobre a folha e a previdência municipais.

Dispositivos — CF/88, art. 198 (redação da EC 140/2026)

IV – "atuação obrigatória e permanente de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, cuja atividade é essencial ao sistema único de saúde e exclusiva de Estado."

§ 4º-A – "É vedada a contratação temporária ou terceirizada de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, salvo a hipótese de emergência em saúde pública, na forma da lei."

§ 4º-B – "Os agentes de que trata o § 4º deste artigo submetem-se ao regime jurídico dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo."

§ 10 – "Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, direito à aposentadoria mediante requisitos diferenciados, na forma do § 5º-A do art. 40 e do § 8º-A do art. 201 desta Constituição, e ao adicional de insalubridade."

Regra permanente de aposentadoria. Os novos §5º-A do art. 40 (RPPS) e §8º-A do art. 201 (RGPS) fixam o requisito de idade em **57 anos (mulher) e 60 anos (homem)** para o agente que comprove o mínimo de **25 anos de tempo de contribuição e de efetivo exercício** na respectiva atividade.

Regras de transição. Para os agentes já em atividade, a EC prevê duas alternativas, tanto no RPPS (arts. 3º e 4º) quanto no RGPS (arts. 6º e 7º). A primeira é uma escada de idades mínimas, sempre com 25 anos de contribuição e de exercício na atividade: 50/52 anos (mulher/homem) até 31/12/2030; 52/54 até 31/12/2035; 54/56 até 31/12/2040; e 57/60 a partir de 1º/01/2041 — com redução de um ano na idade mínima para cada ano de contribuição que exceda os 25, até o limite de cinco anos. A segunda é uma regra de pontos, que exige, **cumulativamente**, 60/63 anos de idade, 15 anos de contribuição, 10 anos de efetivo exercício na atividade e somatório de idade e tempo de contribuição equivalente a 83 pontos (mulher) ou 86 pontos (homem). No RPPS, as aposentadorias pelas regras de transição asseguram integralidade e paridade (art. 3º, §§3º e 4º).

Atenção — precisão em relação ao material de aula

O slide menciona a transição "50/52 anos até 2030" e a "regra alternativa de pontos (83/86)". Ambas as informações são corretas, mas incompletas: a escada de idades prossegue até 2041, e a regra de pontos não se resume à pontuação — exige também idade mínima de 60/63 anos, 15 anos de contribuição e 10 anos de exercício na atividade.

Dispositivo — EC 140/2026, art. 12 (regularização do vínculo)

Caput: "Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias de que trata o § 4º do art. 198 da Constituição Federal que, a qualquer título, na data de promulgação desta Emenda Constitucional, estejam vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), na atenção básica ou na vigilância epidemiológica e ambiental, sob vínculo temporário, indireto ou precário, deverão ser admitidos pelo respectivo ente federativo, aplicando-se a eles o mesmo regime jurídico aplicável aos servidores ocupantes de cargo efetivo."

§ 1º "É requisito para a admissão de que trata o caput deste artigo a participação em processo seletivo público, de provas ou de provas e títulos, realizado após 14 de fevereiro de 2006, ou em anterior processo de seleção pública, nos termos do parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006."

§ 3º "Os entes federativos deverão efetivar o disposto neste artigo até 31 de dezembro de 2028."

A comprovação da seleção pública faz-se por documentação idônea ou, na sua falta, por certificação de comissão especial instituída pelo gestor local do SUS (art. 12, §2º). Completam o quadro: a extensão das regras aos agentes indígenas de saúde e de saneamento (art. 13); a assistência financeira complementar da União aos entes, para compensar o aumento de despesas dos regimes próprios decorrente das novas aposentadorias e revisões (art. 10); e a possibilidade de revisão dos benefícios já concedidos, vedados pagamentos retroativos (art. 9º).

Há um ponto de atenção normativa para os Municípios: o art. 8º da Lei nº 11.350/2006 continua a dispor que os ACS e ACE "submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa". A EC 140 não alterou expressamente esse dispositivo, mas o novo §4º-B do art. 198 submete esses agentes ao regime dos servidores de cargo efetivo. A compatibilidade do vínculo celetista com o novo texto constitucional é, no mínimo, questionável, e a lei local que regularizar os agentes deve adotar o regime estatutário.

6.8 A EC nº 141/2026 e a jornada dos servidores

Promulgada na mesma data, a EC nº 141/2026 deu nova redação ao art. 7º, XIII, da Constituição — "duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho" — e ao inciso XV, que passa a assegurar "repouso semanal remunerado de 2 (dois) dias, um dos quais preferencialmente aos domingos". A redução é progressiva: 42 horas semanais dois meses após a publicação e 40 horas um ano depois (art. 6º).

Como o art. 39, §3º, da Constituição estende aos servidores ocupantes de cargo público o inciso XIII do art. 7º, a Lei Orgânica e o estatuto dos servidores devem ser revistos onde

fixarem jornada superior. Dois outros pontos interessam ao Município: a ressalva do art. 8º da EC (dispensa de controle de jornada para empregados de nível superior com alta remuneração) **não alcança os empregados públicos** (§1º); e os contratos administrativos em vigor que envolvam mão de obra direta devem ser objeto de reequilíbrio econômico-financeiro no prazo máximo de um ano (art. 9º) — tema que a Câmara deve acompanhar na fiscalização dos contratos de terceirização.

6.9 As soluções do módulo

Atualizar princípios e estabilidade

Duas correções pontuais e indispensáveis: inserir a eficiência no rol de princípios e alterar o prazo de estabilidade para três anos, com previsão da avaliação especial de desempenho. São ajustes de baixa complexidade e alto impacto.

Reescrever integralmente o capítulo previdenciário

O regime previdenciário do caso-modelo deve ser revogado e reescrito. A técnica recomendada é a **remissão genérica** (Módulo II): se o Município mantém regime próprio (RPPS), a LOM deve remetê-lo às regras da Constituição Federal e da legislação previdenciária vigente, em especial à EC 103/2019 e à lei municipal que a adequar; se não mantém, deve prever a filiação dos servidores ao Regime Geral (RGPS). A Lei Orgânica não deve reproduzir idades, tempos e fórmulas de cálculo, que mudam a cada reforma.

Duas novidades devem ser contempladas: as regras próprias dos ACS e ACE (EC 140/2026) e a reabertura, pela EC nº 136/2025, do parcelamento de débitos do Município com o seu regime próprio — contribuições e demais débitos vencidos até 31/08/2025 podem ser parcelados em até 300 prestações mensais, mediante lei específica do ente (art. 115 do ADCT), com formalização até 31/08/2026 (art. 117 do ADCT).

Minuta — capítulo previdenciário da LOM (Município com RPPS)

Art. ___ Aos servidores titulares de cargos efetivos do Município é assegurado regime próprio de previdência social, de caráter contributivo e solidário, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, na forma da Constituição Federal e da lei municipal.

§ 1º Os requisitos e critérios para a concessão de aposentadorias e pensões, as regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios e as regras de transição são os estabelecidos na Constituição Federal e na legislação previdenciária aplicável, inclusive quanto aos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias.

§ 2º O servidor será aposentado compulsoriamente aos setenta e cinco anos de idade, na forma da lei complementar federal.

§ 3º Os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, de cargo temporário ou de emprego público vinculam-se ao Regime Geral de Previdência Social.

Regularizar ACS e ACE: roteiro até 31/12/2028

A LOM deve prever que ACS e ACE ocupam cargos de provimento efetivo, admitidos por processo seletivo público (art. 198, §4º), vedada a contratação temporária ou terceirizada fora da emergência em saúde pública. O roteiro de regularização compreende: (i) levantar todos os vínculos ativos na data de promulgação da EC (16/10/2026); (ii) verificar, para cada agente, a participação em processo seletivo público nos termos do art. 12, §1º, e instituir a comissão especial do art. 12, §2º, quando faltar documentação; (iii) aprovar, por iniciativa do prefeito, a lei que cria os cargos e enquadra os agentes no estatuto e, se houver, no RPPS; (iv) medir o impacto na despesa com pessoal (LRF) e acompanhar a assistência financeira da União prevista no art. 10.

A criação de cargos na administração direta é de iniciativa privativa do Executivo (art. 61, §1º, II, “a”, por simetria); à Câmara cabe aprovar a lei e fiscalizar o cumprimento do prazo constitucional de efetivação. E um cuidado decisivo: a EC 140 **não converte automaticamente todo contrato** — só é admitido quem atende aos requisitos do art. 12, sobretudo a aprovação em processo seletivo público.

Disciplinar cargos em comissão, temporários e despesa com pessoal

Recomenda-se inserir a reserva de percentual de cargos em comissão a servidores efetivos, a vedação ao nepotismo e a remissão a lei específica que discipline a contratação temporária — com hipóteses, prazos máximos e vedação ao uso para necessidade permanente, nos termos do Tema 612. A revisão deve, ainda, articular o regime de pessoal com os limites da LRF: limite de despesa total com pessoal por Poder (arts. 19 e 20), vedações em caso de excesso do limite prudencial (art. 22) e medidas obrigatórias de recondução (art. 23). Vincular pessoal e responsabilidade fiscal no próprio texto local reforça o controle preventivo e a cultura de sustentabilidade da folha.

Resumo executivo do Módulo VI

• Correções pontuais: eficiência no art. 37; estabilidade em três anos com avaliação de desempenho; compulsória aos 75 anos.

• Previdência: revogar o capítulo antigo e remeter genericamente à Constituição e à legislação previdenciária (EC 103/2019); prever RPPS ou RGPS conforme a realidade local; EC 136/2025 reabriu parcelamento de débitos com o RPPS em até 300 parcelas.

• Contratação temporária: os cinco requisitos do Tema 612; vedada para ACS e ACE salvo emergência em saúde pública.

• RJU: deixou de ser obrigatório com o mérito da ADI 2.135 (06/11/2024), com efeitos ex nunc e vedada a transmudação dos atuais servidores.

• EC 140/2026: ACS e ACE em cargo efetivo; aposentadoria aos 57/60 anos com 25 de contribuição e exercício, com transição até 2041; regularização até 31/12/2028 para quem comprove seleção pública.

• EC 141/2026: jornada de até 40 horas semanais (transição por 42 horas) e repouso semanal de dois dias; revisar estatuto e contratos.

Caso prático do Módulo VI — a aposentadoria que a norma antiga prometia

Situação: (i) servidor requer aposentadoria com “35 anos de serviço e proventos integrais”, invocando a Lei Orgânica, e o setor previdenciário nega com base na EC 103/2019; (ii) uma ACS, aprovada em seleção pública em 2010 e mantida por contratos renovados, requer efetivação e aposentadoria pelas regras da EC 140/2026.

Questão reflexiva: a LOM pode conceder aposentadoria em desacordo com a Constituição? O que a ACS deve comprovar para ser efetivada até 31/12/2028? Redija o novo capítulo previdenciário da LOM e um dispositivo sobre ACS e ACE.

Questões para fixação

1. Após o julgamento de mérito da ADI 2.135, o Município é obrigado a manter o regime jurídico único? Pode transformar em celetistas os atuais servidores estatutários?
2. Quais os cinco requisitos de validade da contratação temporária fixados no Tema 612?
3. Uma ACS contratada sem qualquer processo seletivo em 2015, e mantida desde então, tem direito à admissão em cargo efetivo pela EC 140/2026? Justifique.
4. Uma agente de combate às endemias com 51 anos de idade e 25 anos de contribuição e exercício na atividade pode aposentar-se em 2027 pela regra de transição? E em 2032?
5. Por que a técnica da remissão genérica é a mais adequada para o capítulo previdenciário da Lei Orgânica?

Leitura complementar

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 140, de 16 de outubro de 2026 — texto integral no portal da Presidência da República.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.135/DF — acórdão de mérito (2024).

MÓDULO VII

Módulo VII — Finanças, orçamento e controle externo do Município

Carga horária sugerida: 1h45 — Correlação normativa: CF/88, arts. 29-A, 31, 74, 100, 149-A, 156, 156-A, 158, 163-A e 166; ADCT, arts. 128 e 129; EC 132/2023, 136/2025 e 139/2026; LC 101/2000; LC 116/2003; LC 214/2025; IN TCE/MG 05/2025.

Caso de abertura — o imposto que não existe

Ao elaborar o orçamento, a assessoria consulta a Lei Orgânica e encontra, no rol de tributos municipais, um imposto extinto há mais de três décadas; nas regras de gasto da Câmara, o silêncio sobre os limites do art. 29-A; no capítulo do orçamento, nenhuma palavra sobre emendas impositivas, LRF ou audiências públicas. A norma financeira do Município ficou para trás.

Pergunta que orienta o módulo: o que a Lei Orgânica precisa dizer sobre tributos, orçamento e controle para ser compatível com a Constituição de 2026?

7.1 Um imposto extinto no rol de competências

A Lei Orgânica analisada ainda arrola, entre os tributos municipais, o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (IVVC), previsto na redação original do art. 156, III, da Constituição e extinto pela Emenda Constitucional nº 3/1993. O dispositivo é letra morta há mais de trinta anos — mas continua a induzir em erro quem consulta a norma local, como mostra o caso prático deste módulo.

Hoje, os impostos municipais são o IPTU, o ITBI e o ISS (art. 156). A Reforma Tributária do consumo (EC nº 132/2023) agrava a defasagem: o ISS será substituído gradualmente pelo **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A), administrado pelo Comitê Gestor do IBS (art. 156-B). Pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as alíquotas do ISS serão reduzidas a nove décimos em 2029, oito décimos em 2030, sete décimos em 2031 e seis décimos em 2032 (art. 128), e o imposto será extinto a partir de 2033 (art. 129). O IBS, por sua vez, já é cobrado em caráter de teste desde 2026, com alíquota municipal de 0,05% em 2027 e 2028 (arts. 125 e 127 do ADCT).

Dispositivo — ADCT, art. 129 (EC 132/2023)

“Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal.”

7.2 Ausência dos limites de gasto do Legislativo

O texto do caso-modelo não incorpora o art. 29-A da Constituição, que fixa o limite da despesa total da Câmara por faixa populacional e o teto de setenta por cento da sua receita para a folha de pagamento. Desde a EC nº 109/2021 — cuja alteração do art. 29-A entrou em vigor no início da primeira legislatura municipal após sua publicação, isto é, em 1º/01/2025 —, o cômputo inclui expressamente os gastos com inativos e pensionistas.

> **Dispositivo — CF/88, art. 29-A, caput (redação da EC 109/2021)**
>
> "O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [...]"

Quadro 7.1 — Limites do art. 29-A (incisos I a VI)

População	Limite da despesa total do Legislativo
Até 100.000 habitantes	7%
De 100.001 a 300.000	6%
De 300.001 a 500.000	5%
De 500.001 a 3.000.000	4,5%
De 3.000.001 a 8.000.000	4%
Acima de 8.000.001	3,5%

Também falta, no caso-modelo, a previsão de que a retenção ou o atraso no repasse do duodécimo configura crime de responsabilidade do prefeito — regra que protege a autonomia financeira da Câmara e que convém reproduzir no texto local, para conhecimento de todos.

> **Dispositivo — CF/88, art. 29-A, §§ 1º a 3º**
>
> "§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. § 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo."

7.3 Orçamento sem execução impositiva

A disciplina orçamentária do caso-modelo desconhece o orçamento impositivo e as emendas parlamentares de execução obrigatória, incorporados à Constituição pelas Emendas

nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022 (art. 166, §§9º a 20). No plano federal, as emendas individuais têm execução obrigatória até 2% da receita corrente líquida, metade destinada a ações e serviços públicos de saúde; as de bancada, até 1%.

Nos Municípios, a execução obrigatória das emendas depende de previsão na **Lei Orgânica** — e é exatamente aqui que o caso-modelo e a maioria das LOMs mineiras ficam para trás. O tema ganhou urgência com duas frentes simultâneas: a ADPF 854, que estendeu aos entes subnacionais o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas, e a fiscalização do TCE/MG, que, por meio da Instrução Normativa nº 05/2025, passou a exigir conta bancária específica por transferência, vedação de saque em espécie, transparência ativa e acompanhamento da execução.

Jurisprudência — STF, ADPF 854/DF e julgamento conjunto sobre o percentual das emendas

ADPF 854/DF, rel. Min. Flávio Dino. Por decisão de 23/10/2025, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar, a partir de 1º/01/2026, o modelo federal de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares (identificação de proponente e beneficiário, conta específica, divulgação), condicionada a execução das emendas de 2026 à comprovação perante os Tribunais de Contas.

Percentual das emendas individuais subnacionais: o Plenário iniciou em 26/08/2026 o julgamento conjunto das ADIs 7.493, 7.643, 7.807, 7.867, 7.869 e 7.906, mas a sessão limitou-se ao relatório e às sustentações orais; **não há resultado** até o fechamento desta apostila. Permanece a medida cautelar da **ADI 7.869/PB** (rel. Min. Alexandre de Moraes, 22/09/2025), que adotou, por simetria, o limite de **1,55% da receita corrente líquida** para legislativos unicamerais.

Para a Câmara, a consequência prática é dupla. Primeiro, a previsão de emendas impositivas deve constar da Lei Orgânica, aprovada pelo rito de emenda, com o percentual que a Câmara entender adequado — sendo prudente, enquanto o STF não concluir o julgamento, adotar como teto o parâmetro de 1,55% da RCL fixado na cautelar da ADI 7.869. Segundo, o Regimento deve disciplinar a apresentação, a identificação do autor e do beneficiário, os impedimentos de ordem técnica e a transparência das emendas, em conformidade com o art. 163-A da Constituição e com a IN TCE/MG 05/2025.

7.4 A tributação municipal atualizada e a COSIP

Além de suprimir o imposto extinto, a revisão deve manter o ISS, na forma da LC nº 116/2003, enquanto vigorar; preparar a transição para o IBS, disciplinado pela LC nº 214/2025 e, quanto ao Comitê Gestor, pela LC nº 227/2026; e atualizar a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP), cuja hipótese foi ampliada pela EC 132/2023.

Dispositivo — CF/88, art. 149-A, caput (redação da EC 132/2023)

"Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos, observado o disposto no art. 150, I e III."

Jurisprudência — STF, Tema 696 da repercussão geral

STF — RE 666.404/SP (Município de São José do Rio Preto), Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio (vencido), redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 18/08/2020, DJe 04/09/2020.

Tese: "É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede."

A Reforma Tributária, portanto, constitucionalizou e ampliou o entendimento do Tema 696: a COSIP pode custear não apenas a manutenção, mas a expansão e a melhoria do serviço, e também sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros. Leis municipais que restringem a aplicação dos recursos ao mero custeio da energia consumida podem ser atualizadas — sempre por lei, observadas a anterioridade e a legalidade tributárias.

7.5 Repartição de receitas e precatórios

As remissões da Lei Orgânica aos artigos de repartição de receitas (ITR, FPM, ICMS) e de precatórios apontam para dispositivos alterados por diversas Emendas — como a EC nº 42/2003, que permitiu ao Município ficar com a totalidade do ITR arrecadado sobre imóveis nele situados, se optar por fiscalizá-lo e cobrá-lo, e a EC nº 108/2020, que alterou os critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, vinculando parcela a indicadores educacionais. Com a Reforma Tributária, a cota-parte municipal migrará gradualmente do ICMS para o IBS estadual.

O regime de precatórios foi reescrito por sucessivas Emendas; a mais recente, a EC nº 136/2025, instituiu limites anuais de pagamento proporcionais à receita corrente líquida — de 1% a 5% da RCL do exercício anterior, em nove faixas definidas conforme a relação entre o estoque de precatórios em mora e a RCL (art. 100, §23) — e fixou o IPCA como índice de atualização dos valores dos requisitórios expedidos contra Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de 1º/08/2025, com juros simples de 2% ao ano (art. 97, §16, do ADCT).

Atenção — precisão em relação ao material de aula

O slide sobre precatórios refere-se a "limites anuais de pagamento proporcionais ao estoque em relação à RCL e correção pelo IPCA". As duas regras existem, mas são distintas: os **limites** de pagamento estão no art. 100, §23, da Constituição; o **IPCA** é o índice de atualização dos **valores** devidos (ADCT, art. 97, §16), e não dos limites.

A lição do Módulo II aplica-se aqui com toda a força: essas remissões devem ser revalidadas ou, preferencialmente, tornadas genéricas. A Lei Orgânica não precisa — nem deve — reproduzir as regras de repartição de receitas e de precatórios; basta remeter à Constituição Federal.

7.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF (LC nº 101/2000) instituiu o planejamento, a transparência e o controle da gestão fiscal: metas fiscais na LDO, relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) e de gestão fiscal (RGF), limites de despesa com pessoal e de endividamento, regras para renúncia de receita e para a criação de despesa obrigatória e audiências públicas — inclusive as quadrimestrais de avaliação do cumprimento das metas, na comissão de orçamento do Legislativo (art. 9º, §4º). O texto do caso-modelo não a menciona.

Integrar a LRF ao rito orçamentário local é elevar o padrão de responsabilidade e prevenir apontamentos do TCE/MG. A LOM não precisa reproduzir a LRF, mas deve articular-se com ela: atribuir à comissão de finanças as audiências quadrimestrais, exigir a estimativa de impacto nas proposições (ADI 7.633, Módulo IV) e prever a participação popular na elaboração do PPA, da LDO e da LOA (art. 48, §1º, I).

7.7 Controle externo: o papel do TCE/MG e da Câmara

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município é exercida pela Câmara, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo (art. 31, *caput*). O controle externo da Câmara é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emite parecer prévio sobre as contas anuais do prefeito — parecer que só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara (art. 31, §2º).

A EC nº 139, de 05/05/2026, deu nova redação ao art. 31, §1º, reafirmando o modelo de controle externo com auxílio dos Tribunais de Contas e vedando a extinção, a criação ou a instalação de Tribunais ou Conselhos de Contas municipais. Prazos e ritos do caso-modelo para o julgamento das contas devem ser revalidados à luz da Constituição estadual e da Lei Orgânica do TCE/MG.

Dispositivos — CF/88, art. 31, §§ 1º e 2º

"§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação." (redação da EC 139/2026)

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

7.8 Contas de governo e contas de gestão

O STF distingue as **contas de governo** — globais, que demonstram o cumprimento do orçamento, dos planos e dos limites constitucionais e legais, sujeitas a julgamento político pela Câmara, com parecer prévio do Tribunal de Contas — das **contas de gestão** — do ordenador de despesa, que dizem respeito a atos concretos de arrecadação e de gasto. Quando o próprio prefeito atua como ordenador de despesas, suas contas de gestão têm um duplo regime, que a jurisprudência mais recente esclareceu: para fins de inelegibilidade, prevalece o julgamento da Câmara; para imputação de débito e aplicação de sanções, prevalece o julgamento do Tribunal de Contas.

Jurisprudência — STF, Temas 157 e 835 da repercussão geral

Tema 157 — RE 729.744, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016). **Tese:** "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 835 — RE 848.826, Tribunal Pleno, rel. Min. Roberto Barroso, redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 10/08/2016 (tese fixada em 17/08/2016). **Tese:** "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."

Jurisprudência — STF, ADPF 982/PR (contas de gestão do prefeito ordenador)

STF — ADPF 982/PR, Tribunal Pleno, rel. Min. Flávio Dino, julgamento em 21/02/2025 (Informativo 1166).

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

A distinção é decisiva e deve orientar a redação dos dispositivos de controle da LOM e do RI: (i) o julgamento das contas anuais do prefeito pela Câmara deve ter rito próprio, com prazo, parecer da comissão de finanças, garantia de contraditório e ampla defesa ao prefeito e votação nominal, exigindo-se dois terços para rejeitar o parecer prévio; (ii) a Câmara não pode deixar de julgar — a omissão não equivale a aprovação (Tema 157); (iii) a LOM não deve atribuir à Câmara o julgamento das contas de gestão para fins de ressarcimento, que cabe ao Tribunal de Contas (ADPF 982).

7.9 As soluções do módulo

Modernizar a competência tributária

A revisão deve suprimir o imposto extinto, consolidar os impostos municipais, manter o ISS (LC 116/2003) durante a transição, prever a participação do Município no IBS e em seu Comitê Gestor e atualizar a COSIP. As remissões de repartição de receitas e de precatórios devem ser revalidadas ou tornadas genéricas.

Minuta — dispositivo da LOM sobre tributos municipais

Art. ___ Compete ao Município instituir:

I – impostos sobre: a) propriedade predial e territorial urbana; b) transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; c) serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, da Constituição Federal, até a sua extinção, na forma da Constituição Federal;

II – taxas e contribuição de melhoria;

III – contribuição para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos;

IV – contribuição de seus servidores para o custeio do regime próprio de previdência social, se houver.

Parágrafo único. O Município exercerá, na forma da Constituição Federal e da lei complementar, a competência compartilhada relativa ao imposto sobre bens e serviços, participando do respectivo Comitê Gestor.

Inserir os limites do art. 29-A

Incorporam-se ao texto os limites de despesa total do Legislativo por faixa populacional, incluídos inativos e pensionistas, o teto de setenta por cento para a folha da Câmara e a previsão de que a retenção, o atraso ou o repasse a menor do duodécimo é crime de responsabilidade do prefeito. São regras que protegem tanto a autonomia financeira da Câmara quanto a responsabilidade no uso dos recursos públicos.

Disciplinar o orçamento impositivo e a LRF

Recomenda-se inserir, na LOM, o regime de emendas individuais impositivas e a execução orçamentária obrigatória, na forma admitida à esfera municipal; e, no RI, o procedimento de apresentação e acompanhamento das emendas, com transparência e rastreabilidade (art. 163-A; ADPF 854; IN TCE/MG 05/2025), integrado a todo o rito orçamentário da LRF: metas, relatórios e audiências públicas. O orçamento deixa de ser peça meramente autorizativa e ganha instrumentos de participação e de controle.

Fortalecer o controle interno e externo

A revisão deve estruturar o sistema de controle interno (art. 74 da Constituição), inclusive no âmbito da Câmara, articulá-lo com o controle externo do TCE/MG e revalidar os prazos e ritos de julgamento das contas, incorporando a distinção entre contas de governo e de gestão. Controle robusto é a melhor defesa preventiva dos gestores e da própria Câmara.

Resumo executivo do Módulo VII

• Impostos municipais: IPTU, ITBI e ISS (até 2032; extinção em 2033 — ADCT, arts. 128 e 129); IBS compartilhado; COSIP ampliada (art. 149-A; Tema 696).

• Art. 29-A: limites por faixa, incluídos inativos e pensionistas desde 2025; folha da Câmara até 70%; duodécimo até o dia 20, sob pena de crime de responsabilidade.

• Emendas impositivas dependem de previsão na LOM; transparência obrigatória desde 1º/01/2026 (ADPF 854; IN TCE/MG 05/2025); percentual subnacional pendente no STF, com cautelar de 1,55% da RCL (ADI 7.869).

• Precatórios (EC 136/2025): limites de 1% a 5% da RCL (art. 100, §23); IPCA para atualização dos valores (ADCT, art. 97, §16).

• Contas: parecer prévio opinativo, sem julgamento ficto (Tema 157); contas de governo e de gestão do prefeito julgadas pela Câmara para fins de inelegibilidade (Tema 835); débito e sanções pelo TCE (ADPF 982). EC 139/2026: art. 31, §1º.

Caso prático do Módulo VII — o duodécimo retido e o imposto que não existe

Situação: o prefeito atrasa o repasse do duodécimo à Câmara; simultaneamente, a assessoria tributária tenta lançar o antigo imposto sobre combustíveis, ainda previsto na Lei Orgânica. Dois erros de raízes distintas, ambos com origem na norma desatualizada.

Questão reflexiva: quais as consequências jurídicas de cada conduta? Redija (i) o dispositivo da LOM que insere os limites e as vedações do art. 29-A e (ii) a emenda que suprime o imposto extinto e atualiza a COSIP.

Questões para fixação

1. Em Município de 45.000 habitantes, qual o limite da despesa total da Câmara? Os proventos de vereadores e servidores aposentados entram no cálculo?
2. O Município pode instituir emendas parlamentares impositivas por simples lei ordinária ou resolução? Qual o veículo correto?
3. A Câmara deixou transcorrer dois anos sem julgar as contas do prefeito. As contas consideram-se aprovadas pelo parecer favorável do TCE? Fundamente.
4. O TCE/MG pode imputar débito a prefeito ordenador de despesas sem ratificação da Câmara? E declará-lo inelegível?
5. A COSIP pode custear a instalação de câmeras de videomonitoramento em praças públicas? Fundamente com o texto constitucional vigente.

Leitura complementar

- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 05/2025 (emendas parlamentares).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 982/PR — acórdão (2025).
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, e Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

MÓDULO VIII

Módulo VIII — Transparência, governo digital e modernização normativa

Carga horária sugerida: 1h30 — Correlação normativa: CF/88, arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, 182 e 208; LC 101/2000, arts. 48 e 48-A (LC 131/2009); Leis 10.257/2001, 12.527/2011, 13.709/2018 e 14.129/2021; EC 59/2009, 108/2020 e 120/2022; Súmulas Vinculantes 38 e 49.

Caso de abertura — do mural ao portal

Um cidadão pede, pela internet, o acesso a um contrato da Câmara. O servidor responde que, pela Lei Orgânica, a publicidade dos atos "se faz por afixação em local próprio" — e o contrato está, de fato, afixado no mural do saguão. Entre o mural da Câmara e o Portal da Transparência há vinte anos de evolução — e uma Lei Orgânica que ainda não os percorreu.

Pergunta que orienta o módulo: como a Lei Orgânica e o Regimento devem incorporar a transparência digital, a proteção de dados e a participação, e como transformar a revisão em governança permanente?

8.1 Publicidade por afixação: um modelo vencido

A Lei Orgânica analisada prevê a publicação dos atos municipais pela afixação em local próprio — modelo anterior à era digital, adequado a uma época em que o Município não dispunha de imprensa oficial. Não há previsão de Diário Oficial eletrônico, Portal da Transparência ou disponibilização de dados em tempo real.

A transparência meramente mural não atende às exigências atuais e expõe o Município ao descumprimento de deveres legais de publicidade ativa. A LC nº 131/2009 inseriu na LRF a obrigação de liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (arts. 48, §1º, II, e 48-A), sob pena da sanção do art. 23, §3º, I, da LRF — vedação ao recebimento de transferências voluntárias.

8.2 Sem Lei de Acesso à Informação

O texto do caso-modelo traz apenas um embrião do direito de informação, sem a disciplina da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011): transparência ativa e passiva, Serviço de Informação ao Cidadão, prazos de resposta, recursos e classificação de sigilo. A LAI é lei nacional e aplica-se diretamente aos Municípios, inclusive às Câmaras (art. 1º, parágrafo único, I); mas a ausência de previsão local e de regulamentação municipal fragiliza a sua efetividade e a segurança dos agentes públicos, que não sabem a quem compete decidir, em que prazo e com que recurso.

Quadro 8.1 — Elementos essenciais da LAI para a regulamentação local

Elemento	Regra da Lei 12.527/2011
Transparência ativa	Divulgação, independentemente de requerimento, de competências, repasses, despesas, licitações, contratos e dados gerais de programas (art. 8º); sítio oficial obrigatório, dispensados os Municípios de até 10.000 habitantes da divulgação na internet, mantida a divulgação em tempo real das informações orçamentárias e financeiras (art. 8º, §4º)
Pedido de acesso	Qualquer interessado, por qualquer meio legítimo, vedadas exigências relativas aos motivos do pedido (art. 10, §3º)
Prazo de resposta	Imediato ou até 20 dias, prorrogáveis por mais 10, mediante justificativa (art. 11)
Recurso	No prazo de 10 dias, à autoridade hierarquicamente superior (art. 15)
Sigilo	Exceção, mediante classificação fundamentada e temporária (arts. 23 e 24); informações pessoais com proteção própria (art. 31)

8.3 Ausência de proteção de dados (LGPD)

Nenhuma menção há, no caso-modelo, à proteção de dados pessoais de munícipes e servidores. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) aplica-se ao poder público: o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deve atender à sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições do serviço público (art. 23), e exige a indicação de um encarregado pelo tratamento de dados pessoais (arts. 23, III, e 41).

Conciliar transparência e proteção de dados é um dos grandes desafios contemporâneos da Administração. A remuneração dos servidores é informação de interesse público e deve ser divulgada; o endereço residencial e os dados de saúde do servidor, não. O cadastro de beneficiários de um programa social deve ser transparente quanto aos critérios e ao volume de recursos, mas protegido quanto aos dados sensíveis dos beneficiários. Essas fronteiras devem constar da norma local, para que não sejam traçadas caso a caso, ao sabor da conveniência.

8.4 Transparência ativa e passiva

A **transparência ativa** é o dever de a Administração divulgar informações independentemente de solicitação — receitas, despesas, contratos, diárias, estrutura, remuneração, atas e votações. A **passiva** é o direito do cidadão de requerer e obter informação, com prazos e possibilidade de recurso. A doutrina do direito à informação vê na publicidade não uma exceção, mas a regra: o sigilo é excepcional, temporário e sempre motivado.

A revisão deve inscrever ambas na LOM e no RI, com remissão à LAI e previsão do Portal da Transparência da Câmara, em que constem, no mínimo, as proposições e sua trami-

tação, as votações nominais, as presenças dos vereadores, as despesas da Casa, as diárias e as verbas indenizatórias — informações que, no ambiente legislativo, são o núcleo do controle social.

8.5 Participação popular efetiva

A Lei Orgânica do caso-modelo já prevê plebiscito, referendo e iniciativa popular, mas de modo estático, sem procedimento. Faltam as audiências públicas obrigatórias — na elaboração e discussão dos planos, da LDO e da LOA (LRF, art. 48, §1º, I) e na política urbana (Estatuto da Cidade, arts. 40, §4º, I, e 44) —, a participação digital e a integração com os conselhos municipais.

A figura da "Defensoria do Povo" municipal, prevista no texto antigo como órgão de recebimento de reclamações, merece revisão de nomenclatura — por exemplo, "Ouvidoria" — para não se confundir com a Defensoria Pública, instituição constitucional de natureza estadual e federal (art. 134), e para alinhar-se ao Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017), que disciplina as ouvidorias.

8.6 Política urbana e o Estatuto da Cidade

A seção de política urbana do caso-modelo é anterior ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e fixa a obrigatoriedade do Plano Diretor apenas acima de 25.000 habitantes — quando o parâmetro constitucional é de **mais de vinte mil**.

> **Dispositivo — CF/88, art. 182, §1º**
>
> "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana."

Faltam, ainda, os instrumentos atuais da política urbana: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos (art. 182, §4º; Estatuto da Cidade, arts. 5º a 8º), outorga onerosa do direito de construir, direito de preempção e estudo de impacto de vizinhança. O Estatuto da Cidade amplia também as hipóteses de obrigatoriedade do Plano Diretor (art. 41) — por exemplo, para Municípios integrantes de regiões metropolitanas e de áreas de especial interesse turístico —, de modo que a LOM deve remeter genericamente à lei federal, em vez de fixar um número próprio.

Na disciplina das atividades econômicas locais, duas Súmulas Vinculantes delimitam a competência municipal e devem orientar a redação das normas de posturas:

Jurisprudência — Súmulas Vinculantes 38 e 49 do STF

SV 38: "É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial."

SV 49: "Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área."

8.7 Atualizações setoriais: educação, FUNDEB e saúde

O caso-modelo trata a educação com terminologia anterior à Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996) — "ensino de 1º e 2º graus" — e com estrutura de financiamento anterior ao FUNDEF e ao FUNDEB. A EC nº 59/2009 tornou obrigatória e gratuita a educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade (art. 208, I); a EC nº 108/2020 tornou o FUNDEB permanente (art. 212-A), com novos parâmetros de complementação da União e de distribuição de recursos.

Na saúde, a revisão deve contemplar o regime dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, que recebeu piso salarial nacional com a EC nº 120/2022 e, em 2026, o novo regime constitucional da EC nº 140, examinado no Módulo VI. Também aqui a técnica recomendável é a remissão genérica à Constituição e às leis nacionais, com a LOM limitando-se a fixar as diretrizes locais e as competências dos órgãos municipais.

8.8 Governo digital e serviços eletrônicos

A Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) oferece o arcabouço para digitalizar serviços, processos e a relação com o cidadão: prestação digital de serviços, plataformas de governo digital, identificação única do cidadão, interoperabilidade de dados, laboratórios de inovação e governança digital. Como visto no Módulo IV, a lei aplica-se aos Municípios somente se adotarem os seus comandos "por meio de atos normativos próprios".

Dispositivo — Lei 14.129/2021, art. 2º, III, e § 2º

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

Daí a importância de a LOM autorizar e orientar essa adesão — por lei, para o Executivo, e por resolução, para a Câmara —, inscrevendo princípios de governo digital no texto

fundamental e instrumentos concretos no Regimento. Digitalização não é modismo: é eficiência, transparência e economicidade convertidas em prática administrativa.

8.9 As soluções do módulo

Substituir a afixação pela transparência digital

A revisão deve prever a publicação oficial eletrônica (Diário Oficial do Município ou da Câmara, com certificação digital), o Portal da Transparência e a disponibilização de dados em tempo real, na forma da LC 131/2009. A afixação pode permanecer como meio complementar, nunca como meio exclusivo.

Incorporar LAI e LGPD ao texto local

Recomenda-se inserir capítulo de acesso à informação — transparência ativa e passiva, Serviço de Informação ao Cidadão, prazos e recursos — e cláusula de observância à LGPD, com indicação de encarregado e das bases legais de tratamento de dados. Assim, o Município concilia o direito à informação com a proteção da privacidade, dentro do marco legal vigente.

Minuta — capítulo de transparência da LOM

Art. ___ A publicação das leis, dos atos normativos e dos demais atos oficiais do Município far-se-á em Diário Oficial eletrônico, mantido em sítio oficial na internet, com certificação digital que assegure sua autenticidade e integridade.

Art. ___ Os Poderes Executivo e Legislativo manterão Portal da Transparência, no qual serão disponibilizadas, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, bem como as demais informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de requerimento, na forma da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, e da Lei federal nº 12.527, de 2011.

Art. ___ É assegurado a qualquer pessoa o acesso a informações públicas, mediante pedido apresentado por qualquer meio legítimo, inclusive eletrônico, vedadas exigências relativas aos motivos do pedido, observados os prazos, recursos e hipóteses de sigilo previstos em lei.

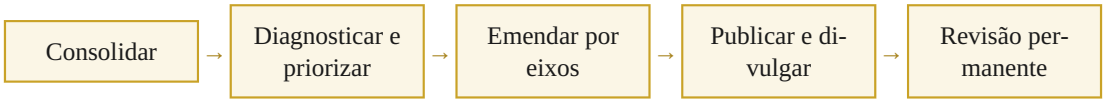
Art. ___ O tratamento de dados pessoais pelos órgãos e entidades municipais observará a Lei federal nº 13.709, de 2018, cabendo a cada Poder indicar o encarregado pelo tratamento de dados pessoais.

Atualizar política urbana e disposições setoriais

A revisão deve corrigir o parâmetro do Plano Diretor para mais de vinte mil habitantes e demais hipóteses do Estatuto da Cidade, remeter a política urbana a essa lei e atualizar as disposições de educação, assistência e saúde — inclusive o regime dos ACS e ACE (EC 120/2022 e EC 140/2026). Mesmo em Município pequeno, a base normativa correta previne conflitos e orienta o planejamento futuro.

Plano de adequação e governança normativa

A síntese prática de todo o curso é um plano de adequação: consolidar os textos, priorizar as inconstitucionalidades, aprovar as emendas por eixos temáticos e instituir uma rotina permanente de revisão que acompanhe Emendas, leis e jurisprudência. É a passagem da reforma pontual para a governança normativa contínua — o padrão das Casas Legislativas maduras.



Resumo executivo do Módulo VIII

• Publicação oficial eletrônica e Portal da Transparência em tempo real (LC 131/2009) no lugar da afixação.

• LAI aplicável diretamente à Câmara: transparência ativa e passiva, SIC, 20+10 dias, recurso em 10 dias; regulamentação local recomendada.

• LGPD: tratamento de dados para finalidade pública, com encarregado em cada Poder.

• Participação: audiências obrigatórias (LRF e Estatuto da Cidade), consultas digitais, ouvidoria (Lei 13.460/2017).

• Política urbana: Plano Diretor obrigatório acima de vinte mil habitantes (art. 182, §1º) e nas demais hipóteses do Estatuto da Cidade; SV 38 e SV 49.

• Governo digital: a Lei 14.129/2021 depende de adesão por ato normativo próprio.

Caso prático do Módulo VIII — do mural ao portal: o pedido de acesso

Situação: um cidadão requer, por meio eletrônico, cópia de contratos e da relação de diárias da Câmara. A Administração invoca a Lei Orgânica, que só prevê publicidade por afixação, e nega o atendimento digital. O requerente recorre.

Questão reflexiva: a resposta administrativa é compatível com a LAI e a LC 131/2009? Redija o capítulo de transparência da LOM (publicação eletrônica, Portal da Transparência, LAI) e a cláusula de observância à LGPD.

Questões para fixação

1. A Câmara pode exigir que o cidadão justifique o motivo de seu pedido de acesso à informação? Fundamente.
2. Um Município de 8.000 habitantes está dispensado de manter Portal da Transparência? Explique a regra do art. 8º, §4º, da LAI.

3. A divulgação nominal da remuneração dos servidores da Câmara viola a LGPD? Como conciliar transparência e proteção de dados?
4. Município de 22.000 habitantes cuja LOM exige Plano Diretor apenas acima de 25.000 habitantes está dispensado de elaborá-lo? Justifique.
5. Lei municipal pode proibir a abertura de uma nova farmácia a menos de 500 metros de outra? E fixar o horário de funcionamento das farmácias?

Leitura complementar

- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).
- BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD) — capítulo IV, tratamento de dados pelo poder público.
- BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital).

CONCLUSÃO

Conclusão — Síntese, reflexões finais e plano prático de adequação

Carga horária sugerida: 30 min.

O que a revisão revelou

O percurso dos oito módulos demonstrou que uma Lei Orgânica dos anos 1990 e um Regimento de 2005 acumulam três tipos de problema. Há **dispositivos incompatíveis com a Constituição** — voto secreto, imposto extinto, estabilidade em dois anos, previdência superada, compulsória aos setenta anos, Plano Diretor com parâmetro errado. Há **antinomias internas** — mandato da Mesa, quórum do veto, forma de votação da perda de mandato, dia das sessões. E há **lacunas** — LAI, LGPD, art. 29-A, LRF, orçamento impositivo, licença-maternidade, nepotismo, processo eletrônico. Tudo isso agravado pelas Emendas de 2023 a 2026, da Reforma Tributária à EC nº 140.

Nenhum desses problemas é insolúvel. Todos comportam correção por técnica legislativa adequada, respeitados o veículo, a iniciativa, os turnos e o quórum — sempre ancorados em norma vigente, doutrina consagrada e jurisprudência atual. Revisar a Lei Orgânica e o Regimento não é reescrever por vaidade: é restaurar a segurança jurídica, a coerência entre os Poderes e a confiança dos órgãos de controle.

Da reforma pontual à governança normativa

A maior lição do curso talvez seja esta: a atualização normativa não pode ser evento isolado, deflagrado apenas quando um problema já explodiu. A norma fundamental do Município e o estatuto de sua Câmara exigem manutenção contínua. A própria elaboração desta apostila confirmou a lição: entre a preparação do material de aula e o fechamento do texto, o Supremo Tribunal Federal havia julgado o mérito de uma ação que mudava o regime dos servidores (ADI 2.135), reformulado a tese sobre o controle de atos *interna corporis* (Tema 1.120) e o Congresso promulgara duas Emendas Constitucionais que alcançam matérias de pessoal.

Instituir uma rotina permanente de revisão — que monitore Emendas Constitucionais, leis nacionais e a jurisprudência do STF, do STJ e do TCE/MG — transforma a Câmara em guardiã ativa da própria integridade normativa. É esse o salto que separa a Casa que reage da Casa que se antecipa; a governança normativa é, no fundo, uma forma superior de respeito ao cidadão e à lei.

Um roteiro de adequação em oito passos

Quadro C.1 — Plano de adequação normativa

#	Providência	Referência
1	Consolidar os textos vigentes da Lei Orgânica e do Regimento, integrando todas as emendas anteriores.	Módulos I e II
2	Elaborar a matriz de diagnóstico, classificando cada dispositivo (adequado, desatualizado, incompatível, lacunoso).	Módulo I
3	Priorizar as inconstitucionalidades (voto secreto, imposto extinto, estabilidade, previdência) e os prazos novos — como a admissão dos ACS e ACE até 31/12/2028 (EC 140/2026).	Módulos IV a VII
4	Agrupar as alterações por eixos temáticos, na sequência dos oito módulos deste curso.	Todos
5	Escolher o veículo correto: emenda à LOM (dois turnos, interstício de dez dias, dois terços) e resolução para o Regimento.	Módulo II
6	Submeter cada proposta a parecer técnico das comissões, documentando fontes normativas e jurisprudenciais.	Módulos II e IV
7	Aprovar, promulgar e publicar eletronicamente, com ampla transparência do processo.	Módulo VIII
8	Institucionalizar a revisão permanente, com rotina de monitoramento normativo e jurisprudencial.	Módulo I

A norma como espelho da instituição

Uma Câmara se revela na qualidade de suas normas internas. Regras claras, coerentes e atuais projetam uma instituição séria, transparente e respeitada; regras defasadas e contraditórias transmitem o oposto. Ao concluir este curso, o vereador e o servidor levam consigo não apenas um diagnóstico, mas um método — e a convicção de que a capacidade técnica de alteração regimental e de emenda à Lei Orgânica é, hoje, um diferencial concreto de boa governança municipal.

Que a revisão da Lei Orgânica e do Regimento seja, em cada Município, um ato de compromisso com a legalidade, a eficiência e o interesse público.

“Salus populi suprema lex esto — o bem-estar do povo seja a lei suprema.”
— Marco Túlio Cícero, De Legibus, III, 3, 8

Chave de respostas comentadas

As respostas a seguir indicam os fundamentos essenciais; o participante deve desenvolvê-las com base no texto de cada módulo.

Módulo I

1. Porque só pode ser alterada por processo mais exigente que o das leis comuns — dois turnos, interstício de dez dias e dois terços dos membros (art. 29, caput). Consequência: lei ordinária não altera a LOM, e a lei ordinária que a contrarie é inválida.
2. Não. A Lei Orgânica e suas emendas são promulgadas pela própria Câmara (art. 29, caput: "que a promulgará"); não há sanção nem veto.
3. Quando caracterizado desrespeito a normas constitucionais. Após os embargos de declaração de 2023, a exceção não se limita às normas constitucionais do processo legislativo: qualquer afronta à Constituição autoriza o controle.
4. Não. A cláusula previa revisão em momento determinado, já esgotado — à semelhança do art. 3º do ADCT. Hoje, qualquer alteração segue o rito do art. 29: dois turnos e dois terços.
5. Não. A definição de crimes de responsabilidade e do respectivo processo é de competência privativa da União (SV 46); a matéria é regida pelo DL 201/1967.

Módulo II

1. Oito votos (dois terços de onze = 7,33, arredondado para cima). Com nove presentes, continuam necessários oito votos, porque o quórum se calcula sobre os membros da Câmara, e não sobre os presentes.
2. Remissão estática aponta número de artigo de outra norma; remissão genérica remete ao diploma sem indicar número; reprodução incorpora o conteúdo ao texto local. A reprodução convém a regras estáveis e essenciais; a remissão genérica, a matérias instáveis ou extensas; a estática deve ser evitada quando o dispositivo de destino for sujeito a reformas frequentes.
3. Porque a LC 95/1998 veda a renumeração (art. 12, III, "b") e o aproveitamento de número revogado (alínea "c"). Os acréscimos recebem o número anterior seguido de letra maiúscula (ex.: art. 45-A).
4. Não. O vício de iniciativa é formal e não se convalida pela aprovação, ainda que expressiva.
5. O texto compilado tem caráter informativo e não substitui as emendas; a emenda consolidadora, aprovada pelo rito qualificado, dá ao texto consolidado força normativa própria.

Módulo III

1. Treze, não: a faixa de mais de 15.000 até 30.000 habitantes tem limite máximo de onze. Sete: o art. 29, IV, fixa apenas limites máximos, de modo que número inferior é, em tese, admissível por decisão da LOM, tomada antes do pleito.
2. Não. Seria a terceira investidura consecutiva no mesmo cargo, contada a partir do biênio 2021-2022 (ADI 6.674; Rcl 76.337 AgR), o que ultrapassa o limite de uma única recondução sucessiva (ADPF 959).
3. Não. O art. 57 é parâmetro de simetria; o essencial é que o calendário local seja único e coerente.
4. Não pode deixar de instalar: preenchidos os requisitos do art. 58, §3º, a CPI é direito da minoria. A prorrogação, porém, não integra esse direito e depende de deliberação na forma regimental (MS 40.799).
5. Porque é a comissão que acompanha a execução orçamentária ao longo do exercício e detém a visão técnica para opinar sobre o parecer prévio do Tribunal de Contas.

Módulo IV

1. Sim, em ambos os casos. A maioria absoluta de treze é sete; tanto oito quanto sete votos rejeitam o veto (art. 66, §4º).
2. Não. É exatamente o caso do Tema 917: a lei cria despesa, mas não trata da estrutura ou das atribuições de órgãos nem do regime de servidores.
3. A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113; LRF, art. 14) para proposições que criem despesa obrigatória ou concedam benefício tributário, qualquer que seja a autoria.
4. Não. O veto parcial deve abranger texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (art. 66, §2º, por simetria).
5. Porque não há precedente do STF que, por si, valide a sessão remota municipal; a validade das deliberações remotas repousa na norma local que as autoriza e disciplina.

Módulo V

1. Vinte por cento do subsídio do deputado estadual (art. 29, VI, “a”). Devem ser verificados também o limite de 5% da receita do Município (art. 29, VII), o teto do subsídio do prefeito (art. 37, XI) e os limites do art. 29-A.
2. Não. O subsídio é fixado em cada legislatura para a subsequente (art. 29, VI).
3. A imunidade exige nexo com o exercício do mandato e limita-se à circunscrição do Município (art. 29, VIII). Ofensa pessoal sem relação com o mandato, ou proferida fora da circunscrição, não está, em princípio, acobertada.

4. A nomeação do cunhado do prefeito (parente por afinidade em segundo grau) para cargo em comissão da Câmara encontra óbice na SV 13, que alcança os parentes de agentes investidos em cargos de direção da mesma pessoa jurídica — o Município — e o ajuste mediante designações recíprocas. Quanto ao filho do vereador, a vedação incide quando o vereador for a autoridade nomeante, integrar a Mesa ou houver designação recíproca; recomenda-se que a LOM vede expressamente a hipótese, em consonância com a finalidade da súmula.
5. Tipificação prévia das condutas, sanções graduadas, rito com notificação, defesa técnica, instrução probatória, decisão motivada e votação aberta.

Módulo VI

1. Não está obrigado: após o mérito da ADI 2.135 (06/11/2024), o RJU deixou de ser obrigatório, com efeitos ex nunc. Não pode transformar os atuais estatutários em celetistas — a transmudação foi expressamente vedada.
2. Casos previstos em lei; prazo predeterminado; necessidade temporária; interesse público excepcional; contratação indispensável, vedada para serviços ordinários permanentes (Tema 612).
3. Não. A admissão exige participação em processo seletivo público (EC 140, art. 12, §1º). A situação deve ser regularizada por concurso ou processo seletivo, observada a vedação da contratação temporária.
4. Em 2027, sim: até 31/12/2030 a idade mínima é de 50 anos para a mulher, com 25 anos de contribuição e de exercício (EC 140, arts. 3º e 6º). Em 2032 também, pois a idade mínima passa a 52 anos e ela terá 56.
5. Porque as regras previdenciárias mudam a cada reforma; a remissão genérica à Constituição e à legislação previdenciária evita que a LOM se torne enganosa a cada nova Emenda.

Módulo VII

1. Sete por cento do somatório das receitas do art. 29-A (até 100.000 habitantes). Sim: desde 1º/01/2025, os gastos com inativos e pensionistas integram o limite (EC 109/2021).
2. Não. A execução obrigatória das emendas é matéria da Lei Orgânica, alterável apenas por emenda à LOM.
3. Não. O parecer prévio é opinativo e não há julgamento ficto por decurso de prazo (Tema 157).
4. Sim, pode imputar débito e aplicar sanções fora da esfera eleitoral sem ratificação da Câmara (ADPF 982). Não lhe cabe, porém, a decisão para fins de inelegibilidade, preservada a competência exclusiva da Câmara (LC 64/1990, art. 1º, I, “g”).

5. Sim. O art. 149-A, com a redação da EC 132/2023, inclui expressamente “sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos”, observada a lei municipal.

Módulo VIII

1. Não. São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos do pedido (LAI, art. 10, §3º).
2. Está dispensado da divulgação obrigatória na internet das informações de transparência ativa do art. 8º, §2º, mas não da divulgação em tempo real das informações sobre a execução orçamentária e financeira (LAI, art. 8º, §4º; LRF, arts. 48 e 48-A).
3. Não. A remuneração dos agentes públicos é informação de interesse público, e o tratamento atende à finalidade pública e ao cumprimento de obrigação legal (LGPD, art. 23). Protegem-se dados pessoais não relacionados à função, como endereço e dados de saúde.
4. Não. A Constituição exige Plano Diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º); a regra da LOM é incompatível e não prevalece.
5. Proibir a instalação por distância mínima, não (SV 49). Fixar o horário de funcionamento, sim (SV 38).

Referências

Nota: as obras doutrinárias são indicadas sem número de edição e ano; recomenda-se a consulta à edição mais recente de cada uma, dado que são periodicamente atualizadas.

Doutrina

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

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

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

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

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2026.

BRASIL. Emendas Constitucionais nº 19/1998, 25/2000, 50/2006, 58/2009, 76/2013, 88/2015, 103/2019, 108/2020, 109/2021, 120/2022, 132/2023, 136/2025, 139/2026, 140/2026 e 141/2026. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 26 out. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2006.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**, de 21 de setembro de 1989.

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

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas Vinculantes nº 13, 38, 46 e 49**. Brasília, DF: STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 2.135/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 6 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 4.307/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 abr. 2013. DJe 1º out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADIs 6.720/AL, 6.721/RJ e 6.722/RO**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 24 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 6.674/MT**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, sessão virtual de 8 a 18 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 7.350/TO**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 8 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 7.633/DF**. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF, 30 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 7.733/RN**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, sessão virtual encerrada em 18 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.869/PB** (medida cautelar). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 22 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. Relator: Min. Flávio Dino. Decisão de 23 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADPF 959/BA**. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, sessão virtual encerrada em 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADPF 982/PR**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 21 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **MS 40.799/DF**. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 26 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Rcl 76.337 AgR/BA**. Relator: Min. Nunes Marques. DJe 21 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral: **Tema 157** (RE 729.744); **Tema 612** (RE 658.026); **Tema 686** (RE 745.811); **Tema 696** (RE 666.404); **Tema 835** (RE 848.826); **Tema 917** (ARE 878.911); **Tema 1.000** (RE 1.133.118, pendente); **Tema 1.120** (RE 1.297.884).

Glossário

Antinomia — contradição entre duas normas aplicáveis à mesma situação. Resolve-se pelos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade.

Autonomia municipal — capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação assegurada ao Município pela Constituição (arts. 18, 29 e 30).

Consolidação — integração, em diploma único, das normas sobre determinada matéria, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa (LC 95/1998, art. 13).

Contas de gestão — contas do ordenador de despesa, relativas a atos concretos de arrecadação e gasto.

Contas de governo — contas globais do chefe do Executivo, que demonstram o cumprimento do orçamento, dos planos e dos limites constitucionais e legais.

COSIP — contribuição para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento de logradouros (art. 149-A).

Decreto legislativo — espécie normativa de competência exclusiva da Câmara, com efeitos externos, que dispensa sanção.

Duodécimo — parcela mensal dos recursos orçamentários da Câmara, a ser repassada pelo Executivo até o dia vinte de cada mês (art. 29-A, §2º).

Emenda à Lei Orgânica — proposição que altera a LOM, aprovada em dois turnos, com interstício de dez dias, por dois terços dos membros da Câmara, e promulgada pela Mesa.

Emenda impositiva — emenda parlamentar ao orçamento de execução obrigatória, nos limites e condições fixados na Constituição e, no Município, na Lei Orgânica.

Imunidade material — inviolabilidade do vereador por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município (art. 29, VIII).

Iniciativa privativa — reserva, a determinado agente, da competência para deflagrar o processo legislativo sobre certa matéria (art. 61, §1º).

Interna corporis — matéria relativa à organização e ao funcionamento internos de uma Casa Legislativa, em regra imune ao controle judicial quanto à interpretação.

Interstício — intervalo mínimo obrigatório entre os turnos de votação (dez dias, na emenda à LOM).

Maioria absoluta — mais da metade do total de membros da Casa.

Maioria simples — mais da metade dos votos, presente a maioria absoluta dos membros.

Matriz de diagnóstico — inventário dos dispositivos da LOM e do RI, classificados em adequados, desatualizados, incompatíveis ou lacunosos, com indicação da norma superveniente e da reforma sugerida.

Nepotismo cruzado — ajuste mediante designações recíprocas entre autoridades para nomear parentes umas das outras (SV 13).

NR — indicação "(NR)", ao final do artigo, de que ele recebeu nova redação (LC 95/1998, art. 12, III, "d").

Parecer prévio — manifestação técnica do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do prefeito, que só deixa de prevalecer por dois terços dos membros da Câmara (art. 31, §2º).

Promulgação — ato que atesta a existência da norma e determina sua publicação.

Recondução — reeleição para o mesmo cargo da Mesa no período imediatamente subsequente.

Remissão estática — referência a número de dispositivo de outra norma, sujeita a perder o sentido quando aquela é alterada.

Reserva de jurisdição — matérias cuja decisão a Constituição atribui exclusivamente ao Poder Judiciário, vedadas às CPIs (ex.: busca domiciliar, interceptação telefônica, prisão fora do flagrante).

Resolução — espécie normativa de competência exclusiva da Câmara, sem sanção, para matérias de seu interesse interno, entre elas o Regimento.

Simetria — princípio pelo qual os entes federados reproduzem, no que couber, o modelo federal de organização dos Poderes; distingue normas de reprodução obrigatória e espaços de autonomia.

Subsídio — forma de remuneração dos agentes políticos em parcela única, vedado o acréscimo de gratificações e adicionais (art. 39, §4º).

Anexo — Dispositivos legais de consulta frequente

Textos conferidos no portal da Presidência da República em 26 de outubro de 2026.

Constituição Federal

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; [...] XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [...] § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. § 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Art. 31, § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação. **§ 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.

Art. 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Art. 39, § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

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

Art. 66, § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

Art. 182, § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Emenda Constitucional nº 140, de 16 de outubro de 2026

CF, art. 40, § 5º-A O requisito de idade a que se refere o inciso III do § 1º deste artigo será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para o agente comunitário de saúde e o agente de combate às endemias que comprovem o mínimo de 25 (vinte e cinco) anos de tempo de contribuição e de efetivo exercício na respectiva atividade profissional.

EC 140, art. 12, § 2º (síntese) A comprovação da participação em processo seletivo público far-se-á por documentação idônea ou, na sua falta, por certificação de comissão especial instituída pelo gestor local do SUS.

EC 140, art. 13. As regras constitucionais aplicáveis aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias estendem-se aos agentes indígenas de saneamento e aos agentes indígenas de saúde.

Lei Complementar nº 95/1998

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; [...]

Art. 11, II, “g” - indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes;

Art. 12. A alteração da lei será feita: I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável; II – mediante revogação parcial; III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras: [...] b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; [...] d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras ‘NR’ maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea “c”.

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

Lei nº 11.350/2006

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. *(Ver Módulo VI sobre a compatibilidade com o art. 198, § 4º-B, da CF, na redação da EC 140/2026.)*

Apêndice A — Nota de verificação da jurisprudência e da legislação citadas

Todas as decisões e dispositivos citados nesta apostila foram conferidos, em 26 de outubro de 2026, nos repositórios oficiais — portal da Presidência da República (legislação), Supremo Tribunal Federal e fontes que reproduzem as teses e ementas oficiais (informativos, acórdãos publicados por tribunais e repositórios jurídicos de reconhecida confiabilidade). O quadro registra as correções e atualizações em relação ao material de aula (slides).

Quadro A.1 — Ajustes em relação ao material de aula

Citação no slide	Resultado da verificação	Tratamento
ADI 2.135 — cautelar restabeleceu o RJU	Superada: mérito julgado em 06/11/2024, improcedente, red. Min. Gilmar Mendes; RJU deixa de ser obrigatório, efeitos ex nunc, vedada a transmudação de regime.	Atualizado (Módulo VI)
Tema 1.120 — exceção para normas constitucionais “do processo legislativo”	Tese reformulada em embargos de declaração (sessão virtual de 23 a 30/06/2023): exceção abrange qualquer norma constitucional.	Atualizado (Módulo I)
Tema 917 — “é inconstitucional lei parlamentar que disponha sobre atribuições e organização de órgãos”	Confirmado; a tese literal é formulada em sentido positivo (não usurpa competência a lei que cria despesa sem tratar de estrutura, atribuições ou regime de servidores).	Tese literal transcrita (Módulo IV)
LC 95/1998, art. 11, III — evitar remissão a norma sujeita a alteração	O texto legal não contém essa regra; a remissão está no art. 11, II, “g”. Recomendação mantida como boa prática de legística.	Corrigido (Módulo II)
EC 140/2026 — transição “50/52 anos até 2030” e “pontos 83/86”	Corretos, mas incompletos: escada de idades até 2041; regra de pontos exige também 60/63 anos de idade, 15 de contribuição e 10 de exercício.	Complementado (Módulo VI)
EC 136/2025 — limites de precatórios “e correção pelo IPCA”	Limites no art. 100, §23 (1% a 5% da RCL); IPCA aplica-se à atualização dos valores dos requisitórios (ADCT, art. 97, §16), não aos limites.	Precisado (Módulo VII)
EC 141/2026 — jornada de 40 horas “com transição”	Confirmado: 42 horas após dois meses e 40 horas um ano depois (art. 6º); acrescido o repouso semanal de dois dias (art. 7º, XV).	Complementado (Módulo VI)
Licença-maternidade de mandatárias — “a jurisprudência tem reconhecido”	Não localizado precedente específico do STF, STJ ou TSE sobre mandatárias eletivas.	Formulação substituída por fundamento constitucional e doutrinário (Módulo V)

DL 201/1967, art. 4º — infrações julgadas pela Câmara (perda de mandato do vereador)	O art. 4º trata das infrações do prefeito; as do vereador estão no art. 7º, com remissão ao rito do art. 5º.	Precisado (Módulo V)

Quadro A.2 — Decisões e situações confirmadas

Citação	Dados conferidos
ADIs 6.720, 6.721 e 6.722	Pleno, rel. Min. Roberto Barroso, 24/09/2021 (AL, RJ e RO).
ADPF 959	Pleno, rel. Min. Nunes Marques, sessão virtual encerrada em 20/11/2023 (Salvador/BA).
Rcl 76.337 AgR	2ª Turma, rel. Min. Nunes Marques, DJe 21/05/2025 (Santaluz/BA).
ADI 6.674	Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, sessão virtual de 08 a 18/12/2023 (MT).
ADI 7.733	Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, sessão virtual encerrada em 18/11/2024 (RN).
ADI 7.350	Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, 08/03/2024 (TO) — localizada e confirmada.
ADI 4.307	Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, 11/04/2013, DJe 01/10/2013.
MS 40.799	Pleno, red. Min. Flávio Dino, 26/03/2026.
ADI 7.633	Pleno, rel. Min. Cristiano Zanin, 30/04/2026.
Temas 157, 612, 686, 696, 835, 917	Teses literais transcritas nos respectivos módulos.
Tema 1.000	Pendente; vista do Min. Gilmar Mendes após 15/04/2026; sem tese até 26/10/2026.
ADPF 982	Pleno, rel. Min. Flávio Dino, 21/02/2025; tese literal transcrita.
ADPF 854 e ADIs do percentual das emendas	Transparência subnacional desde 1º/01/2026; julgamento conjunto iniciado em 26/08/2026, sem resultado; cautelar da ADI 7.869 (1,55% da RCL).
Súmulas Vinculantes 13, 38, 46 e 49	Textos literais transcritos.
EC 136/2025, 139/2026, 140/2026 e 141/2026	Textos conferidos no portal da Presidência da República; EC 140 e 141 promulgadas em 16/10/2026 (DOU, edição extra).