

GIOVANI DA SILVA CORRALO

O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

3ª edição

Revista, atualizada e ampliada

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



MALHEIROS
EDITORES

A AUTONOMIA MUNICIPAL E O PODER LEGISLATIVO

Ao se discorrer sobre a autonomia municipal consignada pela Constituição Federal de 1988 há condições para apontar a correlação e a interdependência entre a autonomia dos Municípios e as Câmaras de Vereadores. Não há o exercício desse plexo de autonomias sem o Legislativo Municipal.

Inicialmente, deve-se destacar que o Estado Brasileiro é uma Federação, ou seja, um Estado composto formado por um conjunto de outros Estados, autônomos, nos termos da Constituição. É assim que se constituiu, em 1889, a República Federativa do Brasil, resultante da superação do Estado Unitário, formado pelas antigas Províncias submetidas ao jugo do governo do Império, pela união de Estados autônomos.¹

A Federação consiste numa forma de organização do poder estatal onde os Estados partícipes resguardam sua autonomia na Constituição, mediante a definição de competências tanto do novo Estado que surge – a União ou o Estado Federal – como, também, dos Estados Federados ou partícipes da Federação.²

1. Lembrar que antes de 1889 os Estados eram chamados Províncias e se encontravam sob o jugo do governo do Império.

2. Eis as principais características dos Estados Federais: (a) Constituição escrita que se encontre no *topos* hermenêutico e defina os direitos fundamentais do cidadão – vinculantes a todos os entes, além de dispor sobre a repartição de competências entre a União e os entes federados, considerando-os numa situação de igualdade jurídica, com a disposição expressa das situações que excepcionalmente possibilitem a utilização do instituto da intervenção, além de definir a soberania como um atributo exclusivo da Federação; (b) pluralidade de ordens jurídicas, sem hierarquização entre os distintos sistemas jurídicos dos entes federados e da União; (c) participação dos entes federados na formação da vontade nacional, tanto

O Estado Federal Brasileiro é fruto de um processo de evolução não linear que vem de 1889, marcado por diversos momentos de desnaturalamento da forma federal, como se observa nos períodos ditatoriais.³

É possível, porém, observar um grande amadurecimento institucional na Constituição de 1988, que redefiniu a Federação Brasileira ao alçar o Município à condição de ente integrante dessa Federação. É o que se depreende da hermenêutica dos arts. 1º e 18 do texto constitucional, que é respaldada pela maior parte dos doutrinadores brasileiros que se atêm à matéria. Cotejando as principais características dos Estados Federais, fundamenta essa nova condição municipal: (a) constituição escrita que dispõe sobre as competências municipais, em situação de igualdade com os Estados e a União, além de trazer, taxativamente, as situações ensejadoras de intervenção; (b) resguardo à existência de uma ordem jurídica local e de órgãos governamentais municipais, como se observa com o Executivo e o Legislativo, sem qualquer relação de tutela com os respectivos órgãos em nível estadual e nacional; (c) órgão jurisdicional – STF – responsável pela resolução de litígios constitucionais, onde em via difusa podem acorrer normas municipais, e em via concentrada através da arguição de descumprimento de preceito fundamental; (d) proibição de separação; (e) cidadania local.

É tal *status* jurídico de ente integrante da Federação que coloca o Município em condição de igualdade jurídica com o Estado e com a União. Não há que se falar em superioridade ou prevalência. Cada esfera de poder tem sua autonomia própria, dentro da qual, salvo nos casos expressos definidos na Constituição, a outra não poderá se imiscuir.

Esses 136 anos de transformações na República Federal brasileira forjou um Estado e uma Federação com particularidades e singularidades: a) por desagregação: surgida de um Estado Unitário que se transformou

na criação e alteração da Constituição como, também, no processo legislativo, o que normalmente ocorre através de um órgão com a representação equânime dos entes federados – o Senado; (d) diversidade de órgãos governamentais autônomos nas três funções estatais – legislativa, executiva e judiciária –, sem relação de tutela ou controle de um nível federado em relação ao outro, atuando sob a égide da não centralização ou policentrismo; (e) órgão jurisdicional com o objetivo de defender a Constituição e resolver eventuais litígios entre os entes federados, especialmente com base no pacto federativo; (f) vedação de secessão; (g) pluralidade de cidadanias.

3. Podem ser apontados os seguintes princípios do federalismo, sem os quais o Estado Federal não subsiste: Estado democrático de Direito, República, não centralização, subsidiariedade, liberdade e pluralismo. Fica fácil antever a incompatibilidade de uma República Federativa com um regime ditatorial. Tal estudo é mais pormenorizado em nosso *A Autonomia Municipal como Norma de Direito Fundamental na Constituição Brasileira*, Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito da UFPR, 2006.

em Estado Federal;⁴ b) cooperação: a necessidade de articulação entre as pessoas políticas subnacionais, consignadas nas competências comuns e concorrentes, modelam um federalismo que requer a atuação coordenada em diversas matérias;⁵ c) simétrica: em razão do igualitário tratamento constitucional às unidades políticas subnacionais e pela mesma representação no Senado da República;⁶ d) trinária: por ter elevado, de forma única no seu tempo, os municípios à condição de ente integrante do pacto federativo, logo, uma Federação de três níveis.⁷ Também seria possível categorizar a Federação brasileira como centrípeta pela ainda elevada concentração de competências e receitas públicas na União, não obstante seja mais centrífuga em relação a outros períodos da história federal pátria.⁸

A Constituição de 1988 definiu, ainda, um plexo de autonomias às Municipalidades: (a) *autonomia auto-organizatória* – engloba a construção da sua Constituição local, denominada *lei orgânica*, nos termos do art. 29 da CF, observando-se as normas de repetição obrigatória; (b) *autonomia política* – compreende tanto a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores pelos cidadãos locais como, também, a organização das funções do Executivo e do Legislativo, além da cassação de mandato dos agentes políticos locais; (c) *autonomia administrativa* – tem como fundamento legal o art. 30 da CF, cabendo ao Município tudo o que diga respeito ao interesse local, onde têm relevo a organização e o funcionamento dos serviços públicos, da polícia administrativa, do fomento ao setor social e econômico e da intervenção direta e indireta na economia e demais setores regulados, além da estruturação da própria Administração Pública a fim de dar cabo dessas atividades administrativas; (d) *autonomia legislativa* – capacidade dos Municípios de construir seu sistema normativo municipal com base na lei orgânica municipal, que se encontra no ápice desse sistema, utilizando-se das espécies legislativas do art. 59 da CF, de acordo com o interesse local disposto nos incisos I e II do art. 30 do texto constitucional; (e) *autonomia financeira* – poder tributário de instituir tributos próprios (impostos, taxas e contribuições), nos termos constitucionais e infraconstitucionais, como, também, de aplicá-los autonomamente, juntamente com as transferências constitucionais, resguardando-se os mínimos constitucionais provenien-

4. André Ramos Tavares, *Curso de Direito Constitucional*, 18ª ed., p. 1.060.

5. Dircêo Torrecillas Ramos, *O Federalismo Assimétrico*, p. 48.

6. Leonam Liziero, *Estado Federal no Brasil*, p. 174.

7. Giovanni da Silva Corralo, *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 164-174.

8. Ver. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, p. 1.789.

tes de impostos e transferências de 25% em educação e 15% em saúde. Essa autonomia também abrange a construção das leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

O conceito-chave para compreensão da autonomia municipal é o “interesse local”, assim definido no art. 30 da CF. É sob o prisma do interesse local que a autonomia municipal, nas suas múltiplas manifestações, deve ser apreendida, ressaltando-se que “*interesse local* não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. (...). Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.⁹

A efetividade desse plexo de autônomo alicerçado no interesse local depende, necessariamente, das Câmaras Municipais. A quem compete, sem sanção/veto do Executivo, elaborar a lei orgânica e reformá-la? Quem tem o poder de definir as infrações político-administrativas e os casos em que o decoro parlamentar é ofendido para a cassação dos mandatos dos agentes políticos locais? Quem pode cassar o mandato do prefeito e vereadores? Quem define os limites do exercício da autonomia administrativa, já que o administrador somente pode fazer o que estiver previsto em lei? Quem tem o dever de fiscalizar e controlar a Administração Municipal para que esta observe os princípios e as regras jurídicas estampados no sistema normativo? Quem tem a competência para votar as espécies legislativas previstas no art. 59 da CF? A quem é resguardada a análise, em última instância do processo legislativo, dos vetos do Executivo às proposições legislativas aprovadas pelo Plenário da Câmara? Quem tem a competência para votar as leis orçamentárias, definindo como serão aplicadas as receitas próprias e as transferências constitucionais? E para instituir os tributos próprios?

As respostas a essas questões e a muitas outras que poderiam ser formuladas conduzem à Câmara Municipal. Assim, depreende-se facilmente que o exercício da autonomia municipal consagrada pela Constituição de 1988 depende necessariamente da atuação das Câmaras de Vereadores. Não há autonomia municipal sem a atuação do Parlamento local. Eis a importância do Poder Legislativo para a efetividade do plexo de autônomo constitucionais consagradas aos Municípios e, consequentemente, da atuação parlamentar levada a cabo pelos vereadores.

9. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 21ª ed., p. 100.

O REGIMENTO INTERNO E O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

8.1 As sessões legislativas e as sessões da Câmara. 8.2 As comissões legislativas: 8.2.1 As comissões permanentes – 8.2.2 As comissões temporárias: 8.2.2.1 Comissão especial – 8.2.2.2 Comissão representativa – 8.2.2.3 Comissão de ética parlamentar – 8.2.2.4 Comissão processante – 8.2.2.5 Comissão parlamentar de inquérito. 8.3 A Mesa Diretora.

O regimento interno constitui-se num conjunto de normas de direito público que disciplinam a organização e o funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores, especificando os procedimentos passíveis de serem utilizados pelos parlamentares no cumprimento do seu mister constitucional. São normas internas em forma de resolução, muitas vezes denominadas *interna corporis*, alçadas à condição de normas jurídicas pelo art. 59 da CF, hierarquicamente comparáveis às leis – entretanto, com a especificidade de a sua competência abranger exclusivamente a organização da estrutura e das atividades do Parlamento.¹

Originam-se da competência de auto-organização de cada função estatal, corolário do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes da República. Não podem outras funções estatais adentrar esta competência exclusiva dos corpos legislativos.

1. “O regimento é elaborado exclusivamente pela Câmara, votado e aprovado pelo Plenário, em forma de *resolução*, promulgada e publicada pelo presidente, sem qualquer interferência do prefeito. Sua modificação também se faz por este processo, observando-se sempre o disposto na lei orgânica municipal a respeito (CF, 29, XI)” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 21ª ed., p. 574-575).

Nesse sentido, salienta-se o posicionamento de Cristiano Viveiros de Carvalho: “Trata-se, portanto, de: (a) normas de prescrição autônoma da Câmara respectiva; (b) que não se submetem a controle de legalidade, mas apenas ao de constitucionalidade; e (c) que têm âmbito de independência e exclusividade sobre determinadas matérias, vale dizer, a Constituição lhes estabelece uma reserva de competência material exclusiva, assim como faz, por exemplo, com a lei complementar”.²

Também se ressalva o posicionamento do Min. Celso de Mello, ao distinguir as normas regimentais vinculantes daquelas que necessitam de um ato maior de interpretação do próprio Legislativo, cabendo ao Judiciário a interferência para garantir o cumprimento somente das primeiras normas, e não das segundas, pois poderia conduzir a uma interferência do Judiciário em matéria exclusiva do Parlamento.³

Como norma jurídica especial, os regimentos internos das Câmaras de Vereadores estão sujeitos, minimamente, a duas ordens de controle: (a) material – em relação ao disposto na lei orgânica municipal e na Constituição Federal, uma vez que não poderão conter normas que afrontem princípios e regras constitucionais; (b) de efetividade – as normas dos regimentos internos configuram um direito dos vereadores quanto ao seu cumprimento, razão pela qual o mandado de segurança, não obstante o grande debate doutrinário e jurisprudencial a respeito deste tema, consubstancia-se em instrumento adequado para dar eficácia jurídica e efetividade às disposições regimentais quando se configurar um direito líquido e certo do vereador.

Por mais que se deva ter cuidado para não ocorrer a interferência indevida de um Poder em outro, não se pode admitir as normas do regimento interno como um campo intransponível de controle ao Judiciário quando afrontarem princípios e normas constitucionais, como os direitos fundamentais; ou, então, quando forem desconsideradas, limitando ou suprimindo os espaços de manifestação de minorias parlamentares.

“Parece mais razoável exacerbar-se, justamente nesses momentos em que sobressai uma corrente política majoritária, o grau de obrigatoriedade das normas regimentais destinadas à proteção da minoria, uma vez que apresentam os maiores riscos de uma atuação política baseada no arbítrio, tendente ao esmagamento e à desconsideração das opiniões dissonantes.”⁴

2. Cristiano Viveiros de Carvalho, *Controle Judicial e Processo Legislativo: a Observância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como Garantia do Estado Democrático de Direito*, p. 121.

3. Idem, *ibidem*.

4. Idem, p. 119.

O descumprimento das normas regimentais pode acarretar a nulidade dos atos do presidente, da Mesa Diretora e do próprio Parlamento enquanto colegiado, podendo alçar tal mácula ao processo legislativo, desconstituindo sua decisão final. A nulidade do processo legislativo importa a desconsideração de todos os efeitos produzidos a partir da nulidade, inclusive da votação de proposições em Plenário.

As normas regimentais são condições para a efetivação do próprio Estado Democrático de Direito, pois disciplinam o funcionamento do “jogo democrático”, vinculante às maiorias e minorias. A simples necessidade de *quorum* qualificado para sua instituição e alteração – normalmente, dos terços dos votos dos vereadores em dois turnos de votação – denota sua importância nos procedimentos legislativos, como manifestação inequívoca de uma ampla maioria parlamentar. Em face dessa legitimidade, conferida pelo *quorum* de votação e pelo processo legislativo especial dos regimentos internos, é que suas normas devem ter eficácia e efetividade, nem que para isso seja necessária a intervenção do Judiciário.

8.1 As sessões legislativas e as sessões da Câmara

As sessões legislativas, em número de quatro na legislatura, são caracterizadas pelo funcionamento regular da Câmara Municipal no decorrer do ano, do qual se exclui o período do recesso. Compete aos regimentos internos definir o início e o término dessas sessões, como também o início e o término do recesso parlamentar. As sessões da Câmara são as reuniões dos vereadores em Plenário, e podem ocorrer durante as sessões legislativas ou em recesso. As sessões da Câmara são: ordinárias, extraordinárias e solenes.

O regimento interno deve definir a periodicidade das sessões ordinárias da Câmara, os respectivos dias da semana e horários da sua realização, o que deve levar em conta a complexidade e a demanda dos trabalhos legislativos. O número de sessões da Câmara na quinzena ou semana deve ser o suficiente para que os trabalhos legislativos transcorram com normalidade, especialmente para que as proposições que necessitem da manifestação do Plenário possam recebê-la dentro dos prazos regimentais de tramitação.⁵

5. É por essa razão que as Câmaras de Vereadores dos Municípios de pequeno porte normalmente definem o número de uma sessão da Câmara por semana ou quinzena, enquanto os Municípios maiores realizam duas ou mais sessões por semana.

As sessões ordinárias da Câmara, disciplinadas no regimento interno, são aquelas que se realizam em dias e horários predeterminados, sem a necessidade da convocação específica dos parlamentares. Há um *quorum* mínimo de presença exigido para seu funcionamento, geralmente de um terço dos vereadores, com exceção da ordem-do-dia, onde o *quorum* sobe para maioria absoluta. Normalmente têm a duração de três a quatro horas, constituindo-se de quatro partes distintas: (a) expediente – espaço da sessão destinado às mais diversas manifestações dos parlamentares, sem vinculação a um assunto predeterminado. Pode ter um espaço mais delongado, para um grande orador, seguido da manifestação de um número determinado de vereadores, em tempos menores; (b) pauta – destinada ao debate das proposições sujeitas à manifestação do Plenário, antes do seu encaminhamento às comissões. É o primeiro enfrentamento dos parlamentares com matérias recém-encaminhadas pelo Executivo, pela população (iniciativa popular) ou pelos próprios vereadores. As manifestações estão vinculadas aos projetos constantes na pauta; (c) ordem-do-dia – parte da sessão da Câmara voltada ao debate final e à votação das proposições sujeitas à apreciação do Plenário. As manifestações, nesta fase, somente podem ser feitas se pertinentes às matérias constantes da ordem-do-dia.⁶

As sessões extraordinárias, por sua vez, podem ocorrer tanto durante a sessão legislativa quanto no recesso. Caracterizam-se pela sua convocação específica, determinada e vinculada às proposições que necessitem da apreciação do Plenário. É comum as sessões extraordinárias prescindirem das fases do expediente e da pauta, uma vez que se centram nas proposições que necessitam ser votadas.

Já as sessões solenes são destinadas à realização de homenagens e entrega de condecorações, dentre outros fins análogos. Por tal natureza, é normal prescindir de um *quorum* de presença mínimo para sua realização, pois não há a votação em Plenário de proposições. Quando há, geralmente é de um terço dos vereadores.

Há Câmaras que preveem a realização de sessões especiais, onde também não há a votação de matérias em Plenário, a fim de concretizar atividades que não sejam enquadradas nas sessões ordinárias, extraordinárias ou solenes. É o caso da ouvida de secretário municipal convocado

6. Na primeira edição desta obra apresentávamos a explicação pessoal como uma última etapa da sessão ordinária da Câmara, na qual o vereador poderia discorrer sobre algo em específico. Por mais que ainda exista em regimentos internos, cada vez mais a explicação pessoal é desnecessária, pois se trata de um tempo que pode ser usado em outros momentos da sessão.

a explicar acerca de determinada matéria aos parlamentares. O *quorum* de presença normalmente é de um terço dos vereadores.

Por fim, há regimentos internos que disciplinam a realização de sessões secretas, cuja proposta deve ser apresentada e aprovada pela maioria absoluta ou qualificada dos vereadores.⁷ Por mais que ainda subsistam tais disposições, é difícil fundamentá-las no arcabouço normativo principiológico da Constituição Federal, que deve se refletir nos Municípios. Haverá alguma matéria, na Municipalidade, que possa trazer riscos à segurança nacional? Naturalmente, não. Tal pergunta exsurge porque somente em situações extremas se poderia cogitar de tal possibilidade, também extrema, de supressão de direitos da cidadania.⁸ Poderá – isso, sim – ocorrer a análise de questões extremamente polêmicas, que envolvam emoções e sentimentos de considerável parcela da população. Tais polêmicas e conflitos podem conduzir à realização de sessões secretas? A resposta é *não*. Nos casos extremos em que o aparato policial não seja suficiente para garantir a segurança dos vereadores se poderá até mesmo recorrer ao esvaziamento do Plenário, mas não à realização de sessões secretas. Isso porque tais sessões não possibilitam qualquer controle social das posições adotadas pelos representantes da população, já que suas atas são arquivadas e lacradas. Se houver a votação de uma matéria, somente será conhecido o resultado final, sem qualquer registro do caminho percorrido para tal desfecho.

O mister de representar a população traz consigo o ônus da assunção de posições. Aliás, a atividade política é marcada pela tomada de posições, e o conhecimento dos posicionamentos tomados pelos vereadores e respectivas agremiações partidárias é condição essencial para o controle da sociedade sobre o espaço público de decisões. Escaramuças para se ocultar posições tomadas não são admissíveis nos colegiados legislativos num Estado Democrático de Direito. Tais instrumentos e artimanhas remontam aos períodos de exceção, onde a apropriação dos espaços públicos de decisão por interesses obscuros era uma prática constante. Não há como coadunar a realização de sessões secretas com os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito consignado na Constituição Federal.

7. A título exemplificativo, citam-se as Câmaras de Vereadores do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Passo Fundo.

8. Em situações excepcionais, como as investigações de comissão parlamentar de inquérito, poderá haver a necessidade de reuniões secretas, desde que devidamente fundamentada.

As sessões da Câmara – especialmente as ordinárias e as extraordinárias – têm uma dinâmica própria, com instrumentos específicos de uso dos vereadores. É o caso dos apartes, francamente utilizados, e que permitem a um vereador solicitar ao orador a oportunidade de manifestar seu posicionamento, seja ele favorável, seja ele contrário ao daquele que se encontra na tribuna. Por óbvio, o aparte pode ou não ser concedido pelo orador, sendo possível o regimento interno vetar o uso do aparte em determinados momentos da sessão. O espaço da comunicação das lideranças partidárias também é outro instrumento específico, caracterizando-se pela possibilidade de o líder utilizá-la ou concedê-la a outrem em qualquer momento da sessão – expediente, pauta, ordem-do-dia ou explicação pessoal –, sem qualquer vinculação a um assunto predeterminado.

A fim de organizar as atividades em cada sessão, é normal a construção de uma agenda, entregue ou disponibilizada eletronicamente a cada parlamentar antes do seu início, com as fases de cada sessão e respectivas matérias.

Como as sessões legislativas têm um tempo de realização, o mesmo ocorrendo com cada uma das suas fases (expediente, pauta, ordem-do-dia e explicação pessoal), o regimento interno pode prever as situações em que é possível sua prorrogação, especialmente para não sobrestar a análise de determinadas proposições que requeiram a manifestação do Plenário.

8.2 As comissões legislativas

As comissões legislativas são os espaços destinados ao estudo pormenorizado das proposições sujeitas à apreciação do Plenário como também para a análise de matérias específicas, afetas aos interesses locais. São instrumentos caracterizados pela heterogeneidade partidária, uma vez que sua composição deve observar a proporcionalidade da representação dos partidos políticos na Câmara Municipal, conforme os critérios estabelecidos no regimento interno.⁹ A proporcionalidade, nos termos regimentais, deve ser observada.

9. Eis o que dispõe o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de São Paulo: “Art. 40. A representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de Vereadores de cada partido, exceto os citados no artigo 8º, pelo número de Comissões, sendo que o inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de vagas que cada bancada terá nas Comissões. § 1º As vagas remanescentes, uma vez aplicado o critério do “caput”, serão distribuídas aos partidos levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor. § 2º Em caso de empate, terá sempre preferência o Partido que ainda