

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL:

GUIA PARA PEQUENOS MUNICÍPIOS

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL:

GUIA PARA PEQUENOS MUNICÍPIOS

Brasília/DF, 2024.





Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

Impresso no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

H552p Hermany, Ricardo
Processo legislativo municipal: guia para pequenos Municípios /
Ricardo Hermany, Guilherme Estima Giacobbo, Betieli da Rosa Sauzem
Machado. -- Brasília: CNM, 2024.
102 p.

Inclui bibliografia.

Disponível em: <<https://www.cnm.org.br>>

ISBN 978-65-83024-01-5

1. Processo Legislativo Municipal. 2. Competência Municipal.
3. Federalismo. 4. Autonomia Municipal. I. Giacobbo, Guilherme
Estima. II. Machado, Betieli da Rosa Sauzem. III. Título.

CDD 352.16

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane S. Y. Valadares CRB-1/2802

Autores

Ricardo Hermany
Guilherme Estima Giacobbo
Betieli da Rosa Sauzem Machado

Revisão técnica

Rodrigo Dias

Revisão de textos

KM Publicações

Revisão editorial

Daiane da Silva Yung Valadares

Diagramação

Eduardo Viana – Themaz Comunicação



DIRETORIA **CNM** 2021-2024

CONSELHO DIRETOR

Presidente | **Paulo Roberto Ziulkoski**

1º Vice-Presidente | **Julvan Lacerda**

2º Vice-Presidente | **Luiz Lázaro Sorvos**

3º Vice-Presidente | **Rosiana Lima Beltrão Siqueira**

4º Vice-Presidente | **Haroldo Naves Soares**

5º Vice-Presidente | **Jair Aguiar Souto**

1º Secretário | **Vago**

2º Secretário | **Hudson Pereira de Brito**

3º Secretário | **Manoel Alves da Silva Júnior**

1º Tesoureiro | **Francisco Nélio Aguiar da Silva**

2º Tesoureiro | **Erlânio Furtado Luna Xavier**

3º Tesoureiro | **Francisco de Castro Menezes Júnior**

CONSELHO FISCAL

Titular | **Silvany Yanina Mamlak**

Titular | **Joner Chagas**

Titular | **Diogo Borges de Araújo Costa**

1º Suplente | **Carlos Sampaio Duarte**

2º Suplente | **Wilson Tavares de Sousa Júnior**

3º Suplente | **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**

CONSELHO DE REPRESENTANTE REGIONAIS

Titular da região Nordeste | **Vago**

Suplente da região Nordeste | **Paulo César Rodrigues de Moraes**

Titular da região Sul | **Clenilton Carlos Pereira**

Suplente da região Sul | **Vago**

Titular da região Sudeste | **Carlos Alberto Cruz Filho**

Suplente da região Sudeste | **Vago**

Titular da região Norte | **Sebastião Bocalom Rodrigues**

Suplente da região Norte | **Célio de Jesus Lang**

Titular da região Centro-Oeste | **Valdir Couto de Souza**

Suplente da região Centro-Oeste | **Rafael Machado**

SUMÁRIO

EIXO 1 – AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

1.1 O FEDERALISMO TRINO NO BRASIL.....	6
1.2 A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS	15
1.3 AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA CF/1988	24
1.4 SÍNTESE CONCLUSIVA.....	33

EIXO 2 – O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

2.1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO: PRINCÍPIO DA SIMETRIA	36
2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO LOCAL.....	42
2.3 VÍCIOS NA ELABORAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS	49
2.4 PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS RITOS	63
2.5 SÍNTESE CONCLUSIVA.....	70

REFERÊNCIAS	73
-------------------	----

EIXO 1 – AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

1.1 O FEDERALISMO TRINO NO BRASIL

O Federalismo Trino no Brasil é um fenômeno complexo que se desenvolveu ao longo da história política do país, moldando e redefinindo as relações de poder entre União, Estados e Municípios. Esse sistema, marcado por momentos de descentralização e centralização, reflete a complexidade do território brasileiro e as dinâmicas políticas que moldaram a autonomia local. Desde os primórdios da colonização portuguesa, a gestão do vasto território foi um desafio, influenciando a evolução do federalismo no Brasil.

A formação do federalismo brasileiro teve suas raízes nas capitais hereditárias durante a colonização, revelando um embrião do Município que mais tarde se consolidaria como Ente federativo. No entanto, ao longo dos séculos, o país experimentou movimentos pendulares de centralização e descentralização, muitas vezes moldados por interesses políticos e econômicos. A Constituição de 1891 marcou um ponto de inflexão ao adotar um modelo federativo influenciado pelo paradigma norte-americano, mas a falta de participação popular na escolha desse modelo gerou peculiaridades no federalismo brasileiro.

Ao longo do século XX, o federalismo brasileiro enfrentou desafios significativos, incluindo períodos de centralização durante a era Vargas e a ditadura militar. A Constituição de 1988 representou uma mudança significativa ao elevar os Municípios a Entes federados, promovendo uma autonomia local sem precedentes. No entanto, as assimetrias regionais e as desigualdades na capacidade de geração e administração dos recursos ainda desafiam a plena eficácia do federalismo no Brasil. A repartição de receitas tributárias e a complexa distribuição de com-

petências se tornaram pontos-chave na busca por um equilíbrio efetivo entre os Entes federativos.

A autonomia local, ao longo do processo de desenvolvimento político do Estado brasileiro, é descontínua e marcada por períodos de distribuição centrípeta e centrífuga de competências e recursos financeiros. Nesse processo histórico, a capacidade institucional dos Municípios brasileiros se consolidou e alterou de forma fragmentada, mediante avanços e retrocessos nas variadas Constituições vigentes do país, até a conformação atual que consagrou o Município como Ente federativo e corresponsável pela concretização dos objetivos constitucionais.

Inicialmente, o período de colonização portuguesa foi marcado por uma grande dificuldade administrativa e logística, decorrente das condições geográficas continentais do país. A complexidade que envolvia a administração de um grande território fez com que a metrópole portuguesa – na busca de um meio de administração para a vastidão do território – encontrasse no Sistema de Capitânias Hereditárias uma forma relativamente eficaz de administrar o novo espaço conquistado.¹

Desse modo, o território brasileiro, repartido em quinze faixas territoriais, foi concedido aos capitães donatários, que, embora não figurassem como proprietários formais das terras, detinham sua concessão. Essa doação de faixa territorial era acompanhada de um feixe de competências para instituir e arrecadar tributos, promover a doação de sesmarias, coordenar o alistamento de colonos para propósitos militares e a faculdade de criar vilas. A criação de vilas perfaz o primeiro embrião de Município no Brasil, cuja atribuição pertencia à administração das capitânias hereditárias e não à Coroa portuguesa.²

O modelo de descentralização para criação das vilas não foi bem-sucedido em sua maioria, fato que levou a devolução da administração ao governo português, mantendo, ainda assim, a divisão do território.

1 CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Município: Palco da Vida. A história do municipalismo brasileiro*. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco_da_vida_cnm.pdf. Acesso em: 5 nov. 2015.

2 CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Município: Palco da Vida. A história do municipalismo brasileiro*. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco_da_vida_cnm.pdf. Acesso em: 5 nov. 2015.

Essa situação grava “o processo de passagem das capitânicas do domínio privado para o público” em decorrência do temor da perda das colônias por falta de presença. A Coroa Portuguesa instituiu o Governo Geral em 1549, o que acarretou maior centralização da administração³. Nem mesmo a grande distância geográfica que separava a colônia da metrópole impediu que as diretrizes instituídas com base na Ordenação Manuelina inviabilizassem a descentralização. Essa é a primeira ocorrência desse movimento pendular de descentralização que marcou a história política do país, isso porque a “administração colonial possuía um encadeamento cuja lógica eram os negócios da metrópole e não a autonomia local⁴”.

A partir da outorga da Constituição de 1824, buscou-se exercer o controle sobre o poder das províncias, afastando-as das discussões e das decisões, mediante uma Constituição que previa o Poder Moderador como instrumento de manutenção do pleno poder do imperador, ratificando sua orientação centralizadora. A influência do poder central acerca das administrações locais figurava praticamente de modo absoluto, frustrando a consagração do princípio federalista. Tal princípio, almejado por representantes das Câmaras Municipais e deputados provinciais, não foi incluído na Constituição de 1824⁵, em que pese haja previsto a figura dos “Conselhos Gerais das Províncias”, que se revelou um dispositivo paliativo. A previsão desses Conselhos não previa a competência para proposição tampouco a prerrogativa para deliberação de leis.⁶

Posteriormente, no decorrer de um processo de rompimento com o regime monarquista parlamentarista, se instituiu o regime republicano presidencialista, por meio de um golpe de Estado político-militar, em 1889. Levando em conta suas proporções continentais² e fortemente

3 FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 46.

4 ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Tese Apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005, p. 128.

5 Muito embora a Constituição de 1824 tenha instituído as Câmaras Municipais nas cidades e nas vilas e tenha previsto a eleição para o cargo de vereador, o advento da Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828 limitou a autonomia dos Municípios, subordinando-o administrativa e politicamente aos presidentes de Províncias.

6 ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Tese Apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

influenciado pelo modelo federalista norte-americano, o país instituiu um modelo de federalismo⁷ *sui generis* a partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891⁸. A Constituição de 1891 declara, em seu artigo inaugural, que o país adotaria como forma de governo e sob o regime representativo a “República Federativa” e que se constituiria pela “união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Nesse sentido, trata-se de modelo *sui generis* por uma razão: o processo de escolha do modelo federal, nos Estados Unidos da América, partiu de uma abdicação voluntária de soberania por parte dos Estados-membros em prol da criação de uma entidade governamental maior, capaz de concentrar competências e definir diretrizes gerais ao país. Trata-se de um processo espontâneo, a partir das bases, que foi gestado e implementado de modo verticalizado, a partir da mobilização e da vontade da sociedade.

No Brasil, por outro lado, não houve qualquer debate ou mobilização popular sobre a adoção da forma de Estado e do sistema político federalista. Assim, um movimento político restrito definiu, sem maiores preocupações democráticas, a adoção do modelo federal “*upside-down*”, sem qualquer consulta às províncias que integravam o país, que viriam a se tornar Estados federais. O pacto federativo brasileiro, assim, prescindiu da participação dos demais Entes subnacionais e da compreensão e participação de sua população, estabelecendo o federalismo de modo unilateral⁹.

7 Soares e Machado (2018, p. 13) definem federalismo como uma “forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências”.

8 Provisoriamente, entretanto, o regime federalista já vigorava desde 1889, por meio da vigência do Decreto 1, de 15 de novembro de 1889: “Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federaes”. (Texto e grafia reproduzidos do documento histórico original.)

9 Araújo e Nunes Jr. (2017, p. 272) referem, que, diferentemente do processo de formação do Estado Federal Norte-americano, que “nasceu da agregação de Estados soberanos, o Estado brasileiro nasceu da segregação de um Estado Unitário. O império mantinha um Estado centralizado e unitário. Com a Proclamação da República, instituiu-se um Estado Descentralizado, exigindo do poder central distribuição das competências que acumulava”.

Dava-se ao Estado brasileiro uma compleição complexa, mudando-se o unitarismo anterior em um federalismo que fazia de cada província um Estado. Mas, se as províncias no tempo do Império não tinham autonomia, senão para reclamar e praguejar, às vezes, contra o centralismo, os “estados” agora não sabiam propriamente como utilizar a letra constitucional. Eles não vinham, como era o caso do modelo norte-americano, de um passado de autonomias locais originárias, que pudesse criar equilíbrios políticos e jurídicos na relação de uns com os outros e na relação de todos com o conjunto.¹⁰

Apesar da previsão do federalismo na Constituição Republicana de 1891, não se pode considerar que a autonomia local estivesse garantida, por se tratar de uma estratégia governativa tutelada pelo poder central. Ainda que os Estados estivessem obrigados a outorgar aos Municípios tudo que coubesse ao seu “peculiar interesse”, a pretensa autonomia outorgada pelos Estados aos Municípios variava de acordo com os interesses dos primeiros. Tal situação é evidenciada pelo fato, por exemplo, de a elaboração das Leis Orgânicas dos Municípios serem de competência das Assembleias Legislativas Estaduais, na maior parte do país.¹¹ (CNM, 2012).

Embora a Carta Constitucional previsse a expressão “autonomia estadual e municipal”, isso não significou, na prática, garantia de autonomia política e financeira para os Municípios, em um contexto ainda fortemente marcado por práticas clientelistas e submissas ao coronelismo arraigado na relação entre Estados e Municípios. Dada a dimensão continental do país e a configuração territorial da época, a situação era de isolamento para a maioria dos Municípios, o que acabou por criar condições favoráveis para o exercício da autoridade pelos coronéis sobre a população, mitigando a comunicação e a interação dos Municípios do interior com os centros de decisão política, obstando o desenvolvimento

10 SALDANHA, Nelson Nogueira. *História das Ideias Políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1052/ideias_politicas.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acesso em: 18 jan. 2024.

11 CNM. Confederação Nacional de Municípios. *Município: Palco da Vida*. A história do municipalismo brasileiro. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco_da_vida_cnm.pdf. Acesso em: 5 nov. 2015.

de uma política local voltada para a cidadania.¹²

A partir da década de 1930 e meados de 1940, observa-se um novo movimento político institucional de caráter centrípeto com tendência centralizadora. Tal período é caracterizado pela tentativa de esmaecimento da política dos governadores e de consolidação da União. Getúlio Vargas instaura um governo provisório de caráter majoritariamente centralista, dissolvendo o Congresso Nacional e os Poderes Legislativos estaduais e municipais, aglutinando os Poderes Executivo e Legislativo em seu domínio. Em 1931, o advento do Código dos Interventores depôs os governadores dos Estados, substituindo-os por interventores federais. É mais um momento histórico de retrocesso da autonomia dos governos locais e de forte déficit democrático no âmbito político e social do país¹³.

Meirelles¹⁴ ensina que, com o fim do Estado Novo e incipiente período democrático, entre os anos de 1945 a 1964, se logrou garantir mínimos satisfatórios de autonomia político-administrativa e financeira aos Municípios. A possibilidade de realização de eleições diretas para prefeitos e vereadores – inscrita no art. 28, I, da Constituição Federal¹⁵ de 1946 –, a prerrogativa dos Municípios de decretar e arrecadar tributos de competência própria, bem como a possibilidade de gerir todo assunto que tratasse de seu “peculiar interesse” denotam um retorno da autonomia municipal e fortalecimento do âmbito político local. Coube ainda, aos Municípios, a organização dos serviços públicos locais, dentre eles a competência para planejar e executar a Política Urbana, por meio de Planos Diretores e planos de gestão. No plano da autonomia financeira, o Município adquiriu participação na arrecadação de alguns tributos de competência da União, dando mais possibilidades fáticas para o exercício das novas prerrogativas.

12 COLUSSI, Eliane Lúcia. *Estado Novo e Municipalismo Gaúcho*. Passo Fundo: EDIUPF, 1996.

13 GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Descentralização e Municipalismo no Brasil. In: HERMANY, Ricardo; OLIVEIRA, Antônio Cândido (Coord.) *Municipalismo: Perspectivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Ebook. Brasília: CNM, 2017.

14 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1991.

15 Art. 28, I, Constituição Federal de 1946: A autonomia dos Municípios será assegurada:
I – Pela eleição do Prefeito e dos Vereadores.

Abrúcio¹⁶ observa que a Constituição de 1946 teve o êxito de conferir maior autonomia política e financeira aos Municípios, tradicionalmente mitigada e inviabilizada pelas constituições anteriores, prevendo fontes de receitas e capacidade legislativa. Contudo, a gradual conquista de autonomia municipal ainda se apresentava insuficiente e, seguindo a tradição histórica do país, se via sujeita a movimentos pendulares. A particularidade que marca o federalismo brasileiro, é a configuração política do Município sempre marcada por fragilidade institucional e refém das oscilações democráticas.

A partir do golpe militar, em 1964, a autonomia local novamente sofreu um revés com a implementação de medidas de centralização das tomadas de decisão, incluindo a classificação de alguns Municípios brasileiros em categorias específicas, como os de segurança nacional e os de estâncias hidrominerais. Os Municípios classificados com essas especificidades eram impossibilitados de realizar eleições diretas. Nos Municípios ordinários, entretanto, o sufrágio conservou-se sendo direto. Contudo, a imposição de uma variedade de medidas de caráter centralizador gerou descontentamento e frustração até mesmo entre a elite política estadual e municipal que havia dado suporte ao golpe militar, visto que a “estabilização exigia também a adoção de medidas ortodoxas, de caráter antipopular, o que desagradava os líderes civis que apoiaram o golpe”.¹⁷

A gradual transição do regime autoritário rumo à democracia, com destaque para a realização de eleições para governador, foi fruto de negociação entre partidos políticos e, sobretudo, da articulação dos atores políticos locais. Com o declínio da ditadura militar, após 23 anos sob a presidência de cinco militares, o Brasil elege um governo civil, de forma indireta. Fazia-se necessária a elaboração de um marco legal, que afastasse de modo definitivo o espectro autoritário, que culminou, em

16 ABRÚCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

17 ABRÚCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006, p. 60.

1º de fevereiro de 1987, com a instalação da Assembleia Constituinte.

É a partir de 1988, com o advento da Constituição Federal, que o contexto municipalista se altera substancialmente, com a elevação da figura do Município a Ente federado: o Brasil se torna um dos únicos países a adotar um federalismo trino, ou tridimensional, no mundo. Isso cria um ambiente propício para a valorização de uma autonomia local jamais experimentada, com aproximação dos centros decisórios à sociedade e uma complexa distribuição de competências legislativas e administrativas. Por outro lado, verificou-se a criação de um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica, com fortes desigualdades regionais, capacidades díspares de geração e administração de receitas, diferentes contingentes populacionais e extensões territoriais e que gerou um espectro contraditório de forte dependência dos Municípios aos governos centrais – Estados e União.¹⁸

Do ponto de vista formal, entretanto, o advento da Constituição Federal de 1988 elencou princípios fundamentais em seu texto, ao dispor que a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. A partir desse disposto, verifica-se que a federação, como forma de Estado, é colocada como princípio fundamental da República. Assim, vincula-se todo o desenvolvimento da organização política do país, elevando o sistema federativo ao *status* de cláusula pétrea^{19,20}

18 GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Descentralização e Municipalismo no Brasil. In: HERMANY, Ricardo; OLIVEIRA, Antônio Cândido (Coord.) *Municipalismo: Perspectivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Ebook. Brasília: CNM, 2017.

19 Conforme se observa a partir da leitura do art. 60, §4º, inc. I, da CF: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado;”

20 GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Descentralização e Municipalismo no Brasil. In: HERMANY, Ricardo; OLIVEIRA, Antônio Cândido (Coord.) *Municipalismo: Perspectivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Ebook. Brasília: CNM, 2017.

A originalidade da Federação está em ter feito surgir um Estado soberano composto por Estados autônomos. Para os Estados independentes que se associam, ingressar em uma Federação significa abdicar de sua soberania, transferida para o Estado Federal, passando a deter autonomia, nos termos postos na Constituição Federal. Da mesma forma, no caso de Federações formadas por desagregação de Estados unitários, a opção pelo modelo Federal representa conferir às antigas províncias autonomia em grau de que não dispunham, ficando com o Estado Federal a soberania²¹.

A Constituição Federal garante a autonomia local, bem como prevê uma forma de cooperação política para a divisão de poder. Portanto, o federalismo cooperativo estabelece, no plano formal, a ajuda mútua dos Entes federados na consecução dos objetivos constitucionais. É a Constituição que dispõe, também, a redução das desigualdades regionais, o que pressupõe do Estado brasileiro uma atenção diferenciada àquelas regiões com déficit de indicadores socioeconômicos. Trata-se de um poder relacional. Os Entes federados maiores devem prestar auxílio técnico, econômico e apenas interferir no espectro de competências dos Entes locais por motivos de economia e eficiência.

A nova Constituição, ademais, reduziu o desequilíbrio entre os Poderes da República, que no período militar haviam sofrido o abalo da hipertrofia do Poder Executivo, inclusive com a retirada de garantias e atribuições do Legislativo e do Judiciário. A nova ordem restaurou e, em verdade, fortaleceu a autonomia e a independência do Judiciário, assim como ampliou as competências do Legislativo. Nada obstante, a Carta de 1988 manteve a capacidade legislativa do Executivo, não mais através do estigmatizado decreto-lei, mas por meio das medidas provisórias²².

Uma das mais importantes conquistas, do ponto de vista municipalista, que decorreu com a consagração do princípio federativo, para além da separação de competências, foi a repartição de receitas tributárias, o

21 STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

22 BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. IN: BONAVIDES, Paulo, et al. *As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica*. Brasília: OAB Editora, 2008.

que garante e dá coerência à autonomia dos Estados e dos Municípios. Filho²³ já ressaltava que os “fundadores do federalismo brasileiro sabem que não existe autonomia, com autogoverno, sem autonomia financeira. Ou seja, sem que os entes federativos possuam fontes próprias de tributação, sobre as quais livremente disponham”.

Em suma, o Federalismo Trino no Brasil é um fenômeno dinâmico e multifacetado, refletindo a evolução da autonomia local em resposta às mudanças políticas, sociais e econômicas. A trajetória histórica do federalismo brasileiro destaca a importância de equilibrar as relações entre União, Estados e Municípios para promover uma distribuição justa de poder e recursos. A Constituição de 1988 realizou um marco crucial, mas os desafios persistem, exigindo contínuos esforços para fortalecer a autonomia municipal e consolidar um federalismo que atenda às necessidades diversificadas do Brasil.

1.2 A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS

O ordenamento jurídico brasileiro, marcado pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu um inovador sistema federativo, conferindo aos Municípios uma autonomia sem precedentes. Essa descentralização, entretanto, revela uma dualidade entre a atribuição de responsabilidades e a efetiva capacidade operacional e financeira dos Entes municipais. Este texto analisa esse paradoxo, destacando desafios e potenciais soluções para fortalecer a autonomia local.

A Constituição conferiu aos Municípios a responsabilidade por tarefas cruciais, tornando-os corresponsáveis pela concretização de objetivos constitucionais. Contudo, a atribuição de competências deve ser acompanhada de uma capacidade financeira proporcional para garantir a viabilidade das inúmeras tarefas assumidas no processo de municipalização. Nesse contexto, a equilibrada distribuição constitucional de ren-

23 FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. O Federalismo no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs). *As novas Fronteiras do Federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, p. 50.

das, especialmente tributárias, torna-se crucial para evitar dependência financeira e preservar o princípio federativo.

Apesar da descentralização de competências, observa-se uma tendência de centralização orçamentária na União, agravada pela substituição de impostos por contribuições tributárias. A dificuldade técnica, especialmente em Municípios de menor porte, na gestão e na arrecadação de tributos próprios contribui para a manutenção da dependência de transferências. A análise desses aspectos revela a necessidade de uma engenharia institucional mais eficaz para fortalecer a autonomia financeira dos Municípios.

A divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo gera perspectivas diversas em relação ao federalismo. A descentralização fiscal é vista como condição necessária, mas não suficiente, para o federalismo, enquanto a descentralização administrativa não é considerada indispensável. Contudo, a falta de cooperação e coordenação entre os Entes federados, aliada à ausência de tratamento especial para regiões metropolitanas, destaca a necessidade de uma abordagem mais cooperativa na gestão urbana.

A Constituição Federal de 1988 exsurge como o primeiro marco normativo nacional a integrar um conjunto de regras passíveis de facultar a almejada autonomia local, projetando um desenho institucional de um Estado mais centrífugo. Isso não implica, evidentemente, um absenteísmo do Estado nacional com relação aos fundamentos e objetivos constitucionais, mas reparte a tarefa de garantia dos direitos fundamentais e sociais aos demais Entes federados, a quem cabe prestar auxílio e fomentar os grandes programas nacionais. Esse acréscimo de autonomia decorrente, entre outras, da outorga de competência legislativa sobre assuntos de interesse local, confere uma peculiaridade notável ao sistema federativo brasileiro²⁴.

24 A tomar como exemplo o caso do desenho constitucional Português, a um Estado unitário, muito embora se garanta um nível de autonomia local considerável às autarquias locais, não lhe é conferida a competência legislativa, mas tão somente um poder regulamentar (OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*, 2.ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013).

A previsão da obrigatoriedade da criação da Lei Orgânica Municipal – que está para o Município, assim como a Constituição está para a União – pelo próprio Poder Legislativo local e a distribuição de uma série de tarefas constitucionais, como a responsabilidade pela atenção básica à saúde, à educação de ensino básico e outros processos de municipalização de serviços públicos, tornaram o Ente local um protagonista no tabuleiro político nacional e o estabeleceram como corresponsável pela concretização dos objetivos constitucionais, sem distinção hierárquica.

Essa ampliação de autonomia municipal se vislumbra de difícil comparação com outra forma de União Federal, atualmente, em que essa descentralização tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1988²⁵. Tal autonomia se realiza por meio do processo de descentralização política, administrativa e financeira, dividida entre União, Estados-membros e Municípios, sob a base dos princípios norteadores para sua auto-organização.

A autonomia municipal tem sustentação em uma base tridimensional, baseada na capacidade de o Ente local se autogovernar, autoadministrar e auto-organizar. Cabe destacar a possibilidade de legislar acerca de seus assuntos de interesse local, definir sua Lei Orgânica, elaborar o plano diretor, que é o instrumento básico da Política Urbana de uma cidade – mediante participação ativa da sociedade – e, ainda, legislar de forma suplementar, no que couber, à legislação federal e estadual. Portanto, a Constituição Federal, ao elevar o Município à categoria de Ente federado, o incluiu na organização político-administrativa, de modo a garantir-lhe plena autonomia, refletida na capacidade de auto-organização e normatização.

Assim, o Município se auto-organiza através de sua Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e leis municipais; se autogoverna por meio de eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem sofrer

25 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

poder de tutela por parte dos Governos Federal e Estadual; e se autoadministra no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas.

Quanto à prerrogativa da participação cidadã nos assuntos locais, a Constituição Federal estabeleceu duas formas de participação popular que devem constar, obrigatoriamente, nas Leis Orgânicas municipais: a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, na ocasião da discussão e revisão dos Planos Diretores; e a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, mediante manifestação de, no mínimo, 5% do eleitorado local. Percebe-se um forte direcionamento à qualificação da participação democrática no plano institucional local, retirando do poder público o monopólio das decisões.

Embora o panorama, do ponto de vista formal, de outorga das competências constitucionalmente atribuídas aos Municípios, tenha contribuído formalmente à consolidação da autonomia local, os Municípios enfrentam uma série de dificuldades de toda ordem: técnicas, financeiras, logísticas e operacionais. A concentração de recursos nos níveis de governo superiores²⁶ tem mitigado a ação do poder público local no enfrentamento dos problemas crônicos, como saneamento básico, educação de anos iniciais e programas de saúde familiar. Além disso, a profusão de emancipações²⁷ realizadas na década de 1990 gerou uma gama de Municípios sem capacidade arrecadatória própria, causando, assim, uma dependência de receitas governamentais derivadas e, espe-

26 Hermany argumenta que há uma “excessiva vinculação dos Municípios a fontes de financiamento federais” formalizado a partir de convênios de toda ordem, promovendo, assim, o “pagamento submetido a uma série de critérios burocráticos que geram ao invés de uma descentralização, mera desconcentração administrativa, tornando os Municípios operadores de decisões do poder central”, ou seja, se estaria operando um fenômeno de “prefeiturização” em detrimento da descentralização e municipalização, já que se mitiga o poder de decisão sobre os recursos, colocando os governos locais como meros executores dos programas federais e convênios específicos (HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba, Juruá, 2012, p. 118).

27 Caldas argumenta que essa profusão de Municípios não obedeceu a quaisquer critérios técnicos de viabilidade econômica, sendo sua arrecadação própria incompatível, em alguns casos, com a própria sustentabilidade financeira: “Em 1980, existiam no país 3.974 municípios. Após a Constituição, o IBGE indicava, em 1996, a existência de 4.974 municípios e de outros 533 aguardando instalação, significando um crescimento de 39%. Em 2000, o Censo Populacional do IBGE, computou 5.561 municípios, dos quais 5.507 instalados e 54 aguardando instalação. Em 2010, segundo IBGE, o Brasil tinha 5.567 municípios, dos quais, 1.450, ou seja, 26%, criados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Destes novos Municípios, 96% tem população inferior a 30 mil habitantes.” (CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53-74, 2016, p. 58).

cialmente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A tabela a seguir demonstra que o grau de dependência dos Municípios com relação às receitas de transferências, incluído aí o FPM, tende a diminuir conforme o grupo de habitantes é majorado. O que se percebe é, que embora tenha havido uma considerável ampliação da autonomia política e financeira, que aumentou a participação dos Municípios na partilha da receita tributária nacional, “estes ainda arrecadam parcela pequena de todos os tributos cobrados no país, incluindo as contribuições sociais. Essa arrecadação apresenta-se fortemente concentrada nas maiores cidades, ou seja, os municípios”²⁸. Dessa forma, os Municípios menores, em regra, permanecem fortemente dependentes das transferências federais e estaduais.

Tabela 1 – Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes em 2013

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Orçamentária Total (%)	Receitas Tributárias (%)	Receitas de Transferência (%)	Outras Receitas (%)
Total	100	17,19	68,72	14,09
até 2	100	1,98	93,85	4,17
2 a 5	100	3,21	92,09	4,70
5 a 10	100	4,44	90,21	4,35
10 a 20	100	5,30	89,02	5,68
20 a 50	100	7,64	84,12	8,24
50 a 100	100	11,54	76,90	11,56
100 a 200	100	14,38	71,39	13,23
200 a 500	100	18,95	64,41	16,64
500 a 1000	100	20,41	60,81	18,78
1000 a 5000	100	24,85	53,72	21,43
5000 e mais	100	39,91	38,63	21,46

Fonte: Caldas (2016, p.57) e IBGE (2010).

28 CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53-74, 2016, p. 53.

O contexto do municipalismo brasileiro, diante disso, convive com uma situação paradoxal: de um lado, a Constituição outorgou competências e atribuições, descentralizando uma série de tarefas constitucionais, tornando o Município corresponsável pela concretização dos objetivos constitucionais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos. Diante desse acréscimo de relevância política e institucional, é indispensável uma proporcional capacidade financeira e operacional para conferir viabilidade às inúmeras tarefas assumidas no processo de municipalização dessas tarefas constitucionais.

Como atribuir competências importa conferir poderes, mas também deveres, para cujo cumprimento são indispensáveis recursos financeiros suficientes, torna-se evidente a importância de uma equilibrada distribuição constitucional de rendas, mormente de receitas tributárias, entre os integrantes da Federação, para que possam desempenhar suas funções sem dependência financeira. Sim, porque a dependência financeira acaba sempre descaracterizando o federalismo, como qual é incompatível a dependência política que aquela provoca²⁹.

Por outro lado, há um profundo déficit de engenharia institucional, caracterizado por uma tendência à centralização orçamentária nos órgãos da União, especialmente pela substituição dos impostos por contribuições tributárias outras, que não integram a divisão das transferências obrigatórias. No entanto, existe também uma dificuldade técnica, especialmente nos Municípios de menor dimensão, de gerir e arrecadar seus tributos de competência própria, concorrendo para a manutenção da dependência dos fundos de transferência.

A divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo apresenta diferentes perspectivas em relação ao federalismo. Por um lado, pode-se assumir que a descentralização fis-

29 STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

cal é condição necessária, mas não suficiente, para o federalismo. A ausência de recursos financeiros próprios cria uma situação de dependência dos entes em relação àqueles que controlam esses recursos, geralmente o centro. Por outro lado, a descentralização administrativa não é condição necessária para o federalismo, uma vez que a falta de divisão de competências de governo entre os entes tende a gerar duplicidades e ausências na atuação dos governos, mas não necessariamente falta de autonomia³⁰.

Em se tratando de Política Urbana, tal qual ocorre com outras áreas, a Constituição Federal previu competências concorrentes para os Entes federados. Entretanto, ainda que o princípio do federalismo cooperativo figure como valor axiológico orientador do sistema político, não se buscou solucionar claramente as disputas entre diversos atores, deixando de orientar a criação de mecanismos de cooperação. A Constituição postergou, para regulamentação futura, os temas passíveis de conflitos, dentre eles as questões estratégicas para a Política de Desenvolvimento Urbano.

Uma das situações que ilustra esse contexto problemático ocasionado pelo almejado modelo de descentralização incompleto, do ponto de vista tributário, foi a falta de tratamento especial às regiões metropolitanas³¹. Em que pese concentrarem 39% da população urbana brasileira, não foram contempladas com regulamentos ou planos estratégicos integrados que pudessem contribuir com a instituição de novas formas cooperativas de gestão buscando a governança e o equilíbrio fiscal³². A instituição de consórcios públicos para provisão de serviços públicos foi outra previsão constitucional facultativa que carece de maior atenção, especialmente quando se tratar de pequenos Municípios com baixa capa-

30 SOARES, Márcia Miranda. MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAlicas.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

31 Apenas em 2001, com o Estatuto da Cidade, foram definidos contornos gerais à política de gestão urbana das metrópoles. E, a partir de 2015, com a edição da Lei 13.089/2015 – denominada Estatuto da Metrópole –, o tema ganhou as primeiras diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, bem como normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa.

32 CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53-74, 2016.

cidade financeira. A articulação em consórcios municipais, especialmente por parte dos pequenos Municípios, é estratégica do ponto de vista da eficiência e da capacidade financeira e operacional nesses espaços. Os consórcios públicos³³, no entanto, só receberam maior atenção a partir de 2005, a partir da criação da Lei 11.107/2005.

Nesse sentido, embora se reconheça o importante avanço na valorização da autonomia local, do fortalecimento institucional – do ponto de vista político, administrativo e financeiro – e da consolidação dos governos locais como Entes protagonistas no Estado Brasileiro, há de se reconhecer que a federação brasileira ainda é marcada por um federalismo assimétrico e pouco cooperativo e coordenado. Caldas³⁴ complementa que o alto grau de heterogeneidade econômica e institucional dos Municípios, vinculado a uma política de descentralização que prescinde de um padrão definido de relações intergovernamentais cooperativas, acabou por agravar as desigualdades.

Não é rara, no federalismo brasileiro, a disputa entre Entes federados, especialmente no campo fiscal, na busca de atração de empreendimentos e investimentos para seu território. Tal disputa faz com que os Entes públicos concorram entre si, abrindo mão de receitas por meio da renúncia fiscal, de incentivos econômicos e flexibilização no ordenamento legal. O federalismo cooperativo ainda permanece mais no campo formal do que prático, revelando uma competição predatória para o interesse público e a sustentabilidade financeira desses Entes. Nesse contexto, a dependência de recursos externos fomenta essa competição e contribui para consolidar o clientelismo, corroborando para a manutenção de uma federação fragmentada e em permanente disputa e competição por recursos.

33 Para Krell, o motivo preponderante de um consórcio tem razão econômica “agrupar um número tal de municípios de modo que uma determinada atividade atinja uma escala mínima de rentabilidade” e acrescenta que, no Brasil, “quase não existe uma política estadual de estímulo à cooperação intermunicipal, tendo alguns governos simplesmente ignorado ou até combatido as associações e os consórcios intermunicipais porque temiam perder o controle político sobre seus representantes”. (KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha*: Direito e Administração Pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003, p. 72).

34 CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53-74, 2016.

A falta de capacidade financeira é um dos principais entraves que um Município enfrenta para a consecução de uma cidade equilibrada, com provisão adequada de serviços públicos, equipamentos urbanos e infraestrutura básica. Boa parte das atribuições de um Município se concentra na temática do desenvolvimento urbano, e a garantia do Direito à Cidade – que se relaciona com a fiscalização e a regulamentação da função social da propriedade e o controle dos processos imobiliários. Portanto, o Direito Urbanístico, no plano local, adquire relevância fundamental a partir da ideia de corresponsabilização do Município pela concretização dos objetivos constitucionais e garantia da função social da cidade.

A garantia de uma cidade sustentável, inclusive financeiramente, exige uma gestão adequada de seus tributos e instrumentos não tributários de gestão da urbanização. Sotto³⁵, nessa linha, defende que a “eficiente gestão tributário-financeira dos municípios, por meio da efetiva instituição e arrecadação dos tributos e demais receitas que lhes são próprias, mostra-se imprescindível para a eficácia e efetividade do planejamento urbanístico”. O próximo ponto aborda justamente a relevância dos governos locais na regulação do Direito Urbanístico, ramo do Direito Público ligado à regulação do desenvolvimento urbano, controle da urbanização e planejamento de cidades sustentáveis, de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Desse modo, cabe reconhecer que a Constituição Federal de 1988 trouxe uma transformação significativa no cenário municipalista brasileiro ao conferir uma autonomia sem precedentes aos Municípios. No entanto, o desafio central reside na necessidade de equilibrar a atribuição de competências com a efetiva capacidade operacional e financeira desses Entes. O paradoxo entre a responsabilidade atribuída e a viabilidade prática das tarefas municipais destaca a importância de uma análise mais aprofundada sobre a engenharia institucional necessária para fortalecer a autonomia local.

35 SOTTO, Debora. *Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica*. Editora Lumen Juris, 2016.

A distribuição constitucional de competências, embora essencial, deve ser acompanhada por uma justa repartição de recursos financeiros. A dependência excessiva de transferências, aliada à centralização orçamentária na União, evidencia a necessidade de medidas que estimulem a capacidade arrecadatória própria dos Municípios. Nesse sentido, a cooperação entre Entes federados, especialmente em regiões metropolitanas, emerge como uma solução estratégica para a gestão urbana e fiscal, contribuindo para superar os desafios de um federalismo assimétrico.

O federalismo brasileiro enfrenta a dualidade entre a descentralização formal e a concentração de recursos nos níveis superiores de governo. A competição predatória entre os Entes federados, agravada pela dependência de recursos externos, revela a urgência de medidas que fortaleçam a autonomia financeira dos Municípios. O desenvolvimento urbano, crucial para a concretização dos objetivos constitucionais, demanda uma gestão eficiente dos tributos locais e a promoção de mecanismos cooperativos entre os Municípios, visando a uma federação mais equitativa, sustentável e cooperativa.

1.3 AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA CF/1988

O Brasil adotou um modelo de organização federal, em que desde a Constituição Federal de 1988 o Município também passou a fazer parte da estrutura federativa, sendo reconhecido como um Ente próprio, com autonomia política, administrativa e financeira. Com isso, passou a ser dotado de uma porção de competências próprias, isto é, capacidade de editar normas de seu próprio interesse e interesse de sua população. A Constituição chamou isso de **Interesse local**³⁶.

36 Constituição Federal 1988, art. 30, compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

Em federações contemporâneas, como a do Brasil, o federalismo se apresenta como cooperativo, detendo formas de ação conjunta, entre esferas do governo e as unidades subnacionais, mantendo a autonomia de decisão e capacidade financeira. Dessa maneira, o federalismo cooperativo³⁷, de modo objetivo, representa um tipo ideal de relações entre governos baseadas no compartilhamento de tarefas onde há um entrelaçamento de atividades desses Entes, em que são necessários mecanismos que viabilizem ações conjuntas nas políticas públicas adotadas, garantindo a representação e a participação de todos os atores da federação.

O sistema de cooperação entre governos parte do reconhecimento de que cada uma das unidades deve colaborar com as demais, visando orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo. Os recursos e a capacidade de execução vêm distribuídos de modo desigual e, por essa razão, se justifica o sistema de cooperação de adotar condições mínimas para desempenhar o papel dentro da estrutura.

A Constituição Federal de 1988 delinea minuciosamente as competências dos Municípios no contexto do federalismo brasileiro, conferindo a esses Entes uma autonomia política, administrativa e financeira considerável. Nesse complexo arranjo de responsabilidades, as competências privativas e concorrentes se entrelaçam, destacando a importância dos governos locais na gestão de assuntos de interesse local. A atenção conferida aos Municípios evidencia-se na ampliação do conceito de “interesse local,” substituindo a expressão “peculiar interesse” da Constituição de 1967, promovendo, assim, maior clareza na autonomia política municipal.

Ao adotar o modelo de organização federativa, o Brasil conferiu aos Municípios um papel central no cenário político e administrativo do país. A autonomia dos governos locais, assegurada pela Constituição de 1988, permitiu a esses Entes a edição de normas de interesse próprio e de sua população. O federalismo cooperativo, caracterizado por formas

37 KRELL, Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

de ação conjunta entre diferentes esferas de governo, destaca-se como uma abordagem fundamental para promover o compartilhamento de tarefas e a eficácia nas políticas públicas.

O art. 30 da Constituição Federal de 1988 atribui uma série de responsabilidades aos Municípios, abrangendo desde programas educacionais até o ordenamento territorial urbano. Contudo, a prática demonstra desafios na cooperação técnica e financeira com a União e os Estados, evidenciando a necessidade de medidas que fortaleçam a efetiva capacidade operacional e financeira dos governos locais.

Em uma leitura dos artigos constitucionais pertinentes, torna-se evidente que as principais políticas públicas, como saúde, educação, cultura e saneamento, estão entre as atribuições dos Municípios. Esse cenário, contudo, revela um paradoxo no federalismo brasileiro: embora a subsidiariedade amplie a atuação municipal, a falta de uma distribuição equitativa de recursos compromete a autonomia financeira necessária para a plena realização dessas competências.

O Município no federalismo cooperativo não perde a sua autonomia, mas fortalece diante da efetivação de determinada competência. Frente a essa relação, é viável o estabelecimento de objetivos comuns, bem como formas de alcançá-los, considerando as realidades diferentes dentro do território. Esse sistema deve ter uma independência na ação, preservando as peculiaridades locais, pois a cooperação é uma condição necessária para o regime administrativo, em que algumas estratégias utilizadas para a implementação de políticas públicas comprometem a sua efetividade.

Há a necessidade de uma coordenação e cooperação como indispensável para a realização das tarefas públicas. O federalismo cooperativo que vem a ser materializado na repartição de competências verticais passa a ser fundamentado no fato de o governo central, regional e local terem como objetivo o desempenho da tarefa estatal com benefício ao cidadão.

Portanto, o Município possui sua própria esfera de competência – notadamente os assuntos relacionados ao seu interesse local – e pode editar normas, tais como decretos de emergência e calamidade,

adequando-as de acordo com as particularidades de cada local e da necessidade específica das populações. Isso, no entanto, deve ser feito sem ferir a legislação federal e estadual, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal³⁸:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. NORMA LOCAL EM CONTRARIEDADE À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. A Constituição Federal prevê competência legislativa suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, a fim de ajustar sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.
2. No entanto, não se concebe a distorção dessa importante baliza constitucional para disciplinar a matéria em exame de forma contrária à legislação estadual ou federal.
3. Por essas razões, não cabe ao Município legislar sobre a comercialização de bebidas alcoólicas em estádios de futebol.
4. Na hipótese, ao legislar no sentido de permitir a venda e o consumo de modo exclusivo de cerveja em locais esportivos, por ser “importante polo cervejeiro e gastronômico”, o ente municipal regulou o assunto em contrariedade a normativos estadual (Lei 9.470/1996, do Estado de São Paulo) e federal (Lei 10.671/2003), que vedam a venda, o porte e o uso de bebidas de teor alcoólico nesses ambientes.
5. Agravo interno a que se nega provimento.

A partir de uma rápida leitura dos artigos constitucionais que tratam da competência dos Municípios, torna-se possível afirmar que as principais políticas públicas se encontram no campo das atribuições comuns a todos os Entes federados, conforme se verifica a partir do rol de incisos do art. 23. São variados temas da vida comum a um Município, relacionados às políticas públicas de saúde, educação, cultura,

38 ARE 1230392 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 06-03-2020 PUBLIC 09-03-2020). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisp/visualizarEmenta.asp?s1=000282786&base=baseACordaos>.

assistência social, meio ambiente, saneamento, gestão de recursos hídricos, segurança e habitação, que demandam a ação compartilhada e cooperada entre as instâncias governamentais.

É precisamente nessa seara que se verifica o maior paradoxo do federalismo brasileiro: por um lado, o princípio da subsidiariedade opera, ou deveria, como elemento interpretativo em conflito positivo de competência – exatamente o que se verifica no art. 23 da Constituição Federal – ampliando a importância da atuação do Município; por outro lado, exige-se a compatível distribuição de recursos, pois a autonomia que decorre da aplicação da subsidiariedade somente se completa e se realiza com a autonomia financeira, o que claramente se verifica muito aquém do necessário no federalismo brasileiro.

A título ilustrativo, vejamos, no plano prático, a competência dos Municípios em grandes áreas de competência comum:

» **Educação:** os Municípios têm papel central na área da educação, e a Constituição os responsabiliza pelo oferecimento dos programas de educação infantil e de ensino fundamental. O governo local deve aplicar o mínimo de 25% de suas receitas de impostos e transferências, sendo a vinculação de receita obrigatória e prevista constitucionalmente.

» **Saúde:** é dever do Município a garantia dos serviços de atenção básica à saúde e a prestação de serviços em sua localidade, contando com a cooperação técnica e financeira dos Estados e da União. No Brasil, a saúde é atendida em um Sistema Único que atua nas três esferas de poder, sendo, no entanto, de responsabilidade dos Municípios o oferecimento da atenção básica e o gerenciamento do sistema na esfera local.

Os Municípios estão obrigados a aplicar 15% de suas receitas próprias em saúde, enquanto os Estados devem aplicar 12%. A União, de acordo com a regra constitucional, deverá investir anualmente em saúde o mesmo que aplicou no exercício anterior somado ao crescimento do

PIB. O atendimento de média complexidade seria em tese responsabilidade dos Estados e a União arcaria com as ações de Alta complexidade. No entanto, verifica-se que o governo local na maioria das vezes assume o atendimento pleno, sem o aporte compatível de recursos que deveria ter a partir de uma atuação que se prevê em tese cooperativa com os governos estadual e federal.

Nesse ponto reside a principal inquietação acerca da efetividade do federalismo, haja vista que a ampliação das atribuições municipais não está acompanhada do incremento de receita. Agrava substancialmente essa dicotomia o processo cada vez mais recorrente de judicialização dos temas relacionados à saúde, o que tem obrigado os Municípios brasileiros a comprometerem mais de 25% de suas receitas nesta política pública, impossibilitando o Ente local de atuar em áreas também fundamentais como infraestrutura e desenvolvimento.

Não há de parte dos demais Entes federados, especialmente a União, mecanismos claros de compensação e ressarcimento pela assunção judicial ou extrajudicial de obrigações originariamente vinculadas às esferas mais centrais, dada a complexidade e os requisitos próprios de viabilidade financeira, próprios do princípio da subsidiariedade.

» **Cultura:** em 2012, foi criado o Sistema Nacional de Cultura (SNC), cujo objetivo é utilizar uma lógica de gestão descentralizada e participativa, transferindo recursos da União para que Estados e Municípios incrementem ações nesta área.

Portanto, passaram a ser um elemento integrante do conjunto de atribuições do Município a estruturação deste plano em âmbito local bem como a definição dos órgãos que abrigarão as seguintes competências: mobilização e apoio das comunidades e cidadãos envolvidos com a cultura local; garantia do pleno funcionamento do Conselho Municipal de Política Cultural; definição do montante de recursos anuais para o Fundo Municipal de Cultura, além de convocação e coordenação da Conferência Municipal de Cultura.

» **Assistência Social:** a Constituição Federal estabelece que a gestão de serviços socioassistenciais e de segurança alimentar no Brasil deve ser compartilhada entre os três níveis de governo. Criou-se em decorrência disso o Suas (Sistema Único de Assistência Social), que tem como objetivo a integração das ações entre as esferas de poder.

Portanto, cabe aos Municípios a execução de programas, serviços e ações da Assistência Social, recebendo recursos da União e dos governos estaduais para sua execução. Esses programas são, via de regra, subfinanciados; e, por essa razão, os Municípios investem sempre mais recursos do que os que lhe são aportados. Na área de Segurança Alimentar e Nutricional, os Municípios também podem aderir e operacionalizar programas desenvolvidos pela União, bem como propor políticas públicas visando à melhor implementação desses planos.

» **Meio Ambiente:** a Constituição Federal prevê que a criação de leis sobre proteção do meio ambiente é competência compartilhada entre União, Estados e Distrito Federal. Os Entes locais também podem legislar sobre meio ambiente, mas somente no âmbito local e respeitando as legislações estaduais e federal.

Os Municípios são responsáveis pelo cumprimento das políticas nacional e estadual de Meio Ambiente, bem como pela elaboração do plano diretor, que deve observar os zoneamentos ambientais e definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos.

Ademais, os Municípios podem emitir licenciamento ambiental nos casos de atividades ou empreendimentos que possam causar impacto de abrangência local e localizados em unidades de conservação instituídas pelo próprio Município, com exceção das áreas de proteção ambiental.

» **Saneamento:** os Municípios são responsáveis pela elaboração dos planos de saneamento básico, bem como pela organização

e prestação – por via direta ou sob o regime de concessão ou permissão – dos serviços públicos de interesse local. Também são de responsabilidade municipal a organização, a regulação e a fiscalização da prestação desses serviços, de forma direta ou delegada. São de responsabilidade dos Municípios o recolhimento e a destinação de resíduos, medida de grande impacto financeiro e ambiental e que por sua complexidade acaba por gerar grande preocupação aos gestores locais.

- » **Gestão de Recursos Hídricos:** sem um rol definido de atribuições específicas na gestão hídrica, os Municípios são responsáveis por integrar as políticas locais de meio ambiente, saneamento básico e de uso e ocupação do solo com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.
- » **Segurança:** os Municípios têm a competência para desenvolver ações preventivas à violência através da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação e câmeras, além da possibilidade de criar guardas municipais para a proteção de seu patrimônio, bens, serviços e instalações.

Em 2014, a Lei 13.022 regulamentou as atribuições das Guardas Municipais na prevenção à violência, proteção dos direitos humanos, exercício da cidadania e das liberdades públicas, preservação da vida e patrulhamento preventivo. Nesse aspecto, novamente se constata a assunção, por parte da municipalidade, de atribuições originariamente inerentes aos Estados federados, sem que haja a contrapartida adequada de recursos orçamentários, agravando a crise organizacional e institucional verificada no federalismo brasileiro.

Na prática - o que se lamenta - a concretização do princípio da subsidiariedade no país tem se resumido ao incremento de encargos aos Municípios quando a adequada efetivação desta importante diretriz interpretativa de ampliação de competência local sempre se alicerçou no equilíbrio, na proporcionalidade e na economicidade, o que pressupõe,

sem qualquer dúvida, que o federalismo cooperativo, forte na autonomia local, somente se efetiva com autonomia financeira de fato.

» **Habitação:** os Municípios têm o dever de elaborar e definir o plano municipal de habitação, em conformidade com suas diretrizes de desenvolvimento urbano, constante no plano diretor. Além disso, é responsabilidade do Município a normatização dos procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites geográficos e a execução de ações relacionadas ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo em seus territórios, respeitando o disposto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Cabe ao poder local também aprovar o projeto de regularização fundiária, com a promoção da demarcação de terra, os programas de construção e melhoria das condições habitacionais, o licenciamento urbanístico e ambiental, além de admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, respeitando requisitos legais como leis ambientais e normas de defesa civil.

Como se pode perceber, uma breve análise das atribuições e das competências dos Municípios brasileiros têm demonstrado que a aplicação do princípio implícito da subsidiariedade administrativa local, articulada com o federalismo e a descentralização, manifesta-se de forma contundente no sentido de inserção do Município no centro do processo de execução de políticas públicas.

A análise das competências municipais delineadas pela Constituição Federal aponta para a abrangência das atribuições locais, envolvendo áreas cruciais como saúde, educação, cultura e saneamento. No entanto, a implementação efetiva dessas competências esbarra na falta de uma distribuição proporcional de recursos, evidenciando a lacuna entre a atribuição formal e a autonomia financeira, elemento crucial para o sucesso do federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo, embora mantenha a autonomia dos Municípios, demanda uma cooperação técnica e financeira mais eficaz entre os diferentes níveis de governo. A ausência de mecanismos claros

de compensação pelos encargos assumidos pelos Municípios, especialmente nas áreas de saúde e assistência social, destaca a necessidade urgente de reformas que fortaleçam a autonomia financeira dos governos locais.

A descentralização das competências municipais, conforme delineado pela Constituição, reflete a inserção fundamental dos Municípios na execução de políticas públicas. No entanto, a judicialização recorrente em temas como saúde coloca uma pressão financeira substancial sobre os Municípios, comprometendo sua capacidade de atuar em outras áreas essenciais. A efetivação do princípio da subsidiariedade requer, portanto, uma revisão abrangente que considere a autonomia financeira como um componente indispensável do federalismo cooperativo.

A complexidade das competências municipais na CF/1988, assim, destaca a relevância dos governos locais na implementação eficaz de políticas públicas. O desafio crucial reside na conciliação entre a ampliação das atribuições municipais e a garantia de recursos adequados. O aprimoramento do federalismo cooperativo exige medidas concretas que promovam a cooperação eficiente entre os Entes federados e fortaleçam a autonomia financeira dos Municípios, objetivando uma federação mais equitativa e sustentável.

1.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

A evolução das competências municipais na federação brasileira, marcada pelo desenvolvimento do federalismo trino, destaca a importância e a complexidade das relações intergovernamentais entre a União, os Estados e os Municípios. Essa trajetória, desde os primórdios da colonização até a promulgação da Constituição de 1988, ilustra um processo contínuo e intrincado de negociações pela autonomia local, pela justa distribuição de competências e pela equitativa alocação de recursos. A história do federalismo no Brasil revela, assim, um embate constante entre centralização e descentralização, influenciado por variáveis políticas, econômicas e sociais que moldaram o Estado brasileiro.

A Constituição de 1988 emerge como um divisor de águas, ao reconhecer os Municípios como Entes federativos autônomos, conferindo-lhes prerrogativas até então inéditas e estabelecendo o federalismo cooperativo como paradigma. Essa inovação constitucional representou um avanço significativo na consolidação da autonomia municipal e na democratização do acesso ao poder local. Contudo, a implementação prática desse modelo federativo ainda enfrenta desafios, especialmente no que tange às assimetrias regionais e à capacidade administrativa e financeira dos Municípios.

A autonomia municipal, embora ampliada, é frequentemente limitada pela dependência financeira de transferências da União e dos Estados, refletindo uma centralização de recursos que contradiz o espírito do federalismo cooperativo. A necessidade de uma distribuição mais equitativa de receitas e competências é evidente, bem como a urgência de mecanismos efetivos de cooperação intergovernamental que possam superar as barreiras impostas pelas desigualdades regionais.

Nesse contexto, verificou-se como uma peculiaridade no Brasil a competência legislativa, sendo assim, a partir de tal contextualização constitucional e desses pressupostos, especialmente no sentido de que tudo se realiza a partir da primazia da Constituição, é necessário abordar, no próximo capítulo, o processo legislativo na esfera local. Inclusive destacando que este capítulo de contextualização é importante para que a legislação municipal, além de ser uma competência característica do Brasil, seja realizada no âmbito constitucional dos espaços municipais, reflita a realidade das competências trabalhadas anteriormente. Dessa maneira, não é possível elaborar uma legislação que extrapole os limites da competência legislativa e, também, do próprio espaço de interesse local, pois isso atinge questão administrativa.

EIXO 2 – O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

O processo legislativo municipal constitui um pilar fundamental para a governança local, delineando o caminho pelo qual as normas e as leis são concebidas, debatidas e promulgadas no âmbito dos Municípios. Este texto visa elucidar as etapas e os mecanismos que compõem esse processo, enfatizando sua importância dentro do sistema jurídico brasileiro e o impacto direto na vida cotidiana dos cidadãos.

Inicialmente, serão abordadas as premissas constitucionais que embasam o processo legislativo nos Municípios, com especial atenção ao princípio da simetria, que assegura a harmonia e a consonância com os preceitos adotados nas esferas federal e estadual, respeitando-se, contudo, as singularidades e as competências municipais. O texto aborda, como foco central, o Processo Legislativo Local propriamente dito, analisando as etapas, desde a iniciativa de leis até a sua promulgação, e destacando a importância da participação popular e da transparência nesses procedimentos.

Serão também abordados os vícios mais comuns na elaboração das leis municipais, identificando as falhas processuais que podem comprometer a validade e a eficácia das normas, bem como as consequências jurídicas decorrentes desses vícios. A seguir, será realizada uma análise dos ritos específicos do processo legislativo municipal, considerando as diversas categorias de proposições legislativas e os requisitos para sua aprovação.

A relevância do processo legislativo municipal na promoção da democracia local e no atendimento às demandas específicas das comunidades é indiscutível. Melhorar a qualidade do processo legislativo com maior segurança jurídica e conformidade constitucional é o objetivo da presente cartilha, indicando os pontos que requerem sensível atenção dos legisladores municipais.

2.1 PREMISSAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO: PRINCÍPIO DA SIMETRIA

O princípio da simetria no processo constitucional refere-se à ideia de que as normas e os princípios presentes na Constituição Federal devem ser replicados, na medida do possível, nas constituições estaduais e municipais. Esse princípio busca garantir uma coerência e harmonia entre as diferentes esferas de poder no sistema federativo.

Na prática, o princípio da simetria implica que as Constituições estaduais e municipais devem seguir, na medida do possível, a estrutura, os princípios fundamentais e os direitos e garantias individuais estabelecidos na Constituição Federal. Isso contribui para a uniformidade de certos aspectos normativos fundamentais em todo o território nacional.

Faz-se necessário notar que a simetria não significa uma repetição exata e literal de todas as disposições da Constituição Federal nas constituições estaduais e municipais. Tal princípio vai permitir, sempre, alguma margem de autonomia e discricionariedade para as unidades federativas adaptarem às normas fundamentais às suas realidades locais, desde que não contrariem as diretrizes e os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

O princípio da simetria visa assegurar a unidade do ordenamento jurídico brasileiro, promovendo uma coerência normativa entre as diferentes esferas governamentais. Ele contribui para evitar disparidades excessivas entre as legislações das diversas unidades federativas, mantendo uma certa uniformidade nos fundamentos e nos valores constitucionais em todo o país.

Já se asseverou que o Brasil é um Estado federal simétrico, oriundo da agregação das antigas províncias do Império. Por um arranjo de

forças políticas internas no decorrer do século XX, o país passou por diversos momentos de centralização e descentralização político-administrativa, em um movimento pendular. No entanto, contemporaneamente, o país voltou a experimentar um processo de centralização com o fortalecimento da União, provocando, assim, discussões voltadas para a resiliência do pacto federativo³⁹.

Importante observar que resta evidente que o princípio da simetria decorre do pacto federativo, pois ambos tiveram suas manifestações simultâneas em 1891, mais precisamente por meio da Constituição do referido ano. Verifica-se que o art. 63 lecionava que cada Estado-membro seria regido pela Constituição e pelas leis que fossem adotadas, respeitando com isso os princípios constitucionais da União⁴⁰.

A Constituição de 1946, como já referido no primeiro capítulo, referia-se ao princípio da simetria, em que, no Recurso Extraordinário 74.193/GB, o então ministro relator Aliomar Baleeiro mencionou que a norma constitucional previa que os Estados-membros, sem prejuízos para suas autonomias, organização e administração, se encontravam vinculados às linhas mestras do regime. Isto é, os referidos Entes tinham o dever de respeitar a simetria com o modelo federal nas matérias que envolviam a divisão, a independência e a competência dos Poderes, além dos princípios reguladores do funcionalismo público⁴¹.

Já na Constituição de 1967 e na Emenda 1, de 1969, pouco após o golpe de Estado perpetrado contra a democracia, os Entes federados tiveram suas autonomias mitigadas. Assim, os Estados possuíam a auto-organização, contudo estes eram limitados e obrigados a respeitar inúmeras regras, pré-ordenando sua organização, nos termos do art. 13 da EC 1/1969. Ainda, foi incorporada a eles grande parte do Direito

39 CLÊVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

40 FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, jul./dez., 2015.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 74.193/GB. Relator: Aliomar Baleeiro. Recorrente: Estado da Guanabara. Recorrido: Inácia Ribeiro Braga e outros, DF, 29 jun. 1973. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=169889>. Acesso em: 30 abr. 2020.

Federal, conforme disposto no art. 200 da EC 1/1969⁴².

Após o baque na evolução político-administrativa do país, que galgava lentamente a consolidação de seu pacto federativo, o Brasil novamente presenciava um ciclo de centralização política e financeira. Consequentemente, o modelo federativo foi usurpado pelo regime civil-militar e pela Constituição de 1967, passando a ser reconhecido como um federalismo de integração⁴³.

Além disso, depois da lenta retomada da redemocratização em 1985, nota-se que a força dos governantes eleitos impôs uma descentralização mais contundente e célere do poder, tendo influenciado, inclusive, o Congresso Constituinte de 1987-1988, especialmente nos aspectos relacionados à divisão de competências entre os Entes regionais e a União⁴⁴. Ademais, os institutos do pacto federativo e do princípio da simetria encontram-se protegidos pela Constituição de 1988, onde a posição do princípio da simetria varia conforme o caso em que venha a ser aplicado⁴⁵.

A simetria, entretanto, causa efeitos diversos no modo de organização política dos Entes federados e apresenta novos desafios. Isso porque, como se sabe, a simetria normativa presente na federação brasileira equipara Entes que são muito distintos social e culturalmente, gerando com isso certa dificuldade para a gestão pública. Nesse sentido, entende-se que o Brasil necessita de uma reordenação territorial, que contemple suas assimetrias fáticas⁴⁶.

Resta evidente que quando os destinatários pela aplicação do princípio da simetria são os Estados-membros, a previsão está implícita nos arts. 25 e 125 da Constituição e no art. 11 do ADCT, isto é, nos mesmos dispositivos que preveem a existência do poder constituinte derivado

42 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

43 CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

44 CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

45 FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, jul./dez., 2015, p. 132.

46 CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

decorrente. Já quando se trata de sua aplicação pelos Municípios, a previsão para tal está respaldada no art. 29 da Constituição. Portanto, nota-se que as referidas normas decorrem logicamente do mínimo de homogeneidade que se intenta pelo pacto federativo, devendo os dispositivos supracitados serem combinados com os arts. 1º e 18 da Constituição⁴⁷.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Desse modo, a simetria relaciona-se com a ideia de correlação, harmonia e conformidade, apresentando forte ligação com a área das ciências exatas, ou seja, pode ser examinada como a semelhança existente entre duas metades⁴⁸. Pode-se fazer uma analogia com a matemática para compreender a expressão no âmbito jurídico da Constituição Federal. Seus elementos estão relacionados aos Entes federativos subnacionais – Estados-membros e Municípios –, os quais possuem o dever de se organizarem o mais próximo possível do eixo constitucional com relação à União⁴⁹.

47 FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119- 140, jul./dez., 2015, p. 133.

48 HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. *Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

49 FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, jul./dez., 2015, p. 133.

Cabe reiterar, ainda, que a aplicação do princípio da simetria transcende o escopo estritamente jurídico e projeta-se como um elemento crucial na promoção da igualdade e equidade no sistema federativo. Essa noção de simetria não apenas assegura a uniformidade na estrutura organizacional dos Entes federativos, mas também implica um compromisso intrínseco com a distribuição equitativa de poderes e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo.

Assim, ao estabelecer paralelos entre a simetria jurídica e os princípios matemáticos subjacentes, é possível perceber como essa simetria desempenha um papel fundamental na construção de uma sociedade coesa e justa, refletindo a interconexão entre a ordem jurídica e a busca por uma harmonia efetiva no panorama federativo⁵⁰. Decorre do princípio da simetria enquanto consequência do federalismo, porquanto a homogeneidade mínima imposta pelo pacto entre os Entes federados se concretiza por normas de reprodução obrigatória, principalmente, quando essas abordam a tripartição das funções, das comissões parlamentares de inquérito e do processo legislativo⁵¹.

Clève e Henicke⁵² enfatizam que o federalismo simétrico brasileiro é forte, e por meio dele é possível afirmar que as Constituições Estaduais já estão, de certo modo, quase que inteiramente delineadas conforme a Constituição Federal, como consequência do princípio da simetria. Importante ressaltar que o referido princípio se originou a partir do controle de constitucionalidade das Constituições, leis e atos normativos estaduais.

Nota-se, a partir disso, que se trata de uma construção jurisprudencial decorrente da interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal do art. 25 da Constituição e do art. 11 do ADCT. Assim, salienta-se que, com esse princípio, além das normas de reprodução obrigatória e das

50 MACHADO, Betieli R. S.; HERMANY, Ricardo. A função fiscalizadora da câmara municipal de vereadores e a concretização do princípio da simetria constitucional. In: *Constitucionalismo e meio ambiente: conquistas e desafios na América Latina*. CALGARO, Cleide. (Org.). Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021.

51 FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119-140, jul./dez., 2015, p. 134.

52 CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

que pré-ordenam ou organizam os Entes federativos como um todo na Constituição Federal de 1988, a jurisprudência do STF consolidou outra maneira de limitação à autonomia dos Estados-membros⁵³.

Constata-se que há questionamentos doutrinários consistentes acerca da orientação jurisprudencial do STF, no sentido de que ela não está embasada em uma norma constitucional expressa, o que, consequentemente, pode evidenciar uma interpretação contrária à forma federativa expressamente adotada pelo constituinte⁵⁴. Logo, a aplicação do princípio da simetria no exercício do controle parlamentar das administrações subnacionais deve ser devidamente contextualizada e proporcional, haja vista que sua análise literal pode acarretar, em tese, violação ao princípio da autonomia, essencial numa concepção de um Estado Federal.

Nesse contexto desafiador, destaca-se a necessidade premente de um debate aprofundado e reflexivo sobre a interpretação e a aplicação do princípio da simetria no sistema federativo brasileiro. A ausência de uma norma constitucional expressa pode suscitar divergências interpretativas e demandar uma abordagem cuidadosa por parte do Poder Judiciário. É imperativo considerar não apenas a simetria formal, mas também a essência do federalismo e os valores subjacentes à autonomia dos Entes federativos⁵⁵.

Nesse contexto, a complexidade do cenário brasileiro, com suas diversas leis orgânicas e particularidades regionais, requer uma análise ponderada e contextualizada para evitar interpretações que comprometam a essência do federalismo democrático estabelecido pela Constituição. Assim, urge uma abordagem jurídica que harmonize a simetria com a diversidade legislativa, garantindo a preservação da autonomia dos Entes subnacionais dentro do arcabouço constitucional.

53 CLÊVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

54 LEONCY, Léo Ferreira. *"Princípio da simetria" e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente*. Tese (Faculdade de Direito USP). São Paulo: USP, 2011.

55 MACHADO, Betieli R. S.; HERMANY, Ricardo. A função fiscalizadora da câmara municipal de vereadores e a concretização do princípio da simetria constitucional. In: *Constitucionalismo e meio ambiente: conquistas e desafios na América Latina*. CALGARO, Cleide. (Org.). Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021.

2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO LOCAL

O Poder Executivo municipal coordena a administração e organiza os serviços públicos. Dentre as funções atípicas do executivo local está aquela relacionada ao Poder Legislativo. Como exemplo, cita-se a criação de normas, ou quando participa por meio de iniciativa dos projetos de leis, sanção, veto e promulgação de leis.

Já o Poder Legislativo municipal é uma das esferas fundamentais do sistema político-administrativo, desempenhando um papel crucial na organização e na normatização das questões específicas que afetam a comunidade local. Constituído pela Câmara Municipal, este órgão é responsável pela elaboração, discussão e aprovação de leis que regem o Município, refletindo as demandas e as particularidades da população.

O trabalho legislativo municipal é orientado pelo princípio da representatividade, uma vez que os vereadores são eleitos democraticamente para atuarem como intermediários entre os anseios da comunidade e as políticas públicas a serem implementadas.

A função precípua do Poder Legislativo Municipal consiste na criação de normas jurídicas que disciplinem diversos aspectos da vida local, incluindo questões fiscais, urbanísticas, educacionais e sociais.

Além disso, a Câmara Municipal exerce a importante função de fiscalização dos atos do Poder Executivo, acompanhando a implementação das políticas públicas e zelando pela correta aplicação dos recursos municipais. Essa supervisão é essencial para garantir a transparência e a *accountability* na gestão pública, fortalecendo os mecanismos de controle social.

Os vereadores, enquanto representantes eleitos, têm o dever de ouvir a comunidade, propor projetos de lei, emendar propostas em discussão e, por meio de debates e deliberações, contribuir para a constru-

ção de uma legislação que atenda aos interesses coletivos. Dessa forma, o Poder Legislativo Municipal desempenha um papel vital na consolidação do Estado Democrático de Direito, ao assegurar a participação popular na tomada de decisões e na construção das bases normativas que norteiam a convivência e o desenvolvimento local.

O processo legislativo municipal é o conjunto de atos e procedimentos pelos quais são criadas, alteradas ou revogadas as leis no âmbito das municipalidades. Esse processo é essencial para o funcionamento da democracia local, pois permite a participação dos representantes eleitos e a manifestação da vontade popular na elaboração das normas que regem a vida na esfera municipal.

As fases do processo legislativo municipal estão estabelecidas – observados o princípio da simetria e da legalidade – na Constituição Federal e na legislação específica de cada Município, respeitando princípios fundamentais da democracia e da legalidade. Além da função legislativa, entretanto, circundam como funções atípicas do Poder Legislativo municipal outras esferas:

» **Função Administrativa:**

A função administrativa dos legisladores municipais se manifesta na fiscalização e no acompanhamento da execução das políticas públicas pelo Poder Executivo. Embora a implementação prática dessas políticas seja responsabilidade do prefeito e sua equipe, os vereadores têm o papel de fiscalizar a gestão, avaliar o cumprimento das leis e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e em conformidade com os interesses da população.

» **Função Fiscalizadora:**

A função fiscalizadora consiste na supervisão das ações do Poder Executivo. Os vereadores têm o poder de requisitar informações, realizar audiências públicas, propor investigações e exigir esclarecimentos sobre atos do governo municipal. A fiscalização contribui para a transparência, a prestação de contas e a prevenção de irregularidades, promovendo uma

gestão pública mais responsável e alinhada aos interesses da comunidade.

» **Função Julgadora:**

A função julgadora é atribuída à Câmara Municipal em casos específicos, como processos de *impeachment* do prefeito ou de vereadores. Essa função confere ao Legislativo a responsabilidade de avaliar possíveis infrações político-administrativas e decidir sobre a manutenção ou o afastamento de agentes públicos, garantindo a *accountability* e a integridade no exercício dos cargos.

» **Assessoramento ao Executivo:**

Além de suas funções de controle e fiscalização, os vereadores também desempenham um papel consultivo e de assessoramento ao Poder Executivo. Através da apresentação de sugestões, debates e propostas, os legisladores contribuem para a formulação e a implementação de políticas municipais, buscando o desenvolvimento equilibrado e sustentável da comunidade local. Essa colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo é essencial para a eficácia das ações governamentais.

» **Função Legislativa:**

A função legislativa do Poder Legislativo municipal é central para a criação de leis que regem o Município. Os vereadores têm o dever de apresentar, discutir e votar propostas legislativas que abordem uma ampla gama de assuntos, desde questões orçamentárias até políticas de desenvolvimento urbano e social. A função legislativa visa proporcionar um arcabouço normativo que atenda aos interesses da comunidade, refletindo as demandas e as peculiaridades locais, cujo processo será objeto da análise a seguir.

O Projeto de Lei é uma peça legislativa de suma importância, constituindo o ponto inaugural no exercício do poder de iniciativa legislativa. Esse instrumento essencial demanda uma elaboração cuidadosa, incorporando todos os elementos formais e materiais que serão fundamentais para a criação da futura legislação. A redação do projeto deve obedecer a princípios estritos de técnica legislativa, transcendendo a simples expressão textual para abranger a correta distribuição da matéria, refletindo a estrutura normativa desejada.

Um aspecto inalienável do Projeto de Lei é a apresentação da justificativa. O autor, incumbido da tarefa de fundamentar a necessidade de regulamentar a matéria proposta, deve sintetizar, de forma concisa, os motivos que embasam seu projeto, culminando com sua assinatura ao final. Tal justificativa não apenas confere contexto às disposições normativas, mas também estabelece a autoria e a responsabilidade intelectual sobre as propostas consignadas no projeto, promovendo uma compreensão mais abrangente.

Quando o projeto de lei modifica ou faz menção à legislação preexistente, é imperativo que a justificativa cite explicitamente essas referências. Essa prática não só atende a requisitos formais, mas visa garantir a transparência do processo legislativo, facilitando a compreensão das alterações propostas e proporcionando uma análise mais precisa por parte dos legisladores e demais interessados.

A justificativa configura-se como um componente crucial para a coesão e a legitimidade das proposições legislativas. Ao articular os fundamentos do projeto, o autor contribui para um debate informado, favorecendo uma apreciação robusta da pertinência da futura legislação. Esse diálogo esclarecedor é essencial para o fortalecimento do processo democrático.

A necessidade de coesão entre a distribuição da matéria no projeto e na legislação resultante ressalta a importância da clareza na redação do Projeto de Lei. Uma estrutura bem definida desde a concepção facilita a compreensão das propostas normativas, promovendo uma aplicação

mais eficaz da legislação resultante e contribuindo para a estabilidade do ordenamento jurídico.

Dessa maneira, o Projeto de Lei transcende sua função primordial como ponto de partida no processo legislativo, configurando-se como um documento normativo seminal que molda o panorama jurídico de uma sociedade. Sua redação criteriosa, aliada a uma justificativa sólida, é elemento indispensável para a eficácia e a legitimidade do processo legislativo, garantindo que as normas gestadas atendam às demandas da sociedade de maneira clara, transparente e coesa⁵⁶.

Constituição Federal, art. 1º, Parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

O exercício do poder, sendo no Legislativo, atrai a realização do processo legislativo, em que pese o Poder Executivo – na figura do prefeito – também possa propor, mas apenas em determinadas situações, como nos casos de apresentação de projeto de lei ou veto de alguma lei ou trecho de lei aprovada pela câmara municipal.

Constituição Federal, art. 47: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

A regra do processo legislativo é a obtenção da maioria simples. Para exigência de quórum diverso, faz-se necessária a deliberação cons-

56 BERNARDI, Jorge. *O processo legislativo brasileiro*. Editora Ibpx, 2009.

titucional expressa, como no caso da votação da Lei orgânica municipal, cuja exigência para aprovação é de 2/3 (dois terços) dos vereadores. Se não houver determinação específica, a regra é clara: maioria simples.

O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I. Emendas à Constituição;**
- II. Leis complementares;**
- III. leis ordinárias;**
- IV. Leis delegadas;**
- V. Medidas provisórias;**
- VI. Decretos legislativos;**
- VII. Resoluções**

Pelo princípio da simetria, a Emenda à Constituição é equiparada à Lei orgânica municipal para fins de quórum de votação. Para deliberação acerca de Lei Delegada e Medida Provisória por parte do legislativo municipal, é necessário que haja previsão na Constituição Estadual. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, é possível, pois há previsão legal na Constituição estadual. Já nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul não há essa possibilidade.

Dessa forma, verifica-se que o art. 64 da Constituição Federal menciona que o prefeito que, na condição de chefe do Executivo, solicitar a tramitação de um projeto de lei, de sua iniciativa, em regime de urgência, quando entender que sua deliberação for demorada poderá acarretar prejuízo para a comunidade. Já o art. 66 menciona que a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. Assim, seu § 1º indica que se o presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao presidente do Senado Federal os motivos do veto.

**Por analogia: Casa (Senado ou Câmara dos Deputados) – Câmara de vereadores
Presidente da República – prefeito.
O prefeito, na condição de chefe do Executivo, pode vetar um projeto de lei aprovado na Câmara.**

Ressalta-se que o art. 67 da Constituição Federal prevê que a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Um projeto de lei rejeitado em uma sessão legislativa só poderá ser reapresentado na sessão legislativa subsequente. Aqui cabe realizar uma importante distinção:

**Legislatura: Mandato de 4 anos da Câmara
Sessão Legislativa: período anual de funcionamento da atividade do legislativo.
Em uma legislatura temos quatro sessões legislativas.**

**O art. 69 da Constituição Federal exige quórum de maioria absoluta para aprovação de Lei Complementar.
Mas o que é uma Lei Complementar?**

Uma lei complementar é um tipo de norma jurídica prevista na Constituição Federal de um país, que possui características específicas e um procedimento diferenciado para sua criação e alteração. Geralmente, as leis complementares são utilizadas para tratar de matérias mais importantes, específicas e detalhadas, que demandam uma regulamentação mais aprofundada e criteriosa.

No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 estabelece a distinção entre leis ordinárias e leis complementares. Enquanto as leis ordinárias tratam de temas gerais e não possuem uma forma rigorosa para sua aprovação, as leis complementares são reservadas para tratar de assuntos mais específicos e exigem um quórum qualificado para sua aprovação.

No plano municipal, Lei Complementar é aquela lei indicada pela Lei Orgânica como sendo dessa natureza. Exemplos de Lei Complementar:

**Código Tributário Municipal;
Plano Diretor;
Código de Obras.**

2.3 VÍCIOS NA ELABORAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS

A elaboração das leis municipais, embora seja um processo complexo e meticuloso, pode incorrer em vícios que comprometem a eficácia e a legitimidade normativa. A análise dos vícios no processo legislativo municipal revela uma complexa interação entre normas, princípios e práticas que, quando não rigorosamente observadas, podem resultar em legislações fragilizadas por falhas jurídicas fundamentais. A expansão dos conceitos relacionados a esses vícios permite uma compreensão mais aprofundada e um olhar crítico sobre a dinâmica legislativa nos Municípios.

Em muitos casos, a falta de clareza e precisão na redação legislativa é um vício recorrente. Quando as normas municipais são redigidas de maneira ambígua ou obscura, a aplicação e a interpretação tornam-se desafiadoras, podendo gerar conflitos judiciais e insegurança jurídica. Portanto, a linguagem utilizada deve ser técnica, acessível e capaz de transmitir de forma inequívoca o conteúdo normativo.

Outro vício comum é a ausência de fundamentação adequada. Leis municipais que carecem de uma justificativa robusta podem ser suscetíveis a questionamentos quanto à sua necessidade e adequação. A fundamentação é essencial para respaldar a pertinência da norma, proporcionando embasamento lógico e racional para a sua promulgação.

A falta de participação popular no processo legislativo municipal é um vício que compromete a representatividade e a legitimidade das leis. A ausência de mecanismos efetivos de consulta e participação da sociedade civil pode resultar em normas desconectadas das reais necessidades e anseios da comunidade, fragilizando o princípio democrático. A depender do tipo de matéria, é altamente recomendável que se realizem audiências públicas para inserir os cidadãos na discussão e conferir mais legitimidade à decisão legislativa.

Outro aspecto relevante é a incompatibilidade com normas superiores. Quando as leis municipais não estão alinhadas com a Constituição Federal, leis estaduais e outras normas hierarquicamente superiores, incorre-se em vício de inconstitucionalidade, comprometendo a validade e a eficácia da norma municipal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2004.3.003134-9⁵⁷.

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 796 do Município de Conceição do Araguaia – Uso facultativo de capacete e cinto de segurança sobre veículos – Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte – Constituição Federal, art. 22, XI. A Lei Municipal no 796 de Conceição do Araguaia deve ser declarada inconstitucional, uma vez que é competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, na forma do que dispõe o art. 22, inciso XI da Constituição Federal. Ação procedente, à unanimidade.

Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar de medida cautelar, pretendendo o requerente para tanto expungir do ordenamento jurídico do Município de Conceição do Araguaia a lei no. 796, de 13 de setembro de 2001, que dispõe sobre o uso

57 Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJPA/IT/_200430031349_PA_1258332074829.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1711819421&Signature=UEOK7%2FtuRDuR3GpFqzgwD9EG-43c%3D Acesso em 30 jan. 2024.

A falta de estudos de impacto da lei também configura exemplo de um vício relevante. A ausência de uma análise aprofundada sobre os efeitos da norma no âmbito social, econômico e ambiental pode resultar em leis desproporcionais ou inadequadas, prejudicando a eficácia e a eficiência das políticas públicas.

Vícios de Iniciativa

Os vícios de iniciativa no processo legislativo municipal representam uma transgressão fundamental aos princípios que regem a distribuição e o exercício do Poder Legislativo dentro do Município. Esse vício ocorre quando uma proposição legislativa é apresentada por um Ente ou órgão que não possui competência constitucional ou legal para fazê-lo, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Município e em conformidade com a Constituição Federal.

A Constituição Brasileira estabelece, em seu art. 61, as regras de iniciativa para leis federais, que, por simetria, aplicam-se aos Estados e aos Municípios, resguardadas as peculiaridades locais. No âmbito municipal, a Lei Orgânica, que funciona como uma constituição local, define quais matérias são de iniciativa privativa do prefeito, geralmente incluindo temas relacionados à organização administrativa, ao regime dos servidores públicos municipais, ao orçamento e à criação ou extinção de cargos públicos. Quando um vereador, por exemplo, propõe uma lei que reestrutura secretarias municipais ou altera o estatuto dos servidores sem estar autorizado pela Lei Orgânica, incide em vício de iniciativa.

Implicações Jurídicas e Práticas – A apresentação de uma lei por quem não tem iniciativa viola o princípio da separação dos poderes, um dos pilares da democracia representativa, que busca garantir um equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse equilíbrio

é essencial para prevenir abusos de poder e garantir uma governança eficaz e responsável. O vício de iniciativa, portanto, não é apenas uma falha formal, mas uma transgressão que pode afetar a própria estrutura de poder dentro do Município.

Além disso, esse vício pode levar à insegurança jurídica, pois cria leis que estão em uma zona de vulnerabilidade legal, podendo ser facilmente questionadas e anuladas pelo Poder Judiciário. Isso gera instabilidade nas políticas públicas e nos atos administrativos que dependem da validade dessas normas, afetando a gestão municipal e a confiança da população na eficácia e na legitimidade das instituições locais.

Um exemplo clássico de vício de iniciativa ocorre quando um vereador propõe uma lei que cria cargos no âmbito da prefeitura ou redefine as atribuições de secretarias municipais sem a devida autorização da Lei Orgânica. Tais iniciativas, quando advindas do Legislativo sem previsão legal, são passíveis de questionamento e podem ser anuladas pelo Judiciário, após análise de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público, por exemplo.

Estratégias de Prevenção e Correção – Para prevenir o vício de iniciativa, é fundamental que os membros do Legislativo municipal tenham pleno conhecimento da Lei Orgânica do Município e das competências que lhes são atribuídas. Além disso, é essencial a existência de mecanismos de revisão e assessoria jurídica dentro das Câmaras Municipais, capazes de avaliar previamente a constitucionalidade e a legalidade das proposições legislativas.

A correção desse vício, uma vez identificado, pode envolver a anulação da lei viciada e a reintrodução da matéria legislativa, seguindo os trâmites corretos, desta vez pela autoridade competente. Esse processo não apenas assegura a conformidade legal das normas municipais, mas reafirma o compromisso com os princípios democráticos e constitucionais que regem a administração pública.

O vício de forma no processo legislativo municipal refere-se às falhas ou aos desvios das formalidades e dos procedimentos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara dos Vereadores. Tal tipo de vício compromete a validade das leis aprovadas, pois cada etapa do processo legislativo é desenhada para garantir a transparência, a participação popular e a deliberação adequada sobre as matérias legislativas.

A Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal estabelecem um conjunto detalhado de regras que regem o processo legislativo. Essas regras incluem, entre outros aspectos, a maneira como as proposições devem ser apresentadas, discutidas, emendadas e votadas. Além disso, determinam os quóruns necessários para a aprovação de diferentes tipos de legislação, os prazos para cada fase do processo e os procedimentos específicos para a realização de audiências públicas e consultas a comissões técnicas.

Um vício de forma pode ocorrer em diversas fases do processo legislativo. Por exemplo, se uma proposição é aprovada sem a realização das discussões obrigatórias em plenário, ou se é submetida a votação sem respeitar o quórum qualificado exigido para determinadas matérias, como leis complementares ou emendas à Lei Orgânica. Outra possibilidade é a ausência de pareceres das comissões técnicas quando estes são exigidos pelo Regimento Interno, ou ainda, a não observância dos prazos estipulados para a tramitação das proposições.

Os vícios de forma afetam diretamente a legalidade e a legitimidade das leis municipais. Uma lei aprovada com desrespeito às formalidades pode ser questionada judicialmente, levando à sua anulação. Isso gera insegurança jurídica e pode comprometer políticas públicas e atos administrativos baseados na norma viciada. Além disso, a recorrência de vícios de forma pode indicar falhas sistêmicas na Câmara Municipal, como falta de capacitação dos vereadores e servidores ou deficiências nos sistemas de controle e acompanhamento legislativo.

Casos Concretos e Jurisprudência – Há diversos casos na jurisprudência brasileira em que leis municipais foram anuladas devido a vícios de forma. Um exemplo comum ocorre quando mudanças substanciais são feitas em uma proposição legislativa durante a votação, sem que estas sejam adequadamente discutidas ou sem que a proposição alterada retorne às comissões para novo parecer. Outro caso frequente é a aprovação de leis em sessões extraordinárias sem a observância das especificidades procedimentais que essas sessões requerem, como a limitação das matérias que podem ser apreciadas.

EMENTA 1: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS – INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO – PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – CONFIGURAÇÃO – REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. – Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados. – A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo. – O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual “le pouvoir arrête le pouvoir” (o poder peita o poder). – Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que “[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública.” (STF. ADI 2443, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (V.v) EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.099/2014 DE PASSOS. AUMENTO INEXPRESSIVO DE DESPESA. NÃO VERIFICAÇÃO DE INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM POLÍTICA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE NEGADA. Não é qualquer lei que, por

meramente acarretar despesas inexpressivas, gera o impedimento legal de que a Câmara de Vereadores legisle, pois, a ser assim, a feitura de novas placas para ruas e mesmo a outorga de títulos de cidadão honorário criariam despesas vedadas, seja pelo custo das primeiras ou pela confecção dos diplomas e sua entrega no segundo caso. A Lei Municipal nº 3.099/14, de Passos, não acarreta necessariamente aumento de despesas para o Município, nem interfere na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Prefeito, a quem compete a iniciativa de leis que estejam conectadas à gestão financeira do Município. Improcedência da representação. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150086999000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 06/10/2016, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 02/12/2016).

Ementa 2: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.097/2021. MUNICÍPIO DE ÁUREA/RS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, “CAPUT”, 10, 60, INCISO II, ALÍNEA “d”, E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS. 2º E 30, INCISOS I E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I – Lei Municipal nº 2.097, de 14 de julho de 2021, do Município de Áurea/RS, que estabelece normas complementares, critérios e procedimentos administrativos para aplicação, no âmbito do Município de Áurea da regularização fundiária urbana e rural prevista na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e dá outras providências. II – Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal (Poder Executivo Municipal). III – Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea “d”; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, “caput”, e 10, da Carta Estadual. Afronta aos artigos 2º e 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. IV – Criação de Despesas: A inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70085314144 RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 10/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2022).

Estratégias de Prevenção e Correção – Para prevenir os vícios de forma, é crucial que os processos legislativos municipais sejam dotados de mecanismos eficazes de acompanhamento e controle, garantindo que todas as etapas sejam cumpridas conforme a normativa aplicável. A capacitação contínua de vereadores e servidores da Câmara Municipal é fundamental para assegurar o conhecimento e a aplicação correta das regras procedimentais.

A correção de vícios de forma identificados após a aprovação de uma lei geralmente requer a anulação da norma viciada e a reintrodução da matéria no processo legislativo, seguindo desta vez todas as formalidades e os procedimentos necessários. Essa abordagem não apenas restaura a legalidade do processo, como reafirma o compromisso com a transparência, a participação democrática e a efetividade da legislação municipal.

A análise detalhada dos vícios de forma ressalta a importância de aderir estritamente às formalidades do processo legislativo, não como mero formalismo, mas como garantia da legalidade, legitimidade e eficácia das leis que regem a vida em comunidade no âmbito municipal. A atenção a esses detalhes é crucial para a integridade do processo legislativo e para a confiança da população nas instituições democráticas locais.

Vícios materiais

Para abordar com profundidade o tema dos vícios materiais no processo legislativo municipal, é necessário entender que estes se referem a problemas inerentes ao conteúdo das leis aprovadas, os quais entram em conflito com a Constituição Federal, as Constituições Estaduais, a Lei Orgânica do Município ou outros preceitos legais superiores. Esses vícios não apenas questionam a validade das normas, mas também refletem sobre a própria capacidade do Município de legislar de forma autônoma, porém alinhada ao sistema jurídico maior.

A competência legislativa dos Municípios é delineada pela Constituição Federal, que confere autonomia para que os Municípios legislem sobre assuntos de interesse local e suplementem a legislação federal e

estadual no que couber. Entretanto, essa autonomia não é absoluta e deve respeitar os limites estabelecidos pela legislação superior. Vícios materiais surgem quando as leis municipais ultrapassam esses limites, adentrando esferas de competência exclusiva da União ou dos Estados, ou quando contrariam princípios constitucionais fundamentais.

Os vícios materiais podem manifestar-se de diversas formas. Uma lei municipal que estabeleça normas ambientais em desacordo com a legislação federal ou estadual específica para a proteção do meio ambiente exemplifica um vício material por usurpação de competência. Da mesma forma, uma norma municipal que restrinja direitos individuais ou coletivos garantidos pela Constituição, como a liberdade de expressão ou o direito de reunião, ilustra um vício material por contrariedade a princípios constitucionais.

As consequências dos vícios materiais vão além da mera inaplicabilidade das leis afetadas. Eles podem gerar conflitos jurídicos complexos, exigindo a intervenção do Judiciário para resolver disputas de competência e interpretação legal. Além disso, leis municipais viciadas materialmente podem levar a injustiças, desigualdades e ineficiências na administração pública, afetando negativamente a vida dos cidadãos e a confiança nas instituições locais.

Casos Concretos e Jurisprudência – a jurisprudência brasileira é repleta de casos em que leis municipais foram declaradas inconstitucionais⁵⁸ devido a vícios materiais. Exemplo disso são leis que tentam regular questões de telecomunicações, um setor de competência exclusiva da União, ou que impõem restrições ao direito de propriedade de forma mais severa do que o permitido pela legislação federal ou estadual. Essas decisões reafirmam a necessidade de alinhamento das leis municipais aos princípios e às normas gerais.

58 Registre-se, contudo, que tais julgados são precipuamente oriundos de Tribunais Estaduais, haja vista as situações excepcionais – caso da arguição de descumprimento de preceito fundamental – em que se admite controle concentrado em nível de STF.

Ementa 1: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 2.963/2010. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.963, de 14 de abril de 2010, do Município de Gravataí, que estabelece a possibilidade do agendamento telefônico de consultas a pacientes idosos e pessoas portadoras de deficiências já cadastrados nas unidades de saúde do Município de Gravataí e dá outras providências, ao dispor sobre matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo relacionada a organização e funcionamento da administração pública, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, d, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao, criando atribuições aos órgãos do Poder Executivo, acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária. (TJ-RS – ADI: 70037579703 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 04/10/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/10/2010).

Ementa 2: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.622/2017, DE ARAPONGAS/PR – DISPOSITIVOS NORMATIVOS QUE PROÍBEM QUALQUER TIPO DE MANIFESTAÇÃO RELATIVA À IDEOLOGIA DE GÊNERO EM TODOS OS LOCAIS PÚBLICOS, PRIVADOS DE ACESSO AO PÚBLICO E NAS ENTIDADES DE ENSINO – EXISTÊNCIA DE VÍCIOS FORMAL E MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE – MÁCULA FORMAL SINALIZADA PELA AFRONTA AO ART. 22, INC. XXIV E ART. 24, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E CONCORRENTE PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE ENSINO – VIOLAÇÃO AO ART. 17, INCs. I E II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR ASSEGURADA AOS MUNICÍPIOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE FOI EXORBITADA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO A DIVERSOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, TAIS COMO O DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, IGUALDADE, LIBERDADE DE EXPRESSÃO, PLURALISMO POLÍTICO – NESSE SENTIDO, PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. (TJPR – Órgão Especial – 0010764-29.2020.8.16.0000 – * Não definida - Rel.: DESEMBARGADOR MARCO ANTONIO ANTONIASSI – J. 04.04.2022) (TJ-PR - ADI: 00107642920208160000 * Não definida 0010764-29.2020.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Marco Antonio Antoniassi, Data de Julgamento: 04/04/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/04/2022).

Ementa 3: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. ARTIGO 66 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. Obrigatoriedade do pagamento de diferenças nos níveis funcionais dos servidores decorrentes da variação do mínimo legal (salário mínimo). Vícios formal e material de inconstitucionalidade. Afronta aos artigos 7º, inciso IV, 39, parágrafo 3º, e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, combinados com os artigos 8º, caput?, e 60, inciso II, alínea? b?, da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70082720541 RS, Relator: Glênio José Wasersteim Hekman, Data de Julgamento: 18/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2020).

Estratégias de Prevenção e Mitigação – para prevenir vícios materiais, é crucial que os projetos de lei municipais sejam cuidadosamente revisados do ponto de vista jurídico, considerando a competência legislativa do Município e a conformidade com o ordenamento jurídico superior. A educação continuada dos legisladores municipais sobre os limites de sua competência e a importância do respeito aos princípios constitucionais são fundamentais. Além disso, a consulta pública e a participação de especialistas em fases preliminares da elaboração das leis podem ajudar a identificar e corrigir potenciais vícios materiais antes da aprovação das normas.

A mitigação dos efeitos de leis já promulgadas que contenham vícios materiais pode exigir sua revogação ou a introdução de emendas legislativas para corrigir as incompatibilidades. Em alguns casos, a interpretação judicial pode também desempenhar um papel na resolução de conflitos decorrentes de tais vícios, assegurando que a aplicação das leis municipais esteja em harmonia com o sistema jurídico mais amplo.

A atenção aos vícios materiais e a adoção de práticas legislativas responsáveis e informadas são essenciais para garantir que as leis municipais sejam não apenas eficazes e justas, mas também plenamente válidas no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, reforçando a autonomia municipal dentro dos limites da legalidade e da constitucionalidade.

Os vícios de procedimento no processo legislativo municipal dizem respeito às falhas ou irregularidades na sequência de etapas e nas práticas adotadas durante a elaboração e aprovação das leis municipais. Esses vícios podem comprometer a integridade do processo legislativo, afetando a transparência, a participação popular e a qualidade das normas jurídicas produzidas.

O processo legislativo municipal é estruturado em uma série de fases que devem ser seguidas rigorosamente para garantir a legitimidade e a eficácia das leis aprovadas. Essas fases incluem a iniciativa, a discussão, a votação, a sanção e a promulgação das leis, cada uma com seus procedimentos específicos. Além disso, há etapas intermediárias cruciais, como a análise por comissões técnicas, a realização de audiências públicas para debater matérias de grande impacto social e a publicação de pareceres.

Assim, os vícios de procedimento ocorrem quando há omissões ou desvios nessas etapas. Um exemplo comum é a aprovação de uma lei sem a devida análise por todas as comissões temáticas pertinentes, ou sem a realização de audiências públicas quando estas são exigidas pela matéria em questão. Outra manifestação desse vício é a aprovação apressada de leis, sem a devida discussão e consideração de emendas, ou em desacordo com os prazos regimentais estabelecidos para cada fase do processo legislativo.

Ressalta-se que esses vícios podem ter sérias repercussões jurídicas, como a invalidação de leis pelo Poder Judiciário, gerando insegurança jurídica e afetando a governança local. Além das consequências legais, há também implicações institucionais significativas, como a erosão da confiança pública no processo legislativo e na integridade das instituições municipais. A falta de transparência e a participação decorrente desses vícios podem levar ao questionamento da legitimidade das leis e à redução da efetividade das políticas públicas implementadas.

Um caso ilustrativo de vício de procedimento pode ocorrer quando um projeto de lei que exige análise por múltiplas comissões é aprovado

sem passar por todas as etapas necessárias, por pressões políticas ou sob alegação de urgência sem a devida fundamentação. Outro exemplo pode ser a falha em observar o prazo mínimo para a publicação de um projeto de lei antes de sua votação, impedindo uma análise adequada por parte dos vereadores e da sociedade civil.

Estratégias de Prevenção e Correção – a prevenção de vícios de procedimento exige um compromisso firme com a integridade do processo legislativo, o que inclui a capacitação contínua dos vereadores e funcionários da Câmara Municipal sobre os procedimentos legislativos, a implementação de sistemas de controle interno para monitorar a aderência às regras processuais e a promoção da transparência através da ampla divulgação das etapas legislativas e da facilitação do acesso público às deliberações e documentos legislativos.

Quando identificados, os vícios de procedimento devem ser corrigidos mediante a revisão e, se necessário, a anulação das etapas legislativas afetadas. Pode ser preciso reintroduzir o projeto de lei no processo legislativo, garantindo que todas as etapas sejam cumpridas adequadamente. Essa abordagem não apenas assegura a legalidade das leis municipais, mas também reforça a legitimidade e a credibilidade do processo legislativo aos olhos da população.

A atenção meticulosa aos procedimentos legislativos e a adoção de práticas transparentes e inclusivas são essenciais para prevenir os vícios de procedimento, garantindo que as leis municipais reflitam verdadeiramente a vontade e os interesses da comunidade local, dentro de um quadro de legalidade e justiça.

Vícios de publicidade

Os vícios de publicidade no processo legislativo municipal referem-se às falhas ou às insuficiências na divulgação das normas jurídicas, comprometendo o princípio da publicidade, que é essencial para a validade e eficácia das leis. Este princípio assegura que as normas sejam de conhecimento público, permitindo que os cidadãos sejam informados sobre seus direitos e deveres.

A publicidade das leis é um princípio fundamental do Estado de Direito, assegurando que as normas jurídicas sejam acessíveis a todos aqueles que delas são destinatários. No âmbito municipal, a publicidade é garantida pela publicação oficial das leis em diários oficiais ou outros meios de comunicação legalmente estabelecidos, como sites oficiais e quadros de avisos públicos.

Assim, esses vícios podem manifestar-se de diversas formas, desde a completa ausência de publicação de uma lei até publicações deficientes que contenham erros, omissões ou que não sejam realizadas nos veículos oficiais designados. Também se considera vício de publicidade a publicação realizada de forma tardia, após o prazo legalmente estipulado para a entrada em vigor da norma, comprometendo a segurança jurídica e a eficácia temporal das disposições legais.

A falta de publicidade adequada de uma lei municipal não apenas a torna inaplicável, como também pode gerar insegurança jurídica e confusão entre os cidadãos e a administração pública. Isso pode resultar em conflitos legais, dificuldades na implementação de políticas públicas e na aplicação de sanções, além de prejudicar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres por parte da população.

Um exemplo corrente de vício de publicidade ocorre quando uma lei municipal importante é aprovada e sancionada, mas sua publicação é esquecida ou, de alguma forma, negligenciada pelos responsáveis, fazendo com que a lei não produza efeitos legais. Outro caso pode ser a publicação de uma lei com erros significativos no texto, como a omissão de artigos inteiros ou a distorção de disposições-chave, comprometendo a clareza e a compreensão da norma.

Medidas preventivas e corretivas – para prevenir os vícios de publicidade, é essencial estabelecer processos claros e rigorosos de publicação das leis, incluindo a verificação e a revisão dos textos antes da publicação, a designação de responsáveis específicos pela publicidade das normas e a utilização de múltiplos canais de divulgação para garantir o amplo acesso às informações. Além disso, a adoção de tecnologias digitais pode facilitar a disseminação e o acesso às leis municipais, contribuindo para a transparência e a participação cidadã.

Quando um vício de publicidade é identificado, a medida corretiva imediata é a realização da publicação adequada da lei, respeitando as formalidades exigidas e garantindo que a correção seja amplamente divulgada para sanar qualquer confusão ou desconhecimento anterior. Em alguns casos, pode ser necessário estabelecer um novo prazo para a entrada em vigor da lei, assegurando que os cidadãos tenham tempo suficiente para se adaptar às novas disposições legais.

A atenção aos vícios de publicidade e a implementação de medidas eficazes para garantir a ampla divulgação das leis municipais são fundamentais para a construção de um ambiente jurídico transparente, acessível e democrático, no qual os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos e deveres.

De modo geral, a prevenção e a correção dos vícios no processo legislativo municipal requerem uma atuação diligente dos órgãos de controle interno e externo, além da participação ativa da sociedade civil. A capacitação contínua dos membros do legislativo e dos servidores públicos, o fortalecimento das instâncias de controle, como as Procuradorias Legislativas e o Tribunal de Contas, e a promoção da transparência e do acesso à informação são medidas fundamentais para assegurar a integridade do processo legislativo municipal.

É recomendável, ainda, o desenvolvimento de sistemas de gestão legislativa que permitam o acompanhamento e a verificação dos procedimentos para contribuir significativamente na prevenção de vícios, garantindo que as leis municipais sejam elaboradas de forma legítima, legal e eficaz, em consonância com os princípios e os valores do Estado Democrático de Direito.

2.4 PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS RITOS

O processo legislativo municipal é o conjunto de procedimentos, regras e etapas pelas quais passam as proposições legislativas (projetos de leis, emendas, resoluções, entre outros) até sua conversão em norma jurídica no âmbito do Município. Esse processo é fundamental para a

organização política e jurídica municipal, sendo regulado pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara dos Vereadores.

Os ritos do processo legislativo municipal podem ser classificados, de maneira geral, em três tipos: sumário, ordinário e especial. Cada um desses ritos possui características e procedimentos específicos que refletem a natureza da matéria tratada e a urgência ou relevância da proposição legislativa.

Rito Sumário: Celeridade e Simplicidade

O rito sumário também conhecido como regime de urgência, somente deve ser usado em caráter excepcional. Seu acionamento decorre da iniciativa do chefe do Poder Executivo e sua aplicação não admite supressões de fases de construção da lei; contudo, estabelece um limite de tempo para a realização da fase de instrução (comissões). Logo, há menos tempo pra avaliar a qualidade da lei que está sendo produzida.

Etapas do Rito Sumário:

- » acionamento pelo Poder Executivo;
- » projeto de lei de iniciativa do governo;
- » obrigatoriedade de ser recepcionado pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno, em razão do que determina o art. 64 da Constituição Federal;
- » não basta que o prefeito requeira, há de se justificar a urgência, explicar o possível dano que uma eventual demora geraria à comunidade;
- » a consequência dessa urgência é que esse projeto terá tempo determinado para ser examinado na Câmara, nas comissões;
- » as constituições estaduais normalmente estabelecem o prazo de 30 dias;
- » recomenda-se que se faça uso dos 30 dias (não precisa ser aprovado imediatamente) e que se estude profundamente o projeto a fim de evitar vícios;

- » esgotado esse prazo, o presidente da Câmara colocará na ordem do dia da sessão subsequente, sobrestando os demais projetos, “trancando” a pauta;
- » o rito sumário não admite supressão de fases ou inobservâncias dos princípios de gestão de estado, previsto na CF, art. 37.

Rito Ordinário: núcleo principal do Processo Legislativo

O rito ordinário é o mais completo e detalhado, sendo o coração do processo legislativo municipal. Este rito é utilizado para a maioria das leis, incluindo aquelas que afetam significativamente a vida dos cidadãos, como leis de zoneamento, orçamento e tributação.

Etapas do Rito Ordinário:

- » **Apresentação e Leitura:** a proposição é apresentada em plenário e lida para conhecimento dos vereadores;
- » **Comissões:** encaminhada às comissões pertinentes, onde é analisada em detalhes. Cada comissão emite um parecer sobre a legalidade, a necessidade e o mérito da proposição;
- » **Pareceres:** os pareceres das comissões são lidos em plenário, e a proposição pode ser discutida e emendada;
- » **Discussão em Plenário:** a proposição é debatida pelos vereadores, que podem propor emendas e ajustes;
- » **Votações:** geralmente são necessárias duas votações em sessões diferentes para aprovar uma proposição. Entre as votações, pode haver um intervalo para possíveis ajustes;
- » **Sanção ou Veto do Prefeito:** após a aprovação, a proposição é enviada ao prefeito, que pode sancioná-la, tornando-a lei, ou vetá-la, total ou parcialmente.

Exemplos práticos do rito ordinário incluem a criação de novas políticas públicas, alterações significativas na legislação municipal e leis que impactam a estrutura administrativa do Município.

Imagem 2 – Linha do tempo do Rito Ordinário



Fonte: Elaboração própria.

Rito Especial: matérias de Alta Relevância

O rito especial é reservado para matérias de alta relevância e complexidade, exigindo procedimentos mais rigorosos e detalhados. Este rito é comumente aplicado a emendas à Lei Orgânica do Município, leis orçamentárias e outras matérias que demandam quóruns diferenciados para aprovação.

Etapas do Rito Especial:

- » **Apresentação e Análise Preliminar:** a proposição é apresentada e submetida a uma análise preliminar para verificar sua admissibilidade;
- » **Comissão Especial:** uma comissão especial pode ser formada para examinar a matéria em profundidade;
- » **Audiências Públicas:** são realizadas audiências públicas para colher opiniões e sugestões da sociedade;
- » **Discussão e Emendas:** a proposição é amplamente discutida, e emendas podem ser apresentadas para aprimorá-la;
- » **Votações:** a votação geralmente exige quóruns qualificados, como maioria absoluta ou dois terços dos membros da Câmara.

Exemplos práticos incluem a alteração do regime jurídico dos servidores municipais, a revisão da Lei Orgânica e a aprovação do plano diretor.

Imagem 3 – Linha do tempo do Rito Especial



Fonte: Elaboração própria.

Audiências Públicas e o Processo Legislativo Local

As audiências públicas representam um mecanismo de fundamental importância no âmbito do processo legislativo municipal, constituindo-se como um dos pilares da democracia participativa. Esse instrumento possibilita a interlocução direta entre o Poder Legislativo e a sociedade, assegurando que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas na formulação, análise e deliberação de matérias legislativas que afetam diretamente a comunidade local. Dessa forma, as audiências públicas materializam o exercício da cidadania ativa e a efetivação do princípio constitucional da participação popular.

Juridicamente, as audiências públicas estão embasadas em princípios constitucionais como o da publicidade, da moralidade e da eficiência administrativa, além de se alinharem aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Transparência. No âmbito municipal, sua realização é frequentemente regulamentada pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, os quais delineiam os procedimentos e as circunstâncias em que tais audiências devem ser convocadas.

A realização de audiências públicas no processo legislativo local permite a exposição de pontos de vista diversificados, contribuições técnicas e experiências vivenciais dos cidadãos, enriquecendo o debate sobre as proposições legislativas. Ao possibilitar que diferentes segmentos da sociedade civil apresentem seus argumentos, questionamentos e sugestões, as audiências públicas fomentam a construção de políticas públicas mais inclusivas, equitativas e alinhadas às reais necessidades e expectativas da população.

Além de democratizar o acesso ao processo legislativo, as audiências públicas desempenham um papel crucial na legitimação das normas jurídicas municipais. A participação popular na discussão de projetos de lei, emendas à Lei Orgânica, planos diretores e outras matérias de relevante impacto social confere maior transparência ao processo legislativo e reforça a legitimidade das decisões tomadas pelos representantes eleitos.

Imagem 4 – Audiências públicas podem aumentar a confiança dos cidadãos e dar mais credibilidade às votações importantes e às polêmicas



Fonte: Elaboração, criada por IA.

Legalmente, as audiências públicas também funcionam como um mecanismo de controle social sobre o Poder Legislativo, incentivando a *accountability* dos vereadores perante seus eleitores. A transparência e a publicidade dos debates contribuem para um escrutínio público mais efetivo das ações legislativas, promovendo uma gestão pública mais responsável e alinhada aos princípios da administração pública.

Ademais, as audiências públicas podem servir como um valioso instrumento de prevenção a conflitos sociais ao proporcionar um espaço para o diálogo e a negociação entre diferentes interesses presentes na sociedade. Ao antecipar divergências e buscar consensos ou soluções conciliatórias antes da efetivação de uma norma jurídica, minimizam-se as chances de litígios e as contestações futuras, contribuindo para a estabilidade e a harmonia social.

As contribuições advindas das audiências públicas podem ter reflexos na qualidade da legislação municipal produzida, na medida em que subsídios técnicos e empíricos fornecidos pela população e por especialistas podem aprimorar a técnica legislativa e a adequação das leis às realidades locais. Tal aspecto é de suma importância para a eficácia e a efetividade das normas jurídicas, as quais devem ser claras, precisas e aplicáveis.

As audiências públicas podem representar um reforço do compromisso do Poder Legislativo municipal com os princípios democráticos e republicanos, consolidando a Câmara Municipal como uma instituição aberta ao diálogo e sensível às demandas sociais. Nesse sentido, elas não apenas enriquecem o processo legislativo com a participação popular, mas também fortalecem a própria democracia, ao estimular o engajamento cívico e a participação ativa dos cidadãos nos destinos de sua comunidade.

2.5 SÍNTESE CONCLUSIVA

O processo legislativo municipal, com suas especificidades e ritos – sumário, ordinário e especial –, reflete a diversidade das demandas e dos desafios enfrentados pelos Municípios. A realização de audiências públicas, nesse contexto, assume um papel preponderante na garantia da participação popular e na legitimação das decisões legislativas. Esses espaços de diálogo entre os cidadãos e seus representantes são essenciais para a construção de políticas públicas mais inclusivas e alinhadas às reais necessidades da população, fortalecendo as bases da democracia participativa.

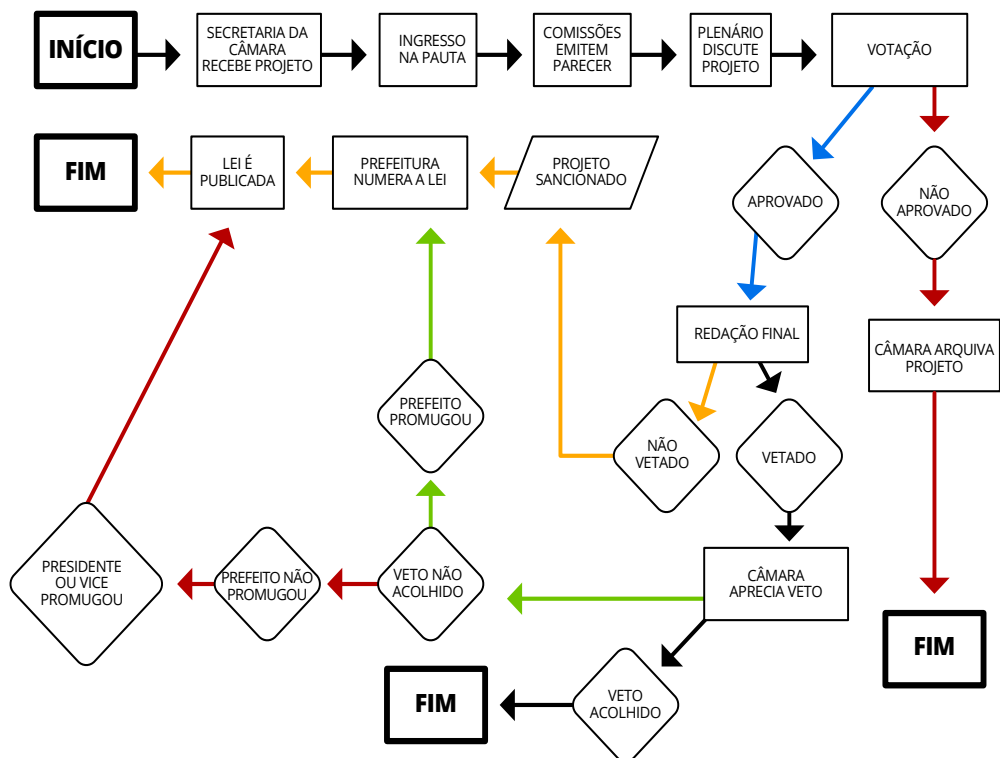
As audiências públicas, ao fomentar a transparência e a *accountability*, contribuem para a qualificação do debate público e para o aprimoramento da legislação municipal. Por meio da participação ativa da sociedade civil, é possível antever e mitigar conflitos, construir consensos e promover soluções mais eficazes e equânimes para os problemas locais. Assim, esses encontros não apenas enriquecem o processo legislativo, mas também reforçam o compromisso dos Municípios com os princípios democráticos e republicanos, consolidando a Câmara Municipal como uma instituição verdadeiramente aberta e sensível às demandas sociais.

No entanto, a efetividade do federalismo cooperativo e da autonomia municipal não depende apenas da estrutura formal estabelecida pela Constituição, mas também da capacidade dos Municípios de se auto-organizar e de gerir de forma eficiente e responsável seus recursos e competências. A superação dos desafios atuais exige não apenas mudanças legislativas e institucionais, mas também uma mudança de paradigma na gestão pública, que valorize a participação cidadã, a inovação e a sustentabilidade.

Portanto, o fortalecimento da Federação brasileira e a consolidação de um federalismo verdadeiramente cooperativo e equitativo demandam um esforço conjunto de todos os Entes federativos, assim como da sociedade civil. A construção de um país mais justo, democrático e desenvolvido passa necessariamente pelo fortalecimento dos Municípios, pela valorização da participação popular e pelo aprofundamento do diálogo e da cooperação entre União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, as audiências públicas e o processo legislativo municipal não são apenas mecanismos de governança, mas verdadeiros instrumentos de transformação social, capazes de aproximar o poder público das demandas reais da população e de contribuir para a consolidação de uma democracia administrativa qualificada.

CAMINHO SIMPLIFICADO DE PROJETO DE LEI



REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 77-125, 2006.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. Tese Apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. IN: BONAVIDES, Paulo. et al. *As Constituições Brasileiras: notícia, história e análise crítica*. Brasília: OAB Editora, 2008.

BERNARDI, Jorge. *O processo legislativo brasileiro*. Editora Ibpx, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário 74.193/GB*. Relator: Aliomar Baleeiro. Recorrente: Estado da Guanabara. Recorrido: Inácia Ribeiro Braga e outros, DF, 29 jun. 1973. Disponível em: <http://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=169889>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CALDAS, Maria Fernandes. O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53-74, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COLUSSI, Eliane Lúcia. *Estado Novo e Municipalismo Gaúcho*. Passo Fundo: EDIUPF, 1996.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Município: Palco da Vida*. A história do municipalismo brasileiro. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco_da_vida_cnm.pdf. Acesso em: 5 nov. 2015.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FILHO. Manoel Gonçalves Ferreira. O Federalismo no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs). *As novas Fronteiras do Federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília*, v. 40, n. 2, p. 119-140, jul./dez., 2015.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. Descentralização e Municipalismo no Brasil. In: HERMANY, Ricardo; OLIVEIRA, António Cândido (Coord.) *Municipalismo: Perspectivas da Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Ebook. Brasília: CNM, 2017.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba, Juruá, 2012.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. *Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KRELL, Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEONCY, Léo Ferreira. *“Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente*. Tese (Faculdade de Direito USP). São Paulo: USP, 2011.

MACHADO, Betieli R. S.; HERMANY, Ricardo. A função fiscalizadora da câmara municipal de vereadores e a concretização do princípio da simetria constitucional. In: *Constitucionalismo e meio ambiente: conquistas e desafios na América Latina*. CALGARO, Cleide. (Org.). Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1991.

OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*, 2.ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

SALDANHA, Nelson Nogueira. *História das Ideias Políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1052/ideias_politicas.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acesso em: 18 jan. 2024.

SOTTO, Debora. *Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica*. Editora Lumen Juris, 2016.

STRECK, Lenio Luiz; CANOTILHO, José J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira (Ed.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

**Sede**

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

 /PortalCNM

 @portalcnm

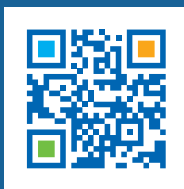
 /TVPortalCNM

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

 /PortalCNM

 /portalcnm



www.**CNM**.org.br