

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE-UNIPACE

OS DESAFIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL E O SEU PAPEL NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

João Augusto Goes Mota¹

Norma Marques David de Sousa²

RESUMO

O presente artigo analisa o trâmite do processo legislativo no âmbito municipal, identificando os desafios e dificuldades existentes e os caminhos para o cumprimento de sua função social. Partindo da noção constitucional de cidadania, o estudo reconhece o papel essencial da população na elaboração de leis, seja pela participação direta ou indireta, e de como o processo legislativo municipal firma sua importância como garantidor de direitos fundamentais, notadamente o da participação política, contribuindo para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Para o desenvolvimento do estudo, utilizou-se a metodologia exploratória, com pesquisa bibliográfica. O estudo dissecou os diversos vícios legislativos - de iniciativa, de forma, material, de procedimento e de publicidade - que acometem a elaboração das leis, gerando forte insegurança jurídica e instabilidade social ao comprometer a eficácia e legitimidade das normas. O artigo conclui que a escuta ativa da população e o incentivo à participação comunitária são chaves para um sistema legislativo de maior qualidade e alinhado aos interesses sociais.

Palavras-chave: Processo legislativo municipal; Constituição Federal; Estado Democrático de Direito.

¹João Augusto Goes Mota; Técnico em Produção de Ovinos e Caprinos; Graduado em Administração; Pós-graduado em Empreendedorismo, Gestão e Inovação Pública e Privada; gutomota@gmail.com

²Norma Marques David de Sousa; Especialista em Políticas Públicas Sociedade e Governo; Mestre em Gestão de Negócios Turísticos; normamdavid@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Partindo da noção de cidadania adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a população ocupa um espaço essencial no espaço de elaboração de leis, de modo que sua voz deve ser ouvida, atendendo às necessidades do povo e tendo a sua participação, seja ela direta ou indireta: todo o poder emana do povo. (BRASIL, 1988)

A CRFB/88, conhecida como constituição cidadã, traz em seu art. 29 linhas gerais sobre a organização do Governo em nível municipal, espelhando-se nas estruturas indicadas em artigos anteriores ao citado, relativas ao nível estadual e federal e sendo iluminados pelo princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes, de modo que a Câmara de Vereadores possui a competência restrita aos ditames do Poder Legislativo, enquanto o Prefeito Municipal possui a tarefa de exercer as funções Executivas. (SAFFI, 1994)

No mesmo trecho da Carta Magna, já em seu art. 30, são delimitadas as competências específicas dos municípios, importantes no que tange às posteriores tratativas de temas que podem ser abordados pelo legislativo municipal, ainda que sempre observando a existência de diretrizes sobre o mesmo tema nos âmbitos dos Estados e da Federação. (BRASIL, 1988)

Ademais, o processo legislativo firma sua importância enquanto garantidor de direitos fundamentais, notadamente o da participação política, exercendo-o pela legitimação eleitoral de escolha democrática de seus representantes, cujo ofício se destina, em sua fase final, à produção de leis, formando assim um ciclo entre a cidadania, participação política, eleições e processo legislativo enquanto atestados do funcionamento do estado democrático de direito.

Com base na importância constitucional do processo legislativo, o presente artigo consiste na análise do seu trâmite municipal e dos empecilhos e dificuldades existentes, sendo executada vasta pesquisa bibliográfica acerca do tema e os caminhos que podem ser apontados para o cumprimento dessa função social do processo legislativo.

Portanto, há no presente estudo o intuito de melhor compreensão acerca dos desafios do processo legislativo municipal e o seu papel na construção do estado democrático de direito.

DESENVOLVIMENTO

Os Municípios brasileiros, na forma em que foi organizada a forma federativa do Estado Brasileiro, são também entes federados, com sua autonomia delimitada, porém inequivocamente existente. Desta forma, suas competências materiais e legislativas são especialmente e, de maneira mais focalizada, enumeradas pelo art. 30 da Constituição da República, sem prejuízo das trazidas pelos arts. 156 e 182, à título de exemplificação. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

Em relação as leis municipais, embora possam ter ritos especiais para certos tipos de leis tais como as leis complementares, seguem uma lógica comum no que diz respeito às suas fases de elaboração, que é análoga ao processo legislativo em outras esferas governamentais no Brasil.

Assim cada município possui rito especial de elaboração e votação, as demais leis municipais e seguem uma mesma lógica no que tange às suas fases de elaboração, foco do presente estudo. Na fase inicial do processo legislativo municipal, onde é de fato proposto o projeto de lei, pode ocorrer a aplicação dos ditames do art. 61 da Carta Magna, num âmbito geral, tendo em vista que sua lógica permanece, porém, adaptado à realidade organizacional do Município. (AMARAL JÚNIOR, 2015).

Portanto, a iniciativa dos projetos de lei pode ser de Vereadores – sendo estes os sujeitos municipais com maior titularidade de projetos de lei municipais, por sua atribuição “nata” –, Comissões da Câmara de Vereadores, Chefe do Poder Executivo Municipal e pelos próprios cidadãos daquela municipalidade. (AMARAL JÚNIOR, 2015). Essa última hipótese deve ser sempre lembrada, tendo em vista que representa a soberania e a participação popular em sua expressão mais clara no processo legislativo, espelhando os preceitos constitucionais e a necessidade de se incentivar a garantia desses direitos políticos adquiridos ao longo dos séculos no Brasil, mas principalmente numa história recente, para assim ter-se a concretude da faceta do povo na construção de uma sociedade que abarque suas necessidades.

O processo legislativo municipal é o conjunto de etapas pelas quais uma lei municipal é criada. Envolve a proposição (apresentação do projeto), discussão,

votação pelos vereadores na Câmara Municipal, sanção ou veto do prefeito e, por fim, a publicação para que a norma passe a valer.

A previsão e procedimentalização da iniciativa popular na elaboração de projetos de lei pode ser evidenciada ainda pela interpretação correlata da CRFB/88 à realidade municipal, em especial numa análise do art. 61, §2º, onde o PL deverá ser subscrito por percentual mínimo do eleitorado de cada município - assinaturas essas que devem ser conferidas e validadas -, guardadas as demais proporções relativas a esse e aos demais requisitos constantes, os quais serão dissecados e esmiuçados pela Lei Orgânica de cada Município. (AMARAL JÚNIOR, 2015).

É relevante mencionar a frequente ocorrência da subscrição de Vereadores e Comissões das Câmaras Municipais em projetos de lei de iniciativa popular, facilitando a tramitação inicial da matéria e sendo um mecanismo de demonstrar prestígio pela mobilização popular e participação comunitária sobre determinado assunto – o qual não pode deixar, no entanto, de observar as matérias reservadas ao Poder Executivo, a seguir tratadas.

Deste modo, importante ainda ressaltar que, para além da possibilidade de o Prefeito desencadear o processo de elaboração de leis, têm-se ainda as matérias que são de sua iniciativa privativa, uma vez que aplicado princípio da simetria, inscrito no art. 29, *caput*, em especial o trecho “O Município reger-se-á por lei orgânica (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”, na análise do art. 61, §1º, ambos da CRFB/88. (BRASIL, 1988)

Nesse momento, para ilustrar de maneira mais detalhada o princípio constitucional da simetria, se verifica como justa a afirmação de que não significa que as disposições da CRFB/88 devem ser replicadas de maneira idêntica nas Constituições estaduais e municipais (Lei Orgânica), mas sim adaptadas à realidade e possibilidade de cada ente federativo. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

“A autonomia conferida aos municípios não é meramente formal: ela se concretiza na capacidade de adaptar normas e administrar seus interesses próprios conforme as condições peculiares de seu território.” (BANDEIRA DE MELLO, 2015)

A citação destaca a importância da autonomia municipal dentro do pacto

federativo brasileiro, enfatizando que a adaptação normativa não é apenas um direito, mas uma necessidade para que políticas públicas tenham efetividade. Ao afirmar que o município “encontra nessa adaptação margem para exercer a sua própria autonomia federativa”, os autores reforçam que a flexibilização e a adequação local são condições essenciais para que as diretrizes gerais se convertam em ações concretas. Isso se torna ainda mais relevante diante da diversidade sociocultural, econômica e territorial existente entre os municípios brasileiros. Assim, a discricionariedade mencionada não deve ser compreendida como arbitrariedade, mas como capacidade técnica e política de interpretar a norma à luz das demandas específicas da região. Dessa forma, o ajuste municipal se apresenta como instrumento legítimo para garantir que as políticas realmente “encaixem” na realidade local, assegurando maior eficácia administrativa e respeito ao princípio federativo.

No entanto, não significa que os legisladores municipais, ao editar a Lei Orgânica daquele município, podem se esquivar de seguir os ditames, diretrizes e princípios que a Carta Magna pugna, cenário esse que implicaria em uma desordem na unidade federativa, com a existência ordenamentos jurídicos que se contradizem entre si, gerando, assim, forte insegurança jurídica. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

A citação destaca um ponto fundamental do pacto federativo brasileiro: embora os municípios possuam autonomia legislativa, essa independência não é absoluta. Os autores lembram que a Lei Orgânica municipal deve sempre se alinhar aos princípios, diretrizes e limites estabelecidos pela Constituição Federal. Caso contrário, abrir-se-ia espaço para um cenário de fragmentação normativa, no qual diferentes municípios criariam regras incompatíveis com a ordem constitucional, comprometendo a unidade jurídica do país. Essa possibilidade, como bem apontam Hermany, Giacobbo e Machado (2024), geraria profunda insegurança jurídica, já que normas municipais poderiam conflitar com o texto constitucional ou entre si, dificultando a previsibilidade, a estabilidade e a coerência do sistema jurídico. Dessa forma, o comentário reforça a importância de se compreender a autonomia municipal como necessariamente harmônica aos pilares constitucionais que sustentam a Federação.

Portanto, deve haver a positivação da norma municipal, tendo como base, na

medida da possibilidade do cenário local, os princípios estruturantes, os direitos fundamentais e as garantias constitucionais previstos na Constituição Federal, de forma que a legislação municipal se mantenha em plena harmonia com a ordem constitucional superior (DI PIETRO, 2019).

Esse alinhamento assegura a coerência normativa entre os diferentes níveis federativos, permitindo que cada ente legisle conforme suas peculiaridades, sem romper a unidade do sistema jurídico brasileiro (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

Assim, a relevância do princípio da simetria constitucional no que tange às matérias restritas à legislação do Prefeito se faz latente por ventura do fato de que grande parte dos vícios legislativos são de iniciativa, portanto formais, em especial diante da não-observância dos temas privativos de serem legislados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, cabíveis de serem elencadas no presente momento deste estudo, traduzidas de maneira didática pelo Professor José Levi Mello do Amaral Júnior à realidade municipal:

Logo, devem ser da iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (i) fixem ou modifiquem os efetivos das guardas municipais; (ii) disponham sobre: (ii.a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii.b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (ii.c) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública municipal, sem prejuízo de decreto autônomo municipal nos mesmos moldes daquele previsto pelo art. 84, inciso VI, da Constituição da República, ou seja, para dispor sobre: (ii.c.1) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii.c.2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

No entanto, não só o Prefeito possui matéria de sua exclusiva iniciativa, mas também as Câmaras Municipais como um todo, englobando assim as Comissões e os Vereadores que as integram, por ventura do art. 29, inciso V da Constituição Federal: as leis que fixem os “subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I”. (BRASIL, 1988)

Em um segundo momento do processo legislativo municipal, ocorrem as deliberações acerca do projeto de lei em si, discutindo e votando sobre sua matéria, nos termos indicados pelo regimento interno de cada Câmara Municipal, sendo neste momento onde surge a possibilidade de serem realizadas alterações ao texto, as chamadas emendas parlamentares – comumente conhecidas em outro contexto político, mas que também denominam o processo em comento. (AMARAL JÚNIOR,

2015)

Tais emendas podem suprimir parte do texto, adicionar outras deliberações que os vereadores acharem pertinente, modificar aspecto específico que consta na edição originária, dentre outras ações possíveis, mas sempre respeitando os ditames constitucionais e da respectiva Lei Orgânica, em especial diante da impossibilidade de aumento de despesa e da necessidade de conformidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias do ente. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

Assim, partindo para o momento da votação das sessões, os parlamentares, em regra, podem votar a favor, contra, em branco ou registrar abstenção, se tratando de deliberações possíveis no cenário de projeto de lei ordinária, o que pode variar de acordo com o que consta no Regimento Interno de cada Câmara. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

A citação de Amaral Júnior (2015) evidencia a complexidade e a responsabilidade que envolvem o processo legislativo municipal, especialmente durante a fase de emendas e votação de projetos de lei ordinária. Ao mencionar que as emendas podem suprimir, acrescentar ou modificar trechos da proposição original, o autor ressalta o caráter dinâmico da atividade parlamentar, que permite o aprimoramento do texto legal conforme o debate político e as necessidades identificadas pelos vereadores. Contudo, essa flexibilidade não é absoluta: ela é rigorosamente condicionada aos limites constitucionais, à Lei Orgânica do Município e às normas orçamentárias, como o PPA e a LDO. Isso reforça que o poder de emendar não pode desvirtuar princípios basilares, especialmente no que se refere à vedação de aumento de despesas sem a correspondente previsão orçamentária.

Na sequência, ao tratar das modalidades de votação, Amaral Júnior destaca que o ato de votar é igualmente regulado e estruturado pelo Regimento Interno de cada Câmara Municipal. As opções de voto — favorável, contrário, em branco ou abstenção — demonstram a pluralidade de posicionamentos possíveis e evidenciam que o processo deliberativo não se resume a uma simples aprovação ou rejeição, mas contempla manifestações diversas, cada qual com implicações políticas e procedimentais. Assim, o autor reforça que tanto a fase de emendas quanto a de votação refletem o equilíbrio entre liberdade de atuação parlamentar e observância às normas que orientam o funcionamento institucional do Legislativo municipal.

Posteriormente, muito embora as nuances dessa próxima etapa possam ser objeto de deliberação da lei orgânica municipal, algumas diretrizes procedimentais permanecem inalteradas, tendo em vista que vindas da organização dos poderes trazidas pela Constituição. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

Passa-se, portanto, para a etapa de sanção e/ou veto do projeto de lei, exercida pelo Chefe do Poder Executivo. O veto pode ser integral, quando o Prefeito entende que o objeto do projeto em análise não merece prosperar, seja por qual motivo for, e pode ser parcial, onde abrange somente a redação de artigo(s), parágrafo(s) ou alínea(s) específica(s), gerando, portanto, concomitantemente, uma sanção da parte do projeto de lei que não foi objeto do veto. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

Importante comentar que há um prazo procedimental para o Prefeito exercer sua deliberação quanto à sanção e/ou veto, o que, caso não seja respeitada, gera a sanção tácita da propositura legislativa, de modo que aquele projeto passa então a se tornar Lei, ainda que sem a deliberação expressa do Executivo. (AMARAL JÚNIOR, 2015).

A citação evidencia um aspecto essencial do processo legislativo: o controle temporal que recai sobre a atuação do chefe do Poder Executivo. Amaral Júnior (2015) ressalta que o Prefeito não dispõe de liberdade irrestrita para decidir sobre a sanção ou o veto de um projeto de lei, pois sua manifestação deve ocorrer dentro de um prazo procedimental previamente estabelecido. Esse limite temporal é um importante mecanismo de equilíbrio entre os Poderes, impedindo que o Executivo paralise ou inviabilize a produção legislativa por inércia. Assim, quando o Prefeito deixa transcorrer o prazo sem se manifestar, opera-se a sanção tácita — instituto que garante a continuidade do processo legislativo e assegura que a vontade do Legislativo prevaleça na ausência de deliberação expressa do Executivo. Tal dinâmica reafirma a importância das regras procedimentais como instrumento de proteção da legalidade, da eficiência e da harmonia entre os Poderes.

O veto, seja ele parcial ou integral, é posteriormente remetido à Câmara novamente, para ser apreciado, podendo ser derrubado, caso em que surge uma lei mediante a sua promulgação— são chamadas Leis Promulgadas as que não são nascidas mediante a sanção do prefeito – com sua posterior publicação, para ser publicizada e se fazer conhecida. (AMARAL JÚNIOR, 2015)

Nesse contexto – o de veto do projeto de lei e suas fundamentações – é que surge o cenário propício ao debate acerca dos vícios legislativos em si. Muito embora a elaboração das leis municipais seja um trâmite onde é depositada distinta atenção, podem ocorrer lacunas ou vícios em sua fundação que prejudicam o entendimento das normas, sua eficácia e legitimidade. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Assim, a dinâmica legislativa dos municípios passa a ser melhor compreendida diante do estudo e categorização desses vícios, qual seja: vício de iniciativa, de forma, material, de procedimento e de publicidade.

Para além dos vícios elencados acima, que serão mais à frente esmiuçados, tem-se ainda as questões atinentes à redação legislativa, que pode padecer de falta de clareza, precisão técnica ou, ainda, não atender à formalidade que o gênero normativo exige para fins procedimentais, devendo, contudo, manter-se acessível aos cidadãos a quem se destina (MEIRELLES, 2016).

Ademais, a justificativa de cada lei, usualmente anexada ao projeto durante sua tramitação na Câmara Municipal, deve ser robusta, consistente e orientada pelos reais interesses sociais, refletindo a adequada consulta à comunidade e o compromisso com a participação popular no processo legislativo (DI PIETRO, 2019).

Nesse sentido, ressalta-se a importância de que, a depender do tema tratado pelo projeto de lei, se torne não apenas recomendável, mas imprescindível, a realização de audiências públicas, a fim de assegurar que a população participe e integre o espaço de formação da vontade legislativa, ainda que não haja determinação constitucional expressa nesse sentido (LENZA, 2020).

Adentrando no tópico da constitucionalidade, por decorrência lógica do que já fora tratado, é necessário que as leis elaboradas no âmbito municipal respeitem e estejam alinhadas com a Carta Magna e com as demais legislações hierarquicamente superiores.

Passando à análise dos vícios em si, inicialmente se tem-se o vício de iniciativa no processo legislativo, que consiste na não observância das regras de competência trazidas constitucionalmente, sendo a proposição normativa apresentada por sujeito que não possui tal atribuição legal para fazê-la. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Tem-se no art. 61 da Constituição Federal as principais regras de iniciativa

para leis, naquele caso federais, já transpostas para o caso municipal no presente estudo. Como exemplo de vício de iniciativa, que incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, pode-se mencionar o caso em que o vereador propõe lei que cria despesas para o Executivo sem previsão orçamentária, hipótese vedada pelo ordenamento jurídico por violação à separação de poderes (CARVALHO FILHO, 2021).

Tal situação caracteriza afronta ao modelo constitucional que reserva ao chefe do Executivo a iniciativa das normas que impliquem aumento de gastos, sob pena de invalidade formal (BANDEIRA DE MELLO, 2015).

A citação destaca um ponto central no estudo do processo legislativo: a iniciativa legislativa como elemento estruturante para a validade formal das leis. Ao remeter ao art. 61 da Constituição Federal, os autores demonstram que as regras de iniciativa — embora originalmente delineadas para o âmbito federal — também devem orientar a atuação legislativa municipal, com as devidas adaptações previstas na Lei Orgânica local. Isso reforça a ideia de que o sistema normativo brasileiro se organiza de forma integrada, estabelecendo parâmetros gerais que se irradiam pelos diferentes entes federados.

O exemplo apresentado pelos autores, relativo ao vereador que propõe lei geradora de despesa sem previsão nas leis orçamentárias, esclarece de forma didática o chamado vício de iniciativa, caracterizando uma inconstitucionalidade formal subjetiva. Tal irregularidade decorre justamente da violação das competências privativas atribuídas ao chefe do Poder Executivo, especialmente em matérias que impactam direta ou indiretamente a gestão fiscal e financeira do município. Assim, a citação evidencia a importância de observar não apenas o conteúdo da norma, mas também sua origem legítima, assegurando que o processo legislativo respeite os limites institucionais e preserve a harmonia entre os Poderes.

As consequências jurídicas deste vício incorrem no desequilíbrio entre os poderes federativos, tendo em vista da usurpação da competência de outro Poder, gerando forte insegurança jurídica e instabilidade social, uma vez que as leis contaminadas com esse vício estão a todo momento sujeitas a serem declaradas inconstitucionais e anuladas. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Superado o vício de iniciativa, tem-se o de forma, que consiste nas falhas no próprio procedimento que a Lei Orgânica do Município traça no trâmite legislativo,

podendo acometer aspectos dos mais diversos, a depender dos procedimentos estabelecidos na “constituição municipal”, e em quaisquer das fases do processo legislativo. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Um exemplo prático para vislumbrar o vício de forma seria o desrespeito ao quórum exigido para a aprovação de determinada espécie normativa ou a ausência de documentos indispensáveis, como os pareceres técnicos das comissões, elementos cuja inobservância compromete a validade procedimental do ato legislativo (MORAES, 2021).

Já o vício material ocorre quando a incompatibilidade reside no conteúdo da lei ou em alguma de suas disposições, configurando inconstitucionalidade substancial. Isso se verifica quando não são observadas normas superiores — como a Constituição Federal, a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica do Município — especialmente quanto à repartição de competências e aos limites materiais impostos ao legislador local (TAVARES, 2018).

No caso do vício de procedimento, este se caracteriza quando há falha ou não observância das etapas do processo legislativo em si, ocorrendo omissões ou irregularidades, como quando determinado projeto de lei que diz respeito ao sistema de saúde municipal não passa por comissão específica que trata sobre esse fim. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Por fim, o vício de publicidade refere-se à ocorrência de falhas na divulgação das normas jurídicas, indo de desencontro com o princípio administrativo da publicidade, o qual determina que todos os atos da Administração devem ser tornados públicos de maneira ampla, para que os cidadãos sejam devidamente notificados de sua existência e que assim haja transparência nos atos administrativos. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Na administração pública municipal, essa divulgação ocorre majoritariamente nos Diários Oficiais dos Municípios e nos sites institucionais de cada municipalidade, sendo certo que a ausência de adequada publicidade compromete o conhecimento das normas pela população e impede o pleno exercício dos direitos e deveres previstos na legislação (MEIRELLES, 2016).

Todos os vícios elencados acima possuem como uma de suas maiores consequências a insegurança jurídica, uma vez que a validade e a eficácia das normas podem ser comprometidas ao longo do tempo, ficando sempre sujeitas ao

controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário (CARVALHO FILHO, 2021).

A citação sublinha um aspecto fundamental do processo legislativo: a importância de se evitar vícios formais e materiais na elaboração das normas. Ao afirmar que tais vícios geram insegurança jurídica, os autores chamam atenção para o impacto que leis mal formuladas produzem na estabilidade das relações sociais e administrativas. Quando uma norma nasce com defeitos — sejam eles de iniciativa, de competência, de procedimento ou de conteúdo — sua vigência se torna frágil, pois ela permanece constantemente sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Essa dependência de eventual revisão judicial não apenas compromete a eficácia da lei no longo prazo, como também enfraquece a confiança dos cidadãos e dos próprios agentes públicos na segurança do ordenamento jurídico. Além disso, a possibilidade de uma lei vir a ser declarada inconstitucional gera incertezas quanto à continuidade de políticas públicas e à execução administrativa, prejudicando o planejamento estatal. Assim, o comentário evidencia que a observância rigorosa das regras constitucionais e procedimentais não é mero formalismo, mas garantia essencial para a integridade normativa e para a efetividade das ações governamentais.

Nesse caso, a estratégia para uma prevenção das lacunas expostas acima recairia sobre o estudo e conhecimento aprofundado dos Vereadores acerca dos ditames da Lei Orgânica do seu município, para além de eficientes sistemáticas de revisão dos textos de lei dentro de cada gabinete das vereanças, devendo de fato haver a conscientização e investimento nesse sentido. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Isso porque a qualificação contínua dos indivíduos que constituem os Poderes é imprescindível para a execução de políticas públicas e edição de legislações que melhor atendam aos interesses sociais, motivo pelo qual a consulta pública e o convite à diálogos com especialistas nos temas em que se pretende legislar sobre são de extrema importância, devendo haver mobilização dos Poderes, em especial do Legislativo, nesse sentido. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

Assim, sanar potenciais vícios antes mesmo da propositura na Câmara Municipal e executar uma escuta ativa da população pode ser a chave para um

sistema legislativo de maior afinidade para os anseios e de ainda maior qualidade. (HERMANY; GIACOBBO; MACHADO, 2024)

A citação evidencia uma perspectiva preventiva e participativa no processo legislativo municipal, destacando que a qualidade das leis depende não apenas da técnica jurídica, mas também do diálogo entre governo e sociedade. Ao sugerir que a identificação e correção de potenciais vícios antes mesmo da propositura do projeto de lei é fundamental, os autores reforçam a ideia de que a fase pré-legislativa — muitas vezes negligenciada — possui papel estratégico para garantir segurança jurídica, coerência normativa e eficiência administrativa.

Da mesma forma, a menção à “escuta ativa da população” amplia o enfoque democrático da elaboração legislativa. Trata-se de reconhecer que o envolvimento da comunidade, por meio de consultas públicas, audiências e outros mecanismos de participação, contribui para a construção de normas mais alinhadas às reais necessidades locais. Essa aproximação entre legislador e sociedade reduz a distância entre política e cidadania, fortalece a legitimidade das decisões públicas e aumenta a probabilidade de implementação eficaz das políticas decorrentes das leis aprovadas.

Assim, o comentário ressalta que a combinação entre rigor técnico e participação social não apenas previne vícios de constitucionalidade, mas também promove um sistema legislativo mais responsivo, moderno e comprometido com o interesse público.

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do presente estudo, utilizou-se a metodologia exploratória, com o fito de analisar aprofundadamente os desafios que são identificados no ciclo de vida das leis municipais, desde a sua propositura até a sua promulgação, e refletir sobre a importância dessa proceduralização para a garantia da cidadania e a concretude de um Estado Democrático de Direito.

Valeu-se, portanto, de ampla pesquisa bibliográfica, intentando a mais ampla identificação do tema, para além de conhecer as diferentes formas de contribuição científica desenvolvida sobre o processo legislativo municipal.

A metodologia de pesquisa exploratória é valiosa por oferecer um ponto de partida sólido e abrangente para qualquer tipo de estudo, permitindo uma compreensão mais aprofundada sobre a temática estudada, além de servir de guia para a elaboração de futuras investigações, o que ocorreu no presente estudo, tendo em vista que já há amplos estudos sobre os tipos de vícios legislativos e sobre as fases de elaboração das leis municipais em si.

Tendo como pressuposto a visão da pesquisa como uma alavanca no progresso científico, o presente estudo buscou se valer das informações já fornecidas e estudadas para formular um entendimento mais aprofundado sobre onde, na prática, estão e como poderiam ser sanados os vícios legislativos, não sem antes traçar um cenário de como se organizar e estrutura tais processos de elaboração. (GIL, 2008)

Assim, com interesses acadêmicos universais, sem o propósito de aplicabilidade em um cenário específico, portanto sem delimitação geográfica e territorial, para além daquela traçada no contexto brasileiro, realizou-se a pesquisa exploratória, com o levantamento bibliográfico de materiais publicados em livros, artigos e periódicos, para realização do diagnóstico mencionado, com base na disponibilização de estudos e conceitos fundamentais no que concerne ao processo legislativo municipal. (KAUARK, 2010)

Ademais, dentro do estudo bibliográfico, foram traçadas particularidades que acabam por delinear fatores imprescindíveis à compreensão integral dos desafios estudados dentro do universo legislativo à nível municipal, dialogando ainda com o princípio da simetria, que se torna a base de todo o entendimento exposto, criados com a intenção de garantir o equilíbrio e a separação entre os poderes, preceito constitucional.

Foram consideradas, no planejamento e execução da presente pesquisa, a realização de análise quanto à categorização dos vícios legislativos, de todas suas formas e expressões, e de como traz seu impacto na efetivação de leis que abarcam necessidades cidadãs.

Por fim, buscou-se ainda inserir neste estudo o foco dado à Constituição na participação popular no processo político, seja na escolha dos seus representantes, seja na propositura direta de projetos de lei por iniciativa popular, com seus requisitos retirados da Constituição e adaptados à realidade populacional de cada localidade e

região, notadamente positivado pela Lei Orgânica de cada município, nesse caso, tendo em vista a análise do processo legislativo municipal.

O processo legislativo municipal enfrenta desafios como baixa participação popular, falta de transparência, limitações técnicas das Câmaras Municipais e forte influência política local. Esses fatores podem comprometer a qualidade das leis e a independência do Legislativo diante do Executivo. Apesar disso, o processo legislativo municipal é fundamental para o Estado Democrático de Direito, pois garante a autonomia dos municípios, promove a participação cidadã, fortalece o controle do poder público e concretiza a democracia no âmbito local. Fortalecer a transparência, a capacitação institucional e o envolvimento da população é essencial para melhorar a eficácia desse processo.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

O artigo apresenta uma reflexão metodológica acerca da escolha da pesquisa exploratória para investigar os desafios presentes no ciclo de vida das leis municipais. Desde o início, evidencia-se a preocupação dos autores em justificar a pertinência dessa abordagem, especialmente por se tratar de um objeto de estudo amplo, multifacetado e ainda carente de investigações empíricas sistemáticas no contexto municipal brasileiro. A ênfase na análise de todo o percurso legislativo — da propositura à promulgação — revela uma intenção de compreender não apenas o processo formal, mas também os vícios, lacunas e entraves que permeiam a produção normativa local, elementos essenciais para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

A compreensão, alinhada a Gil (2008), de que a pesquisa exploratória é particularmente útil quando se pretende mapear um campo temático ainda não suficientemente sistematizado. Essa abordagem permite ao pesquisador formar um quadro abrangente do fenômeno estudado, identificar categorias analíticas relevantes e orientar futuras investigações. No caso do processo legislativo municipal, a escolha é coerente, pois existe vasto arcabouço teórico sobre vícios legislativos e etapas formais, mas há carência de estudos que integrem essas dimensões à prática cotidiana e aos impactos concretos sobre a cidadania. Assim, a pesquisa exploratória se torna não apenas justificável, mas necessária como etapa

inicial para um diagnóstico mais aprofundado.

A ampla revisão de literatura mencionada segue as orientações metodológicas ressaltadas por Kauark (2010), permitindo que o estudo se apoie em diferentes perspectivas acadêmicas sobre o processo legislativo. O texto demonstra empenho em reunir materiais de diversas naturezas — livros, artigos e periódicos — reforçando um compromisso com a pluralidade de fontes e a robustez conceitual. Ao não delimitar geograficamente o campo de pesquisa, exceto pelo recorte nacional, o estudo se coloca em posição de dialogar com contribuições amplas, mas mantendo sua aplicabilidade ao contexto jurídico-político brasileiro.

Um dos pontos de maior relevância teórica é a incorporação do princípio da simetria como eixo interpretativo do processo legislativo municipal. Esse princípio, de matriz constitucional, estabelece a necessidade de articulação entre os modelos federal, estadual e municipal, garantindo coerência estrutural entre os entes federativos. Ao incorporá-lo, o estudo amplia sua profundidade analítica, pois reconhece que os desafios dos municípios não podem ser compreendidos isoladamente, mas sim dentro de uma lógica federativa que vincula autonomia à observância das regras e limitações constitucionais. A análise dos vícios legislativos, portanto, deixa de ser apenas técnica para se tornar institucional e política.

A investigação também se dedicou à classificação dos vícios legislativos, considerando suas diversas manifestações e impactos sobre a efetividade das leis. Essa abordagem é valiosa, pois evidencia que problemas formais e materiais na elaboração de normas municipais afetam diretamente a garantia de direitos, a segurança jurídica e a qualidade da governança local. A escolha metodológica de relacionar as categorias de vícios com as necessidades cidadãs reforça a preocupação com as consequências práticas das falhas legislativas.

Outro elemento relevante discutido é o papel constitucional da participação popular no processo legislativo. A inclusão do cidadão pode ocorrer tanto de forma mediata — pela escolha de representantes — quanto imediata — pela iniciativa popular de leis. A análise demonstra sensibilidade ao enfatizar que esses mecanismos, embora previstos, dependem de regulamentação local mediante as Leis Orgânicas dos municípios. Entretanto, há uma reflexão implícita de que tais mecanismos nem sempre se concretizam plenamente, dada a persistência de barreiras institucionais e sociopolíticas, como a baixa mobilização e a falta de cultura

participativa.

A parte final sintetiza os principais desafios estruturais do processo legislativo municipal: baixa participação popular, insuficiência de transparência, limitações técnicas das Câmaras Municipais, interferência política do Executivo. Essa síntese demonstra capacidade de articulação crítica, revelando que os obstáculos não são apenas operacionais, mas também políticos e culturais. Ao mesmo tempo, o texto afirma a centralidade do processo legislativo para a democracia local e para o fortalecimento da autonomia municipal, mostrando que, apesar das dificuldades, trata-se de um espaço essencial para a concretização de direitos e para a fiscalização do poder.

Por fim, é importante que medidas de aprimoramento institucional, como: ampliação da transparência, capacitação técnica das Casas Legislativas, fortalecimento da participação cidadã. Esses caminhos, embora discutidos de maneira sintética, apontam para uma compreensão integrada do processo legislativo municipal como instrumento de governança democrática.

A discussão consistente e metodologicamente fundamentada sobre o processo legislativo municipal, destaca a pertinência da pesquisa exploratória, os desafios estruturais e a necessidade de integrar teoria, prática e participação social. Sua principal contribuição está na articulação entre o diagnóstico dos vícios legislativos e a defesa da construção de um processo legislativo mais transparente, técnico e democrático, em consonância com os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se dedicou à análise aprofundada do processo legislativo a nível municipal, com o objetivo de identificar seus desafios e delinear os caminhos para o cumprimento de sua função na sociedade, ainda que na esfera regional. Partindo do pressuposto constitucional da cidadania e da soberania popular, reafirmou-se a importância crucial deste processo como garantidor de direitos fundamentais, notadamente o da participação política, atestando seu papel fundamental para a concretização do Estado Democrático de Direito.

A investigação demonstrou que, embora o Município possua autonomia

federativa, está garantida pela CRFB/88, a validade de suas leis exige a observância do princípio da simetria constitucional, com a coesão normativa em relação às legislações hierarquicamente superiores.

Ademais, a análise revelou que o ciclo de vida das leis municipais é frequentemente acometido por vícios legislativos, sendo o vício de iniciativa um dos mais prevalentes, mas que em todas as espécies de vício a consequência direta é uma forte insegurança jurídica, que compromete a eficácia e a legitimidade das normas.

Diante do diagnóstico dos desafios procedimentais, aponta-se como medida fundamental para prevenir os vícios identificados o aprimoramento da qualidade legislativa por meio da capacitação dos agentes públicos. Mostra-se imprescindível que os vereadores possuam estudo e conhecimento aprofundado sobre os ditames da Lei Orgânica do município onde exercem sua vereança, além da necessidade de investimentos contínuos na qualificação dos integrantes dos Poderes.

Por fim, diante de tudo o que fora exposto e estudado, a análise conclui que a legitimidade e o alinhamento do sistema legislativo com os anseios sociais dependem também da participação popular, exigindo a escuta ativa da população, o convite a diálogos com especialistas e o incentivo à iniciativa legislativa popular.

Diante do exposto, afirma-se que tal é a importância do processo legislativo municipal para a efetivação do Estado democrático de Direito no cumprimento dos seus misteres constitucionais, tanto quanto a participação e os interesses sociais e coletivos para assegurar a participação paritária e simétrica nas atividades preparatórias dos provimentos normativos. Ademais somente integrando a sociedade civil por meio de mecanismos de participação social é que o município pode assegurar que a lei possa realmente atender as necessidades dos cidadãos na construção da sociedade.

Dessa forma, pode-se concluir que o processo legislativo é uma ferramenta essencial para nortear as tomadas de decisão dos legisladores municipais, pois significa o conjunto de práticas necessárias para a elaboração de leis de forma democrática e transparente.

O estudo propõe pesquisas futuras sobre a temática, sugerindo maior discussão e aprofundamento sobre o Processo legislativo Municipal e qual o seu papel na construção do estado democrático de direito.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Processo legislativo municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 28–40, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima; MACHADO, Betiele da Rosa Sauzem. *Processo legislativo municipal: guia para pequenos Municípios*. Brasília: CNM, 2024.

KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. *Metodologia da pesquisa: um guia prático*. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SAFFI, Ernani. *Direito municipal*. 2. ed. Porto Alegre: Safe, 1994.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.