

**HELY LOPES MEIRELLES**

***DIREITO MUNICIPAL  
BRASILEIRO***

*22ª edição,  
revista, ampliada e atualizada por*

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**2025**

## *Capítulo XI*

# **A CÂMARA MUNICIPAL: COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES**

*1. A Câmara Municipal: 1.1 Natureza da Câmara – 1.2 Funções da Câmara: 1.2.1 Função legislativa – 1.2.2 Função de controle e fiscalização – 1.2.3 Função de assessoramento – 1.2.4 Função administrativa – 1.3 Prerrogativas da Câmara. 2. Composição da Câmara: 2.1 Vereadores: 2.1.1 Atribuições – 2.1.2 Mandato – 2.1.3 Prerrogativas – 2.1.4 Subsídios – 2.1.5 Licença – 2.1.6 Perda do mandato – 2.2 Mesa da Câmara: 2.2.1 Natureza e composição da Mesa – 2.2.2 Presidente – 2.2.3 Outras atribuições do presidente – 2.2.4 Atribuições de outros membros da Mesa – 2.3 Plenário: 2.3.1 Recinto legal – 2.3.2 Sessão – 2.3.3 “Quorum” – 2.4 Comissões legislativas: 2.4.1 Comissões permanentes – 2.4.2 Comissões especiais – 2.5 Serviços auxiliares da Câmara. 3. Principais atribuições do Plenário: 3.1 Votação de leis e outras proposições: 3.1.1 Lei – 3.1.2 Decreto legislativo – 3.1.3 Resolução – 3.1.4 Atos legislativos inominados – 3.1.5 Processo legislativo – 3.1.6 Projetos com prazo para apreciação – 3.1.7 Técnica legislativa – 3.1.8 Forma e redação da lei – 3.2 Elaboração do Regimento Interno – 3.3 Eleição da Mesa – 3.4 Apreciação de veto – 3.5 Votação das leis orçamentárias e emendas impositivas – 3.6 Autorização para abertura de créditos – 3.7 Tomada de contas do prefeito – 3.8 Pedidos de informações e de comparecimento do prefeito à Câmara – 3.9 Autorização para empréstimos, subvenções, concessões e permissões – 3.10 Autorização para alienação de imóveis – 3.11 Autorização para convênios e consórcios – 3.12 Autorização para isenção de tributos e perdão de dívida ativa – 3.13 Aprovação do plano diretor – 3.14 Apresentação a autoridades federais, estaduais e municipais – 3.15 Fixação do subsídio dos vereadores, do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais: 3.15.1 Subsídio dos vereadores – 3.15.2 Subsídio do prefeito – 3.15.3 Subsídio do vice-prefeito – 3.15.4 Subsídio dos secretários municipais – 3.16 Deliberação sobre licença de vereadores e do prefeito – 3.17 Cassação de mandato de prefeito e de vereador – 3.18 Consultas populares.*

### **1. A Câmara Municipal**

O governo municipal no Brasil é de funções divididas, cabendo à Câmara as legislativas e ao prefeito as executivas.<sup>1</sup> Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes nos âmbitos federal e estadual.

Essa simetria, aliada ao disposto no art. 29, *caput*, da CF, impõe estendam-se à Câmara de Vereadores os princípios constitucionais que regem o Poder Legislativo Federal, no que for compatível com as peculiaridades do governo local e cabível no campo restrito das atividades edilícias.

---

1. V. o capítulo seguinte, sobre “A Prefeitura e o Prefeito”.

É o que veremos no desenvolver deste capítulo, ao apreciarmos a Câmara na sua estrutura, na sua composição e nas suas funções e ao cuidarmos especificamente das atribuições de cada um de seus órgãos.

### 1.1 Natureza da Câmara

O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços.

Como órgão colegiado, a Câmara delibera pelo Plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo presidente. No exercício de suas atribuições,<sup>2</sup> o Plenário vota leis e demais atos normativos previstos na lei orgânica local; a Mesa executa as deliberações do Plenário e expede os atos de administração interna e de administração de seu pessoal; o presidente representa e dirige a Câmara, praticando os atos de condução de seus trabalhos e de relacionamento externo da Instituição com outros órgãos e autoridades, especialmente com o prefeito, praticando, ainda, os atos específicos da promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Mesa.

### 1.2 Funções da Câmara

Como Poder Legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência suas atribuições institucionais. Desempenha, além da *função legislativa e fiscalizadora*, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, XI), a de *assessoramento ao Executivo local* e a de *administração de seus serviços*.

A atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão *normativa* da Câmara e a função *executiva* do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Essa divisão de funções já era reclamada por Cortines Laxes, nos idos do Império, “como uma das mais palpitantes necessidades do sistema municipal”.<sup>3</sup> E continua a sê-lo na atualidade, para que os dois Poderes do governo local – independentes e harmônicos

---

2. Sobre essas atribuições, v., adiante, o item 2.3.

3. Cortines Laxes, *Regimento das Câmaras Municipais*, Rio de Janeiro, 1885, item XXIX.

entre si – possam atuar desembaraçadamente no campo reservado às suas atribuições específicas. A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora *leis*, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em *ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental*.

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo.<sup>4</sup> Também não pode o Legislativo se arvorar na indicação de representantes nos conselhos vinculados ao Poder Executivo, pois violaria a separação dos poderes.<sup>5</sup>

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do Plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de suas exclusivas competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

Finalmente, de esclarecer que a Câmara não representa o Município, cujo representante legal e único é o prefeito.<sup>6</sup> Não há confundir a representação jurídica da entidade estatal (Município) com a representação política dos munícipes (Câmara): aquela produz efeitos civis e gerais (vinculação da pessoa jurídica pelos atos de seu representante); esta só produz efeitos cívicos (representação partidária dos eleitores pelos eleitos), internos e restritos à corporação legislativa.<sup>7</sup> A Câmara, não sendo pessoa jurídica, nem tendo patrimônio próprio, não se vincula perante terceiros, pois que lhe falece competência para exercer direitos de natureza privada e assumir obrigações de ordem patrimonial.

4. STF, RT 200/661; TJMG, RT 200/394; TJSP, RT 176/161, 177/578, 190/405 e 216/344.

5. STF, ADI 6.865, rel. Min. Edson Fachin, j. 18.10.2024.

6. TJSP, RT 269/214 e 280/204.

7. Luís Izaga, *Elementos de Derecho Político*, vol. II, Bilbao, 1922, pp. 37 e ss.; Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1962, pp. 110 e ss.; Carlos S. de Barros Jr., “A representação política”, RT 236/19.

Feitas essas considerações preliminares e gerais sobre a atuação da Câmara, vejamos suas funções.

### 1.2.1 Função legislativa

A *função legislativa*, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30 da CF.

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” – ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

A edição de lei orgânica municipal, prevista no art. 29, *caput*, da CF, é outro fator que enriqueceu sobremaneira a função legislativa da Câmara Municipal.<sup>8</sup>

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. A iniciativa de leis é mais bem analisada à frente, enquanto etapa do processo legislativo.

### 1.2.2 Função de controle e fiscalização

A *função de controle e fiscalização* da Câmara Municipal mereceu do constituinte de 1988 destaque idêntico ao da função legislativa, na medida em que o art. 29, XI, da CF as coloca dentre os preceitos obrigatórios a serem observados na elaboração das leis orgânicas municipais.

Há de se destacar, aqui, o poder de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, previsto expressamente na Constituição Federal como uma das competências exclusivas do Con-

---

8. Sobre a matéria, v.: José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 43ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2020, p. 651, e *Boletim-Roteiro para Elaboração das Leis Orgânicas Municipais*, ed. CEPAM; Sandra Krieger Gonçalves Silva, *O Município na Constituição Federal de 1988*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2003.

gresso Nacional (art. 49, V), ressaltando a grande ênfase que o constituinte de 1988 deu ao Poder Legislativo.

A *função de controle e fiscalização* da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e *resoluções do Plenário*, alcançando unicamente os atos e agentes que a CF, em seus arts. 70 e 71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal o *controle político-administrativo* da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato. Essas funções serão examinadas pormenorizadamente ao cuidarmos, adiante, das atribuições do Plenário.

Exerce, ainda, a Câmara o *controle legislativo* de determinados atos ou contratos do Executivo.<sup>9</sup> Na autorizada lição de Andreozzi, “a faculdade de fiscalização e controle das Câmaras sobre os atos do Executivo não é uma faculdade interior ou adjacente à de editar leis; pelo contrário, é fundamental e necessária para a própria elaboração das leis, a fim de que o Legislativo conheça como funcionam os outros órgãos, sobretudo o Executivo, em relação ao qual exerce amplo controle”. E remata o mesmo constitucionalista argentino: “Não se pode dizer que estas funções essenciais, que são consequência da natureza mesma das Câmaras Legislativas, sejam faculdades incidentais e acessórias. A nosso juízo, são faculdades fundamentais, transcendentais, de amplíssima projeção”.<sup>10</sup>

No mesmo sentido, expõe Beckert que, “nos regimes democráticos, o povo delega poderes, não só de legislação, mas e sobretudo de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente”.<sup>11</sup>

Tal conceito aproxima-se do de Galloway ao sustentar que “o controle do Executivo pelo Legislativo se desenvolve com três finalidades: ajudar a legislação, supervisionar a Administração e informar a opinião pública sobre o cumprimento da lei”.<sup>12</sup>

Essa função fiscalizadora da Câmara pode ser exercida individualmente por seus membros,<sup>13</sup> por comissão permanente designada para esse fim (nos moldes da comissão mista prevista nos arts. 166, § 1º, e 72 da CF) ou por comissões especiais de investigação, que levarão à consideração do Plenário o que souberem ou o que apurarem sobre a atuação

---

9. Abundam as declarações de inconstitucionalidade de dispositivos de Lei Orgânica municipal que reque a aprovação da Câmara de Vereadores para a formalização de contratos administrativos: TJRS, Pleno, ADI 70022342679, rel. Des. Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, j. 26.5.2008; TJRS, Pleno, ADI 70048062541, rel. Des. Túlio de Oliveira Martins, j. 15.4.2013; TJSP, Órgão Especial, ADI 994092204034, rel. Des. Elliot Akel, publ. 23.8.2010.

10. Manuel Andreozzi, *Facultades Implícitas de Investigación Legislativa y Privilegios Parlamentarios*, Buenos Aires, 1943, pp. 12 e ss.

11. Carl L. Beckert, *Modern Democracy*, Nova York, 1941, pp. 71 e ss.

12. George B. Galloway, *The Investigative Function*, Londres, 1927, pp. 70 e ss.

13. O Órgão Especial do TJSP concedeu segurança a vereador, salientando que a pretensão de obter informações e cópias de documentos do Executivo Municipal, quando requisitadas por escrito e mediante justificativa, é ato que se insere dentro da competência de fiscalização do Poder Legislativo (MS 48.485-0, de São Paulo, rel. Des. Ângelo Gallucci, j. 4.11.1998, v.u.). Em outro julgado a Sessão Plenária do mesmo Tribunal assegurou o direito de obter informações sobre a situação de obras públicas a vereador que as solicitou através de requerimento acolhido pelo presidente da Câmara e encaminhado ao prefeito municipal (JTJ 183/242). A Lei 12.527/2011, que disciplina o inciso XXXIII do art. 5º da CF, assegura a todos, indistintamente, o acesso à informação pública, direito fundamental.

político-administrativa do prefeito, como chefe do Executivo Municipal, para que se lhe aplique a sanção correspondente.

Observe-se que essa função fiscalizadora foi significativamente ampliada pelo constituinte de 1988 quando dela cuidou em relação ao Congresso Nacional, pois agora, além do aspecto da legalidade, deverão também ser examinados os aspectos da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e renúncia de receitas (cf. art. 70 da CF).

A Lei Complementar 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF), atribuiu importante papel ao Poder Legislativo na fiscalização da gestão fiscal, merecendo destaque: (1) o “atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias”; (2) os “limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar”; (3) as “medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, (...)”; (4) as “providências tomadas, (...), para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites”; (5) a “destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, (...)” (art. 59).

É evidente que essa fiscalização externa, realizada pela Câmara, deve conter-se nos limites do regramento e dos princípios constitucionais, em especial o da independência e harmonia dos Poderes.<sup>14</sup>

Podemos sustentar, em face dos meios constitucionais postos à disposição dos administrados, e notadamente do disposto no art. 31, § 3º, da CF, que a fiscalização da conduta dos governantes, que antes era privilégio do Poder Legislativo, na atualidade se estendeu ao próprio cidadão, e em especial ao contribuinte, que hoje em dia tem direito subjetivo ao governo honesto. A moralidade pública e a probidade administrativa dos agentes do poder são um direito do povo, daí a razão por que o controle da legalidade da Administração foi ampliado até o mais simples cidadão (CF, art. 5º, LXXIII). Mas nem por isso descabe à Câmara fiscalizar, controlar e reprimir os atos do Executivo, na medida e pela forma que a Constituição da República e a lei orgânica do Município lhe asseguram. Tratando-se de controle político, só alcança os agentes políticos, e não os servidores, sujeitos ao controle hierárquico do Executivo.

### 1.2.3 Função de assessoramento

A *função de assessoramento* da Câmara ao prefeito se expressa através de *indicações*, aprovadas pelo Plenário. A *indicação* é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do prefeito.

---

14. Por se imiscuírem em área tipicamente da função administrativa do chefe do Executivo, o Plenário do TJSP proclamou a inconstitucionalidade de leis municipais que fazem depender da aprovação da Câmara a publicidade de atos, programas, obras e serviços da Administração Pública (ADI 11.704-0, rel. Des. Oliveira Costa, j. 28.8.1991, v.u.; ADI 13.866-0, rel. Des. Oliveira Costa, j. 12.2.1992). Igualmente, aquela Corte, por extravasamento do poder de fiscalizar, fulminou de inconstitucionalidade dispositivos de leis municipais que exigem a remessa pelo prefeito à Câmara de editais de licitação, cópias de contratos de compras, obras e serviços e da documentação relativa à despesa (ADI 13.797-0, rel. Des. Freitas Camargo, j. 12.2.1992; ADI 12.052-0, rel. Des. Garrigós Vinhaes, j. 21.8.1991). “O controle externo na fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo deve estar limitado pelos parâmetros definidos na Constituição Federal (...). Se assim não fosse, já não haveria controle externo, mas interno, e ultrapassaria a fiscalização para converter-se em ato administrativo complementar, se não componente, como o seria na espécie, de ato complexo misto e heterodoxo, ao arrepio dos preceitos constitucionais” (ADI 12.345-0, rel. Des. Carlos Ortiz, j. 15.5.1991).

Não obriga o Executivo, nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a *indicação* não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse para a comunidade.

#### 1.2.4 Função administrativa

A *função administrativa* da Câmara é restrita à sua organização interna, ou seja, à composição da Mesa e de suas comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. Quando atua nesses setores, a Câmara pratica atos de mera administração, equiparados, para todos os efeitos, aos do Executivo. Tais atos, embora emanados da corporação legislativa, não são leis; são *atos administrativos*, sem efeito normativo, sem a generalidade e a abstração da lei. Como *atos administrativos*, devem revestir a forma adequada de *decreto legislativo*, *resolução*, *portaria*, *instrução* ou qualquer outra modalidade executiva. Ficam, por isso mesmo, sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas, como se emanassem de qualquer órgão ou agente executivo.

#### 1.3 Prerrogativas da Câmara

A Câmara de Vereadores, como Poder Legislativo do Município, colegiado, desfruta das *prerrogativas* próprias desse órgão, quais sejam: compor sua Mesa diretiva, elaborar seu Regimento, organizar seus serviços e deliberar livremente sobre os assuntos de sua economia interna.

Essas prerrogativas são essenciais à preservação da independência da Câmara em relação ao prefeito. Mas é de se advertir que a Câmara não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio Regimento. Transpondo os limites da legalidade, seus atos ficarão sujeitos a correção judicial, para o restabelecimento dos direitos eventualmente feridos.<sup>15</sup> O caráter político-representativo da corporação legislativa, por si só, não afasta o controle judiciário de sua atividade, porque nem todas as deliberações da Câmara permanecem no reduto intocável dos *interna corporis*.

Em sentido técnico-jurídico, *interna corporis* não é tudo que provém do seio da Câmara ou se contém em suas manifestações administrativas. *Interna corporis* são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessões de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento

---

15. TJSP, ACi 0164077-85.2007.8.26.0000, rel. Des. Sidney Romano dos Reis, j. 30.1.2012.

da Câmara, elaboração de Regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.

Daí não se conclua, porém, que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento. Não se pode olvidar que os *interna corporis* são atos formalmente administrativos e materialmente políticos. Na sua tramitação e forma ficam sujeitos ao exame judicial, como os demais atos; na valoração de seu conteúdo refogem da censura do Judiciário.<sup>16</sup>

Nesta ordem de ideias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência da Câmara e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados *interna corporis*, detendo-se, entretanto, no vestíbulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática.

Nem se compreenderia que o órgão incumbido de elaborar a lei dispusesse do privilégio de desrespeitá-la impunemente, desde que o fizesse no recesso da corporação. Os *interna corporis* só são da exclusiva apreciação das Câmaras naquilo que entendem com as regras ou disposições de seu funcionamento e de suas prerrogativas institucionais, atribuídas por lei.

Assim, se numa eleição de Mesa o Plenário violar o Regimento, a lei ou a Constituição, o ato ficará sujeito a invalidação judicial, para que a Câmara o renove em forma legal; mas o Judiciário nada poderá dizer se, atendidas todas as prescrições constitucionais, legais e regimentais, a votação não satisfizer os partidos ou não consultar o interesse dos cidadãos ou a pretensão da minoria. O controle judiciário não poderá estender-se aos atos de opção e deliberação da Câmara nos assuntos de sua economia interna, porque estes é que constituem propriamente seus *interna corporis*.

A *capacidade processual da Câmara* para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina<sup>17</sup> e pela jurisprudência.<sup>18</sup> Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos próprios a defender.

A personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária; esta é um *minus* em relação àquela. Toda pessoa jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas órgãos há que, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, em mandado de segurança, porque são titulares de direitos subjetivos suscetíveis de proteção judicial quando relegados ou contestados. Nessa situação se encon-

16. Sobre o *controle judicial dos atos de outros Poderes*, v., do Autor, *Direito Administrativo Brasileiro*, 44ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2020.

17. James Goldschmidt, *Derecho Procesal Civil*, Madri, 1936, p. 192; José Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Português*, vol. 1, Lisboa, 1944, p. 23; Lopes da Costa, *Direito Processual Civil*, vol. 1, Rio de Janeiro, 1941, p. 286.

18. TJSP, AI 0007783-63.2011.8.26.0000, rel. Des. Sidney Romano dos Reis, j. 23.9.2011.

tram os órgãos do governo local – Prefeitura e Câmara –, aos quais se atribuem funções específicas, prerrogativas funcionais e direitos próprios inerentes à Instituição. Desde que esses órgãos têm direitos subjetivos, hão de ter meios judiciais – mandado de segurança – e capacidade processual para defendê-los e torná-los efetivos.

A possibilidade de a Câmara agir judicialmente contra o prefeito decorre de sua autonomia em relação ao Executivo local. “Essa autonomia – aduz Victor Nunes Leal – não pode ser entendida como competência *não garantida*, incapaz, portanto, de se afirmar, quando contestada ou violada. Se assim fosse, não estaríamos diante de uma realidade política e jurídica, mas diante de um conceito vazio, autêntica mistificação constitucional”.<sup>19</sup>

O que não se admite é que a Câmara ingresse em juízo em nome do Município ou a pretexto de defendê-lo em demandas com terceiros relativas a negócios administrativos da competência privativa do Executivo local. Em tais casos só será admissível a intervenção judicial do próprio Município, legalmente representado pelo prefeito. Certo é, entretanto, que ato ilegal e lesivo do patrimônio municipal pode ser invalidado em *ação popular*, ajuizada por qualquer cidadão pertencente à Câmara ou estranho a ela. Tal ação, embora possa ser exercitada por qualquer vereador, como cidadão (eleitor), não poderá sê-lo pela Câmara, que não dispõe do requisito constitucional da cidadania, exigido para o exercício da *actio popularis*.<sup>20</sup>

Quanto ao mandado de segurança, a Câmara poderá impetrá-lo sem outras restrições senão quanto ao objeto, que há de ser sempre a defesa de seus direitos institucionais. Sendo a Câmara órgão despatrimonializado, todas as vantagens e encargos de ordem pecuniária decorrentes do julgado reverterão à Fazenda Municipal ou serão por esta suportados.

Necessário se torna, ainda, distinguir as impetrações da Câmara – isto é, do seu presidente, munido de resolução do Plenário que o autorize a ingressar em juízo em nome da corporação – das que forem requeridas pelo presidente, mas sem autorização da Câmara ou por qualquer vereador em nome próprio, se bem que na qualidade de edil. No primeiro caso, as consequências da condenação recaem sobre a Fazenda Municipal; no segundo, serão suportadas pessoalmente pelo autor.

## 2. Composição da Câmara

A *composição da Câmara Municipal* é uniforme em todos os Municípios, variando apenas em número de vereadores, que a Constituição da República fixou ser proporcional à população do Município, observados os limites estabelecidos no art. 29, IV, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional 58/2009.

Antes do advento de referida Emenda tal preceito constitucional, embora aludindo a número de vereadores proporcional à população, não estabelecia, de forma explícita, qualquer critério rígido ou exata fórmula matemática pertinente sobre essa proporcionalidade. Simplesmente fixava limites mínimos e máximos, conforme cada teto populacional da

---

19. Victor Nunes Leal, “Personalidade judiciária das Câmaras Municipais”, in *Problemas de Direito Público*, Rio de Janeiro, 1960, p. 324, e também in *RDA* 15/46.

20. STJ, REsp 125.841-MG, DJU 29.9.1997, p. 48.133.

escala prevista.<sup>21</sup> A Constituição Federal mantinha, assim, a competência do Legislativo Municipal e deixava-lhe margem de opção para fixar o número de vereadores, sem depender de precisa operação aritmética.

Essa possibilidade rendia ensejo a discussões e debates na doutrina e na jurisprudência em relação ao número exato de vereadores a ser fixado pelos Municípios, sustentando uns que, observados os parâmetros mínimo e máximo estabelecidos para cada uma das faixas, teria a Câmara de Vereadores autonomia para fixar o seu número; e outros, que a composição deveria obedecer a valores aritméticos que legitimassem a proporcionalidade constitucional. O STF, ao adotar esta última corrente, salientava que “deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, art. 29), é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade”.<sup>22</sup> Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral/TSE, ao editar instruções para as eleições municipais de 2004, através de resolução, determinava que a fixação do número de vereadores a eleger deveria observar os critérios declarados pelo STF no RE 197.917, conforme tabela anexa, que es-

21. A redação anterior à Emenda 58/2009 assim dispunha: (1) mínimo de 9 e máximo de 21, nos Municípios de até 1 milhão de habitantes; (2) mínimo de 33 e máximo de 41, nos Municípios de mais de 1 milhão e menos de 5 milhões de habitantes; (3) mínimo de 42 e máximo de 55, nos Municípios de mais de 5 milhões de habitantes.

22. STF, Tribunal Pleno, RE 197.917-SP, rel. Min. Maurício Corrêa, *DJU* 7.5.2004, p. 8, com a seguinte ementa: “Recurso extraordinário – Municípios – Câmara de Vereadores – Composição – Autonomia municipal – Limites constitucionais – Número de vereadores proporcional à população – CF, art. 29, IV – Aplicação de critério aritmético rígido – Invocação dos princípios da isonomia e da razoabilidade – Incompatibilidade entre a população e o número de vereadores – Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da norma municipal – Efeitos para o futuro – Situação excepcional. 1. O art. 29, inciso IV, da CF exige que o número de vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’. 2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, art. 29), é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade. 3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais vereadores que outros com um número de habitantes várias vezes maior – Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos Legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia. 4. Princípio da razoabilidade – Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente. 5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte em formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros – Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, art. 37). 6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes – Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (CF, arts. 27 e 45, § 1º). 7. Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da lei local que fixou em 11 o número de vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2.600 habitantes somente comporta 9 representantes. 8. Efeitos – Princípio da segurança jurídica – Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria em grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente – Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos *pro futuro* à declaração incidental de inconstitucionalidade – Recurso extraordinário conhecido e em parte provido”.

O STF reafirmou, em julgamento de 11.5.2006, que “a competência das Câmaras Municipais para fixação do número de vereadores (art. 29, IV, da Constituição brasileira de 1988) deve respeitar, a partir da legislatura 2005/2008, o disposto na Resolução TSE n. 21.702/2004, editada nos termos da jurisprudência firmada pelo STF no julgamento do RE n. 197.917, relator o Min. Maurício Correia, *DJU* 7.5.2004” (Tribunal Pleno, RMS 25.110-SP, rel. Min. Marco Aurélio, *DJU* 9.3.2007, p. 27, *Lex-STF* 29 (340)/181-190, 2007).

tabelecia o número de vereadores em relação ao número de habitantes de cada Município, estimado em 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE.<sup>23</sup>

No entanto, com o advento da Emenda Constitucional 58/2009 toda essa discussão judicial culminou com a alteração do art. 29, IV, que ganhou nova redação, a qual estabelece o número máximo de vereadores com base no número de habitantes por Município. Compete, assim, à Câmara Municipal a definição do número de edis, sem extrapolar o máximo definido no art. 29, IV, da CF, a ressaltar a possibilidade de se ter Municípios com menos de nove vereadores, desde que assim fixado na lei orgânica municipal.

Como Poder Legislativo, colegiado e independente, a Câmara é formada por *vereadores*, que, reunidos, constituem o *Plenário*; dispõe de um órgão diretivo, que é a *Mesa*; mantém *comissões permanentes* e, eventualmente, cria *comissões especiais* de investigação, de estudos ou de representação social; e tem *serviços auxiliares*, com pessoal administrativo próprio. Essa, em síntese, a composição de nossas Edilidades.<sup>24</sup>

Para metodizar o estudo da Câmara, passaremos a apreciar separadamente cada um de seus elementos constitutivos, assinalando-lhes a natureza e atribuições, nesta ordem: (a) *vereadores*; (b) *Mesa*; (c) *Plenário*; (d) *comissões*; (e) *serviços auxiliares*.

---

23. Até a edição da Resolução 21.702/2004 o TSE vinha entendendo que o Município era competente para dispor sobre a composição de sua Casa Legislativa, desde que cumpridos os padrões definidos no art. 29 da Carta Política (os marcos das alíneas do inciso IV do art. 29), ponderando que a proporcionalidade de que cogita o art. 29, IV, da CF não é absoluta, mas mitigada pela opção política dos Municípios de fixarem o número de cadeiras na Câmara de Vereadores, observadas as balizas constitucionais indicadoras de mínimo e máximo.

Todavia, acolhendo representação do Ministério Público Eleitoral, adotou, através da aludida resolução, para definição do número de vereadores os precisos critérios declarados pelo STF no RE 197.917-SP (v. nota de rodapé anterior), que julgou inconstitucional dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela/SP.

Os argumentos que conduziram a esse posicionamento, reiterados em julgamentos posteriores, foram, em síntese, os seguintes:

(1) A proporcionalidade aritmética seria a mais lúdima resposta à exigência constitucional. Ao determinar que o número de vereadores deve ser proporcional à população do Município, torna-se evidente que outra exegese não pode ser extraída do texto senão aquela que resulte nítida e expressivamente do seu próprio sentido. Com efeito, deixando-se ao alvedrio do legislador municipal a fixação do número de vereadores apenas pela relação mínimo/máximo, permitindo-se-lhe uma opção aleatória e subjetivamente baseada tão só na vontade de cada Câmara Legislativa – 9, 10, 11, 12... 20 ou 21, como quiser –, sem a observância da relação vereador/população, tal opção não irá retratar a proporcionalidade constitucionalmente reclamada.

(2) A intenção da norma constitucional não é apenas estabelecer os limites mínimo e máximo, mas exigir a relação de proporcionalidade. O entendimento de que a proporcionalidade está mitigada pela determinação de observância de limites não pode mais prosperar, pois sua aplicação prática provoca resultados que violam a Constituição, tornando inócua a relação população/vereadores. Por isso, não pode prevalecer a jurisprudência até então firmada pelo TSE, que fez perdurar a situação de inumeráveis Municípios brasileiros com população reduzidíssima e exagerado número de vereadores, em flagrante desrespeito aos critérios de proporcionalidade previstos na Constituição.

(3) A competência para legislar não é ilimitada, de forma a gerar situações de distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. A atuação legislativa deve realizar-se em harmonia com o interesse público, não se admitindo a edição de leis destituídas de certa razoabilidade, sob pena de caracterizar-se excesso do poder de legislar, hipótese que ocorre com os Municípios que aprovam suas leis orgânicas com número de vereadores incompatível com a proporção ditada pela Constituição Federal (STJ, MS 3.173-SP, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 1.6.2004, v. u., DJU 1.10.2004, p. 151).

A Resolução TSE-21.702, publicada no DJU de 6.4.2004, dispôs sobre instruções quanto ao número de vereadores a eleger segundo a população de cada Município, adotando os critérios declarados pelo STF no julgamento do RE 197.917.

24. Sobre *Câmara e vereador*, v.: Antônio Tito Costa, *O Vereador e a Câmara Municipal*, São Paulo, 1964; José Afonso da Silva, *Comentário Contextual à Constituição*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2014, comentários aos arts. 29 e 29-A.

## 2.1 Vereadores

Os *vereadores* são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para uma legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional, por voto secreto e direto. Como agentes políticos, têm normas específicas para sua escolha, investidura, posse, impedimentos, incompatibilidades, atribuições, prerrogativas, remuneração, licença, responsabilidades e conduta, previstas na Constituição Federal e na lei orgânica local. Não se ligam ao Município por relações de emprego, só sendo considerados funcionários públicos para efeitos criminais, por expressa equiparação do art. 327 do CP, e perante a Câmara respondem pelas condutas definidas na lei orgânica municipal sancionadas com a cassação do mandato.

Sem dúvida, os vereadores detêm representação política e exercem mandato eletivo assemelhado ao dos parlamentares federais e estaduais, apenas limitado ao território do Município e aos assuntos de interesse local. Daí o estarem regidos por normas próprias da atividade parlamentar, quer no tocante à sua atuação pessoal perante a Câmara, quer no concernente às suas atribuições de legisladores e de julgadores da conduta funcional de seus pares e do prefeito – atribuições, essas, que, por sua relevância, exigem prerrogativas para seu exercício e impõem encargos e responsabilidades pelo seu desempenho. É o que veremos a seguir.

### 2.1.1 Atribuições

As *atribuições dos vereadores* são precipuamente *legislativas*, embora exerçam ainda funções de *controle* e de *fiscalização* de determinados atos do Executivo, de *juízo* de infrações político-administrativas do prefeito e de seus pares, e pratiquem restritos *atos meramente administrativos* nos assuntos de economia interna da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias de administração da Casa. Sendo multi-formes os aspectos em que as necessidades da comunidade se apresentam a pedir soluções, variadíssima é a atividade do edil, a ser consubstanciada em disposições normativas (leis), em deliberações administrativas (decretos legislativos, resoluções e outros atos), em sugestões ao Executivo (indicações), sobre todo e qualquer assunto da competência local.

E vêm de longe esses encargos edilícios, pois que as *Ordenações* do Reino já preceituavam: “Aos vereadores pertence ter cargo de todo o regimento da terra e das obras do Conselho, e de tudo o que puderem saber, e entender por que a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisso hão de trabalhar. E se souberem que se fazem na terra malfetorias, ou que não é guardada pela Justiça, como deve, requererão aos Juizes, que olhem por isso. E se o fazer não quiserem, façam-o saber ao Corregedor da Comarca ou a Nós”.<sup>25</sup>

No nosso sistema municipal, ao vereador não cabe administrar diretamente os interesses e bens do Município, mas indiretamente, votando leis e demais proposições ou apondo providências e fatos ao prefeito, através de indicações, para a solução administrativa conveniente. Tratando-se de interesses locais, não há limitação à ação do vereador, desde que atue por intermédio da Câmara e na forma regimental.

---

25. *Ordenações Filipinas*, Título LXVI, Livro I.

O vereador não age individualmente, senão para propor medidas à Câmara a que pertence, não lhe competindo o trato direto com o Executivo ou com qualquer autoridade local, estadual ou federal acerca de assuntos oficiais do Município. Toda medida ou providência desejada pelo vereador, no desempenho de suas funções, deverá ser conhecida e deliberada pela Câmara, que, aprovando-a, se dirigirá oficialmente, por seu presidente, a quem de direito, solicitando o que deseja o edil. Entretanto, nada obsta a que haja disposições em regimentos internos a fim de possibilitar o encaminhamento de proposições do edil, em seu nome, sem a aprovação do Plenário, como no caso de indicações e pedidos de informações.

A atribuição precípua do vereador é a apresentação de projetos de atos normativos à Câmara, com a consequente participação na sua discussão e votação. Como membro do Poder Legislativo local, tem o direito de participar de todos os seus trabalhos e sessões, de votar e ser votado para os cargos da Mesa e de integrar comissões na forma regimental, sem o quê não poderá desempenhar plenamente a representação popular de que está investido.<sup>26</sup> Casos há, porém, em que, por considerações de ordem moral ou de interesse particular nos assuntos em discussão, deverá abster-se de intervir e de votar nas deliberações, justificando-se perante o Plenário – situações, essas, que devem estar expressas no Regimento Interno.

A participação efetiva nos trabalhos da Câmara tem para o vereador o caráter dúplice de *direito-dever*. É *direito individual* resultante de sua investidura no mandato; é *dever público* para com a coletividade que o elegeu como seu representante e que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos. Na Câmara o vereador tem liberdade individual de ação, mas fora da Câmara não dispõe dessa faculdade, nem a representa, nem pode tomar iniciativas ou medidas administrativas ou judiciais em nome da Casa, na forma regimental.

Quanto à atividade da Câmara, o vereador não só tem direito a participar dela, na forma regimental, como tem qualidade para impedir, até mesmo por via judicial, qualquer desrespeito ao Regimento, que é a *lei da Casa*. Os atos praticados ao arrepio das normas regimentais são nulos, e essa nulidade pode ser reconhecida e declarada pelo Judiciário a pedido de qualquer vereador em exercício, desde que comprove a ilegalidade.<sup>27</sup>

Quanto às atividades executivas do Município, o vereador está impedido de realizá-las ou de participar de sua realização, porque, como membro do Legislativo local, não pode interferir diretamente em assuntos administrativos da alçada do prefeito.

Prática absolutamente inconstitucional é a designação de vereadores para integrar bancas de concurso, comissões de julgamento em licitação, grupos de trabalho da Prefeitura e outras atividades tipicamente executivas.<sup>28</sup> A independência dos dois órgãos do governo local veda que os membros da Câmara fiquem subordinados ao prefeito, como impede a hierarquização do Executivo ao Legislativo. Ora, a só nomeação de um vereador pelo prefeito, nessas situações, está a evidenciar a sujeição deste membro do Legislativo ao chefe do Executivo local.

---

26. TJSP, RT 196/181.

27. TJSP, AI 0007783-63.2011.8.26.0000, rel. Des. Carvalho Viana, j. 17.9.2008.

28. TJSP, MS 91.202, da comarca de Santos.

### 2.1.2 Mandato

*Mandato de vereador* é investidura política, de natureza representativa, obtida por eleição direta, em sufrágio universal e voto secreto, pelo sistema partidário proporcional, para uma *legislatura* de quatro anos.<sup>29</sup> O exercício do mandato inicia-se com a posse na Câmara e se exaure ao término da legislatura, se antes não se findar por *renúncia*, *morte*, *extinção* ou *cassação*. Pode interromper-se por *licença*, concedida na forma regimental.

A *posse* dos vereadores é dada na sessão solene de instalação da legislatura, pelo vereador mais votado ou mais idoso, conforme a lei orgânica do Município estabelecer. Nessa oportunidade lavrar-se-á a respectiva ata, e cada vereador presente assinará o termo de posse e prestará o correspondente compromisso de fiel cumprimento do mandato, considerando-se, desse momento em diante, *em exercício*.

Sendo a posse simples ato administrativo de complementação da investidura no mandato, não depende de deliberação do Plenário, bastando que o presidente da sessão (na instalação da legislatura) ou o presidente da Câmara (na apresentação dos vereadores retardatários) apenas exija o diploma do eleito, e, no caso de suplente, peça-lhe comprovação da ordem de votação. Se houver impugnação ou dúvida sobre a legitimidade da posse, então, sim, a decisão se transferirá para o Plenário da Câmara.

A deliberação sobre *impedimentos* ou *incompatibilidades* é privativa do Plenário da Câmara e só pode ser tomada depois de empossado o vereador. Não há incompatibilidade ou impedimento que vede a posse. Ocorrendo tal hipótese, o presidente da Câmara deverá empossar o pretendente para que, ao depois, o Plenário delibere sobre a ocorrência, ou não, de conflito entre os dois cargos ou entre a vereança e a situação pessoal do vereador em relação às suas demais atividades públicas ou particulares. O vereador a quem o presidente negar posse, estando em condições legais que autorizem sua investidura no cargo, poderá obtê-la por via judicial, uma vez que o exercício do mandato é direito individual subjetivo, embora de caráter político.

As leis orgânicas costumam fixar um prazo para os vereadores tomarem posse, findo o qual, sem que o eleito se apresente ou justifique o retardamento, entende-se renunciado tacitamente o mandato. Diante dessa situação, deve o presidente da Câmara declarar extinto o mandato e convocar o suplente partidário.

O *exercício do mandato* de vereador fica condicionado ao atendimento dos requisitos constitucionais e legais que o Município prescreve para resguardo da independência da Câmara e eficiência da função legislativa. Tais são os *impedimentos* ou *incompatibilidades* que se estabelecem para o desempenho do mandato. Além disso, no exercício do mandato o vereador deve atender aos preceitos regimentais e às praxes parlamentares, que impõem padrões legais de conduta e mínimos éticos de compostura e decoro funcionais, que geram encargos, deveres, sanções, prerrogativas e direitos de caráter político ou jurídico; aqueles (políticos) só são controlados pela própria corporação legislativa; estes (jurídicos) são invocáveis também perante o Judiciário, que lhes dará a proteção ou a sanção devida a todo direito individual e subjetivo.<sup>30</sup>

29. V. Capítulo III, item 3.1.2.

30. STF, RDA 53/180 e 60/260, RT 285/889; TJSP, RDA 67/161, RT 207/93 e 211/338.

Os *impedimentos* ou *incompatibilidades* (não confundir com *inelegibilidades*, já examinadas no Capítulo III) para o exercício do mandato de vereador devem estar expressamente previstos na lei orgânica do Município, guardando simetria, no que couber, aos impostos pela Constituição da República para os membros do Congresso Nacional e pela Constituição do Estado para os membros da Assembleia Legislativa (CF, art. 29, IX).<sup>31</sup> Por essa razão que o disposto nos art. 54 e 55 da CF – impedimentos/incompatibilidade de deputados federais e senadores – acaba por se refletir nas leis orgânicas.

Há impedimentos ou incompatibilidades que alcançam o vereador desde a diplomação, e outros que se iniciam com a posse, findando com a cessação do exercício ou da prática do ato que os determinou. Como bem classifica José Afonso da Silva, os impedimentos ou incompatibilidades podem ser de caráter *funcional, negocial, político* ou *profissional*,<sup>32</sup> conforme o ato que lhes der causa; mas qualquer deles conduz à extinção do mandato se em tempo oportuno não houver desimpedimento ou desincompatibilização.

Questão correlata à incompatibilidade ou impedimento é a de saber se os atos praticados por vereador impedido ou incompatibilizado mas ainda no exercício do mandato são válidos ou nulos. A nosso ver, são válidos. E assim se nos afigura porque a legitimidade de sua atuação na Câmara decorre da posse e do exercício do mandato. Ora, enquanto o vereador não tiver cancelada a posse ou não for afastado do exercício do mandato, por decisão regular do presidente, do Plenário ou da Justiça, seus atos funcionais são válidos. Por idêntica razão, válida é a atividade de suplente convocado irregularmente, porque enquanto permanecer no exercício da vereança os atos decorrentes de sua investidura são eficazes, mesmo que posteriormente se reconheça indevida a convocação (TJSP, RT 217/340).

Finalmente, é de se relembrar que as questões relativas a impedimentos ou incompatibilidades bem como as concernentes a posse e exercício de mandato deverão ser solucionadas pela própria Câmara de Vereadores, segundo previsão na lei orgânica do Município, e só serão revistas pela Justiça Comum (e não pela Eleitoral) quando ilegais e ofensivas de direito líquido e certo do postulante.<sup>33</sup>

### 2.1.3 Prerrogativas

No desempenho do mandato os vereadores auferem, além das *prerrogativas regimentais*, duas outras de origem *constitucional e legal*: a *inviolabilidade* pelas opiniões, palavras e votos emitidos no exercício do mandato e na circunscrição do Município e a *prisão especial* enquanto não houver decisão condenatória definitiva.

Não se aplica aos vereadores, nem pode ser adotada validamente pelas leis orgânicas locais, a regra constitucional dirigida aos deputados e senadores que os desobriga de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, bem como sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações (art. 53, § 6º, da CF). Trata-se de prerrogativa política, constitucionalmente assegurada apenas aos par-

---

31. Os impedimentos ou incompatibilidades estabelecidos para os senadores e deputados não se aplicam automaticamente aos vereadores. A lei orgânica do Município deve prescrevê-los expressamente.

32. José Afonso da Silva, *Manual do Vereador*, 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, pp. 60 e ss.

33. TJSP, ACi 0004325-60.2010.8.26.0101, rel. Des. Rebouças de Carvalho, j. 1.2.2012; ACi 0004325-60.2010.8.26.0101, rel. Des. Thales do Amaral, j. 9.5.2011.

lamentares mencionados, que se insere em matéria de direito processual, de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF).

*2.1.3.1 Prerrogativas regimentais – Prerrogativas regimentais* são todas aquelas que o Regimento confere aos vereadores para o pleno desempenho do mandato no âmbito interno da Câmara, tais como a participação nas sessões, a votação em Plenário, a discussão das matérias a serem deliberadas, o exame das proposições nos interstícios próprios, o oferecimento de projetos e emendas etc. Essas prerrogativas erigem-se em direito individual e subjetivo do edil, e quando postergadas admitem tutela judicial, por mandado de segurança, para seu restabelecimento e invalidação do ato praticado com sua preterição. São prerrogativas internas, pois que só operam efeitos no recinto da Câmara e entre seus membros e órgãos da corporação, não sendo invocáveis perante terceiros, nem em situações estranhas às do Legislativo local.

*2.1.3.2 Inviolabilidade – A inviolabilidade* (não confundir com *imunidade parlamentar*) é a exclusão da punibilidade de certos atos praticados pelos agentes públicos no desempenho de suas funções e em razão delas. A inviolabilidade exclui o *crime*, diversamente da imunidade, que impede o *processo* enquanto não autorizado pela respectiva Câmara.

Para dar plena liberdade aos agentes públicos na manifestação de suas opiniões sobre os assuntos sujeitos à sua apreciação ou informação prestada no cumprimento de dever de ofício, a lei penal contempla a *inviolabilidade* em relação aos crimes de difamação e injúria (art. 142, III). Sendo o vereador considerado funcionário público para efeitos penais (CP, art. 327), beneficia-se da inviolabilidade por suas opiniões, votos ou pareceres emitidos no exercício de suas funções.

Com a edição da Constituição da República de 1988 a inviolabilidade do vereador “por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” aparece como prerrogativa expressa (art. 29, VIII), a ser inserida na lei orgânica do Município. Cuida-se, segundo Damásio Evangelista de Jesus, “de causa funcional de isenção de pena, semelhante às causas extintivas da punibilidade do art. 107 do CP. Ela extingue a pretensão punitiva. Impede o inquérito policial e a ação penal. Significa que os vereadores não respondem pelos delitos de opinião, como a calúnia, a difamação e a injúria. Exige-se que o fato seja cometido no exercício do mandato, isto é, que tenha estrita relação com o exercício da função. No concurso de pessoas, não se estende ao terceiro. Da combinação dos arts. 29, VIII, da CF e 142, III, do CP resulta o seguinte, tendo em vista a natureza jurídica das causas: tratando-se de difamação e injúria, há exclusão da ilicitude, incidindo o Código Penal; cuidando-se de calúnia, não se aplica o Código Penal, e sim a Constituição Federal. No primeiro caso não há crime; no segundo há, porém inexistente a pretensão punitiva”.<sup>34</sup>

A abrangência dessa inviolabilidade está limitada pela Constituição Federal à *circunscrição do Município*.<sup>35</sup> Protege o parlamentar em todas as manifestações que tenham

34. Damásio E. de Jesus, *Código Penal Anotado*, 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1994, p. 418, nota ao art. 142 do CP.

35. Para José Afonso da Silva, “dentro da circunscrição do Município, o vereador não comete crime de opinião. E, é claro, se não o comete, não poderá ser processado por aquelas ações. Contudo, não se previu a *imunidade processual* dos vereadores em relação a outras infrações penais. Logo, se cometer qualquer crime, ficará