

PARECER Nº 403/2026

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 19.770/2026

**Autoria:** Mesa Diretora e Vereadores

**Assunto:** Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal que “**DÁ NOVA REDAÇÃO AO §1º DO ARTIGO 21 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ**”.

**I – RELATÓRIO**

A presente proposição tem por objetivo alterar a redação do §1º do art. 21 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, promovendo ajustes no regime jurídico de licenciamento de Vereadores.

Segundo os proponentes, a medida busca aperfeiçoar as regras aplicáveis ao afastamento de parlamentares, conferindo maior precisão normativa e segurança jurídica. Argumentam que a proposta alinha a legislação municipal a práticas já consolidadas em outros municípios, prevenindo lacunas interpretativas e permitindo que Vereadores possam exercer funções relevantes nos âmbitos estadual ou municipal sem prejuízo do mandato eletivo.

Aduzem, ainda, que a iniciativa observa o procedimento estabelecido no art. 24 da Lei Orgânica, preservando a regularidade formal do processo legislativo. Sustentam que a alteração contribui para a harmonia entre os Poderes e para a eficiência administrativa, ao assegurar a continuidade da representação parlamentar mediante a convocação de suplentes.

Por fim, afirmam que se trata de ajuste normativo legítimo, plenamente inserido no âmbito da autonomia do Poder Legislativo municipal.

É o relatório.



## II - EXAME DA MATÉRIA

### 1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Constituição de 1988, o legislador constituinte estabeleceu que a organização político administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos esses entes autonomia política, administrativa e financeira. Uma das manifestações dessa autonomia consiste na faculdade de cada ente federado editar normas próprias para disciplinar matérias de seu interesse, por meio de suas respectivas leis.

A Constituição Federal, no processo de aperfeiçoamento da estrutura estatal, instituiu um complexo sistema de repartição de competências, no qual a competência legislativa se apresenta sob três modalidades: privativa, concorrente e suplementar. A competência privativa é aquela atribuída exclusivamente a um ente federado, como ocorre com as matérias elencadas no art. 22 da Constituição, com a competência remanescente dos Estados e com a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

A definição da competência municipal, contudo, segue lógica distinta daquela utilizada para a União e os Estados. Enquanto para estes foram especificadas matérias determinadas, para os Municípios foi conferida competência genérica, permitindo-lhes legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme dispõe o art. 30, I e II, da Constituição Federal.

Dessa forma, o princípio estruturante da atuação municipal é a gestão dos interesses locais, o que confere ao Município atribuições políticas para disciplinar todas as matérias que digam respeito diretamente à sua realidade administrativa e social. Assim, possui competência exclusiva para normatizar temas que se enquadrem no conceito constitucional de interesse local, exercendo plenamente sua autonomia federativa.

Quanto ao projeto em análise, constatase que a matéria inserese no âmbito da competência concorrente

**“Art. 23.** O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:



**I - emendas à Lei Orgânica Municipal;”**

“**Art. 24.** A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

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

**II - do Prefeito Municipal;**

**III - de iniciativa popular.”**

O projeto busca alterar a redação do §1º do artigo 21 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, visando deixar clara as regras de licenciamento do vereador e seu retorno ao exercício da vereança ao final daquela, assegurando segurança jurídica.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do estatuto dos congressistas (Deputados Federais e Senadores), estabelece em seu artigo 56, inciso I, que não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária. Embora não haja um artigo constitucional que aplique essa mesma regra de forma explícita e direta aos Vereadores, o princípio da simetria e a autonomia dos municípios (art. 29 da CF/88) permitem que as Leis Orgânicas Municipais estabeleçam regras semelhantes para os seus parlamentares.

A jurisprudência confirma que a permissão para o licenciamento do Vereador para assumir cargos no Poder Executivo é matéria a ser tratada na Lei Orgânica do Município. Se houver previsão expressa nesta lei, o afastamento é considerado constitucional e não acarreta a perda do mandato.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se deparou com a matéria, validando a norma municipal que autoriza tal licença. Em um caso que analisou a Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC, o tribunal considerou válida a disposição que permitia o afastamento. Vale observar que à época dos fatos, o art. 45 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC dispunha o seguinte: “Art. 45 - Não perderá o mandato o Vereador: I - investido em cargo de Secretário Municipal, Regional, Estadual, Ministro de Estado ou equivalente; (...)” [STF - RE: 667980 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 19/11/2013, Data de Publicação: DJe-230 DIVULG 21/11/2013 PUBLIC 22/11/2013].

O STF possui entendimento pacífico de que as regras do "Estatuto dos Congressistas" sobre licenças e perda de mandato são de observância obrigatória pelos estados e, por



extensão, aplicam-se aos municípios. O Tribunal reforçou que este regime jurídico é uma norma estruturante do sistema político brasileiro, conforme ementa do julgado abaixo reproduzido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso nº 68/2014 (art. 32, II). Deputados estaduais. Licença para tratamento de interesses particulares por até 180 (cento e oitenta) dias. Convocação dos suplentes em hipótese não autorizada pela Constituição Federal. Impossibilidade. Precedentes. Estatuto dos Congressistas. Normas sobre licença parlamentar e perda do mandato eletivo. Regime jurídico de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º). 1. Ação direta ajuizada contra norma da Constituição do Estado de Mato Grosso que ampliou o prazo da licença parlamentar em razão de motivos particulares por até 180 (cento e oitenta) dias, tornando possível, nessa hipótese, a convocação do suplente para o exercício do mandato eletivo. 2. Chama-se de Estatuto dos Congressistas o conjunto de normas constitucionais – aplicáveis, por extensão, aos Deputados estaduais (CF, art. 27, § 1º) – destinadas à garantia da liberdade dos Deputados Federais e Senadores da República e da independência do Poder Legislativo da União. 3. As disposições do regime jurídico dos Congressistas referentes às licenças parlamentares e às hipóteses de perda do mandato eletivo, constituem normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º, c/c o art. 56). 4. As regras de convocação dos suplentes dos membros do Poder Legislativo configuram normas estruturantes do regime político brasileiro, impondo-se sua observância pelos Estados-membros, como consagração da exegese que confere máxima efetividade à Constituição Federal (art. 27, § 1º, c/c o art. 56, § 1º), ao princípio democrático, ao ideal republicano e à soberania popular. Precedente plenário (ADI 7.253, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22.5.2023). 5. Modulam-se os efeitos da decisão – em atenção à segurança jurídica, à boa-fé objetiva e à confiança legítima –, conferindo-lhe efeitos prospectivos, somente a partir do dia da publicação da ata da sessão de julgamento; fica afastada, antes dessa data, a perda do mandato eletivo dos Deputados estaduais licenciados, por mais de 120 (cento e vinte) dias, para o tratamento de interesse particular. 6. Ação direta julgada procedente. (STF - ADI: 7249 MT, Relator: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 25/03/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-04-2024 PUBLIC 10-04-2024).

Dessa forma, a investidura no cargo de Secretário de Estado não é um ato que gera, por si só, a perda do mandato de Vereador. Trata-se de uma causa de licenciamento do mandato, e não de extinção. Durante o período de afastamento, o Vereador licenciado não poderá exercer simultaneamente as duas funções, devendo o seu suplente ser convocado para ocupar a vaga na Câmara Municipal.



A Constituição Federal, em seu art. 56, I, estabelece que deputados ou senadores não perderão o mandato quando investidos no cargo de Secretário. Como já dito, sob a égide do princípio da simetria, tal norma constitui parâmetro de observância obrigatória para os demais entes federados, devendo a exegese do dispositivo considerar a identidade material e a equivalência funcional entre os cargos de cúpula da Administração. Nesse diapasão, restando demonstrado que o Secretário-Adjunto atua como substituto legal do titular e exerce competências de direção superior, ordenação de despesas e gestão estratégica, sua natureza jurídica transmuda-se de meramente administrativa para a de autêntico agente político integrante do núcleo de governo.

Por conseguinte, a vedação ao licenciamento para o cargo de Secretário-Adjunto, enquanto se admite para o cargo de Secretário, configuraria uma distinção artificial e desprovida de razoabilidade, afrontando o princípio da eficiência administrativa. A realidade funcional de grandes estruturas municipais impõe o reconhecimento de que o Adjunto compartilha da mesma fidúcia e responsabilidade política do titular, o que justifica o tratamento isonômico quanto às prerrogativas parlamentares, conforme já sinalizado em precedentes que reconhecem o poder decisório e normativo de tais autoridades. Assim, conclui-se pela constitucionalidade da manutenção do cargo de Secretário-Adjunto como hipótese de licença parlamentar, amparada em uma interpretação finalística do art. 56, I, da Carta Magna.

Por fim, para que se atenda ao nosso ordenamento, deve o projeto sofrer emenda para que se torne viável, como detalhado no item da redação, abaixo.

## **2 – REGIMENTALIDADE:**

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## **3 – REDAÇÃO:**

Para que o projeto esteja em conformidade com a Constituição, é necessária a apresentação de **emenda supressiva** para retirar a expressão “*Diretor-Presidente de Autarquia, Agência ou Fundação do Estado de Mato Grosso*”, uma vez que tais funções pertencem à **Administração Indireta**.



A Constituição Federal, em seu **art. 29, IX**, determina que as proibições e incompatibilidades aplicáveis aos vereadores devem observar, **no que couber**, o mesmo regime imposto aos membros do Congresso Nacional. Assim, o parâmetro obrigatório para Estados e Municípios é o modelo federal.

O Art. 56, inciso I, da CF/88 lista os cargos que permitem o licenciamento de parlamentares federais sem a perda do mandato: Ministro de Estado; Governador de Território; Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território ou de Prefeitura de Capital e Chefe de missão diplomática temporária.

O Supremo Tribunal Federal entende que esse rol é de **reprodução obrigatória** pelos Estados e Municípios, em razão do **princípio da simetria**. Como a Constituição Federal menciona apenas **cargos da Administração Direta**, a ampliação desse regime para cargos da Administração Indireta — como dirigentes de autarquias, fundações e agências — por meio de normas estaduais ou municipais é considerada **inconstitucional**.

O STF tem reiterado que alterações locais que modifiquem o regime de licenças, afastamentos ou substituições parlamentares, afastando-se do modelo federal, violam os **princípios democrático, republicano e da simetria constitucional**. Em precedente recente, o Tribunal julgou inconstitucional norma da Constituição do Estado de Santa Catarina que alterava o prazo para convocação de suplente em hipóteses de licença parlamentar, reafirmando que:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 45, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. Prazo para convocação de suplente inferior ao que estabelecido do art. 56, § 1º, da CF quando de licença de deputado. Princípio da simetria. Precedentes. Procedência. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna a expressão “ou de licença igual ou superior a sessenta dias”, contida no art. 45, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2006. Em resumo, a norma atacada dispõe sobre a convocação de suplente de Deputado Estadual no caso em que o afastamento do detentor do mandato, para tratar de interesse particular, seja superior a 60 (sessenta) dias. II. Questão em discussão 2. A questão constitucional em discussão consiste em saber se, ao estipular prazo menor do que aquele estabelecido pela Constituição Federal para convocação do suplente de Deputado Estadual, em razão da licença do detentor do mandato para tratar de interesses particular, o Constituinte estadual teria desbordado do espaço de conformação fixado pela Lei Maior, em ofensa aos princípios da simetria, democrático, republicano e da soberania popular. III. Razões de decidir



3. O princípio da simetria constitucional, voltado a resguardar a homogeneidade da disciplina normativa, bem como a separação e harmonia dos poderes, deve ser respeitado sob risco de ruína dos alicerces republicanos e democráticos. Precedentes. 4. O poder constituinte outorgado aos Estados-Membros sofre as limitações jurídicas impostas pela Constituição da República (ADI nº 507/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 14/02/1996, p. 08/08/2003). 5. De acordo com o § 1º do art. 27 da Lei Maior, o prazo previsto na Constituição da República, para convocação de suplente no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares (art. 56, § 1º da CF), é de observância obrigatória pelos Estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas. 6. Conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, “a norma impugnada, ao diminuir o prazo para a convocação do suplente em razão do licenciamento do parlamentar estadual, para tratar de interesses particulares, contraria a máxima efetividade a ser conferida aos princípios constitucionais democrático, republicano, da soberania popular e da moralidade administrativa” (ADI nº 7.253/AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, p. 06/06/2023). IV. Dispositivo 7. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ou de licença igual ou superior a sessenta dias”, contida no art. 45, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. (STF - ADI: 7257 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 07/04/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-05-2025 PUBLIC 08-05-2025).

Dessa forma, ao incluir cargos da Administração Indireta entre aqueles que autorizariam o afastamento de vereador sem perda do mandato, o projeto incorre em violação direta ao modelo federal obrigatório.

Consequentemente, impõe-se a apresentação da emenda supressiva indicada, a fim de adequar o texto ao parâmetro constitucional e à jurisprudência consolidada do STF.

### **III – CONCLUSÃO:**

A matéria em análise é de iniciativa legítima dos autores, encontrando amparo no processo legislativo previsto na Lei Orgânica Municipal. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme ao reconhecer que as regras constitucionais relativas às licenças parlamentares e à preservação do mandato, constantes do Estatuto dos Congressistas, constituem **normas estruturantes do regime político brasileiro**, razão pela qual são de **reprodução obrigatória** pelos demais entes federados, inclusive pelos Municípios.



Nesse contexto, a disciplina das hipóteses de licenciamento de Vereadores deve observar o modelo federal delineado no art. 56 da Constituição da República, cuja finalidade é assegurar a continuidade da representação popular, a estabilidade institucional e a harmonia entre os Poderes. A proposta em exame, ao promover ajustes no §1º do art. 21 da Lei Orgânica Municipal, alinha-se a esse parâmetro constitucional ao regulamentar o afastamento do parlamentar para o exercício de funções de direção superior no Poder Executivo, sem perda do mandato, com a consequente convocação do suplente.

O projeto atende aos requisitos formais exigidos pelo ordenamento jurídico, especialmente quanto à iniciativa, à competência legislativa e à técnica normativa. A proposição mostra-se compatível com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica Municipal, sobretudo após a apresentação da **emenda supressiva**, que promove a necessária adequação ao excluir referências a cargos da administração indireta — cuja inclusão extrapolaria o modelo federal e violaria o princípio da simetria constitucional.

Superadas as inconsistências inicialmente identificadas e promovida a correção indispensável, conclui-se que a matéria encontra-se **em plena conformidade com os parâmetros constitucionais, legais e regimentais**, estando apta a prosseguir regularmente em sua tramitação.

#### **IV - VOTO:**

#### **VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA SUPRESSIVA.**

Cuiabá-MT, 4 de maio de 2026



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100380039003300350031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniel Souza Silva Monteiro** em **05/05/2026 09:43**

Checksum: **24524E2D9DBAE4333AC429BCC8751C26544546CD4CE6ECB86B3B825BCD6B8D32**

