



**Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira**

**Advogado**

**OAB/MG 147.851**

**E-mail: [jarbassilveira.adv@gmail.com](mailto:jarbassilveira.adv@gmail.com)**



**ELABORAÇÃO  
LEGISLATIVA EFICIENTE:  
COMO TRANSFORMAR  
IDEIAS EM LEIS CLARAS E  
CONSTITUCIONAIS**



A Dinâmica das Competências no Âmbito Municipal;  
O Modelo de Federalismo Brasileiro e a Posição do Município;  
Entes Federativos: Garantias e Limites da Autonomia Constitucional;  
Divisão de Competências na Constituição de 1988: Foco no Município;  
Estruturação do Processo Legislativo nas Câmaras Municipais;  
Fundamentos Constitucionais do Processo Normativo: O Princípio da Simetria;  
Trâmites e Fases do Processo de Criação Normativa no Poder Legislativo Local;  
Irregularidades na Formação das Leis Municipais: Impactos Jurídicos;  
Tipos de Vícios Legislativos: Iniciativa Indevida, Inconstitucionalidade Material e Erros de Procedimento;  
Etapas do Processo Legislativo: Da Proposição à Sanção;  
Procedimento Legislativo Simplificado: Aplicações e Limitações;  
Procedimento Legislativo Ordinário: Estrutura Formal e Regras Gerais;  
Procedimentos Especiais: Tratamento Diferenciado para Matérias Sensíveis;  
A Participação Popular na Formação das Leis: Audiências Públicas e Controle Social;



# AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

- 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 capitanias 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 competências 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 Capitânicas Hereditárias uma forma relativamente eficaz de administrar o novo espaço conquistado.



- 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 capitanias hereditárias e não à Coroa portuguesa.



- 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.
- Essa situação grava “o processo de passagem das capitanias 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 administração. 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 local.
- 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.



- 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 continentais e fortemente 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 unilateral



# 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. Esta capacitação 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 rendas, 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 brasileiro.



- 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 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.



# 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.



## 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 federativo.



- 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 União.



- 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 público.



- 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 Federal, conforme disposto no art. 200 da EC 1/1969<sup>42</sup>.
- 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. Conseqüentemente, o modelo federativo foi usurpado pelo regime civil- -militar e pela Constituição de 1967, passando a ser reconhecido como um federalismo de integração.



- 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 União. 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 aplicado.



- 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 fáticas.



- 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 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 Constituição.



- *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.*
- *§ 3º 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.*
- *§ 4º 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 metades<sup>48</sup>. 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 União.



- 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 federativo<sup>50</sup>. 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 legislativo.



- Clève e Henicke<sup>52</sup> 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 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-membros.



- 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, conseqüentemente, pode evidenciar uma interpretação contrária à forma federativa expressamente adotada pelo constituinte<sup>54</sup>. 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 federativos.



- 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.



# 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 construção 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.



# Projeto de Lei

- 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 coesa



- **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 constitucional 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.**



# 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 facultativo de capacete e cinto de segurança no perímetro urbano da municipalidade citada, dando ainda outras providências. (TJ-PA - ACAO DIR. INCONSTITUCIONALIDADE: 200430031349 PA 2004300-31349, Relator: MARIA HELENA DE ALMEIDA FERREIRA, Data de Julgamento: 11/06/2008, Data de Publicação: 07/07/2008).*



- 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.



# VÍCIO DE FORMA

- 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.



# 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 inconstitucionais 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.



# 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.



# VÍCIOS DE PROCEDIMENTO

- 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.



# 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.



# 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.



# AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO LOCAL

- As audiências públicas representam um mecanismo de fundamental importância no âmbito do processo legislativo municipal, consubstanciando-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**



- 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.



# 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.



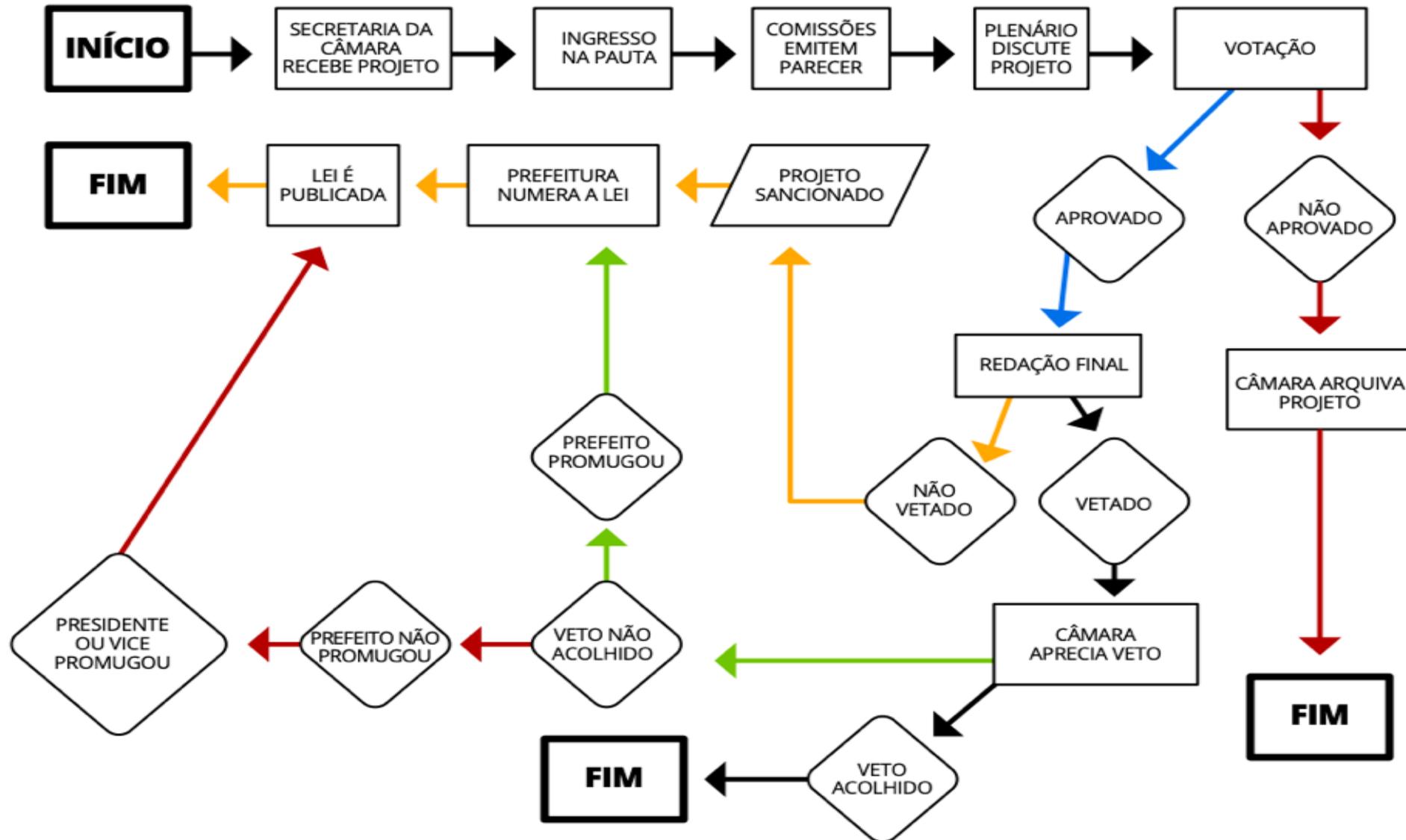
- Portanto, o fortalecimento da Federação brasileira e a consolidação de um federalismo verdadeiramente cooperativo e equitativo demandam um esforço conjunto de todos os Entes federativos, assim como da sociedade civil. A construção de um país mais justo, democrático e desenvolvido passa necessariamente 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.





# GRATIDÃO!

