

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

# **O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**

**4ª edição**

Revista, atualizada e ampliada

**2026**



**EDITORA**  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



**MALHEIROS**  
**EDITORES**

## **O PROCESSO E A TÉCNICA LEGISLATIVA MUNICIPAL**

*4.1 A lei, o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais: 4.1.1 A legística e a avaliação do impacto legislativo – 4.1.2 As normas constitucionais e os tratados e convenções internacionais de direitos humanos. 4.2 A repartição de competências. 4.3 Princípios informadores. 4.4 As espécies legislativas: 4.4.1 Emenda à lei orgânica – 4.4.2 Lei complementar e lei ordinária – 4.4.3 Lei delegada – 4.4.4 Medida provisória – 4.4.5 Decreto legislativo e resolução. 4.5 Processo legislativo ordinário: 4.5.1 Iniciativa: 4.5.1.1 O art. 13 do ADCT – 4.5.2 Discussão – 4.5.3 Votação – 4.5.4 Sanção e veto – 4.5.5 Promulgação e publicação – 4.5.6 Prazos, controle, abuso do poder de legislar e as leis autorizativas – 4.5.7 Urgência – 4.5.8 Recesso. 4.6 Processo legislativo especial: 4.6.1 Leis orçamentárias – 4.6.2 Lei orgânica – 4.6.3 Regimento interno. 4.7 Emendas e o orçamento impositivo. 4.8 Técnica legislativa municipal. 4.9 Controle de constitucionalidade do processo legislativo.*

O processo legislativo municipal e sua respectiva técnica são os alicerces da autonomia legislativa dos Municípios, capazes de produzir sistemas normativos locais autônomos, nos termos delineados pelo ordenamento constitucional.

É por essa razão que as normas municipais se diferenciam de Município para Município, uma vez que os condicionantes históricos, políticos, culturais, econômicos e sociais influenciam decisivamente o teor dos textos legislativos. São esses fatores que fundamentam o interesse local como o mais importante critério para estabelecer o alcance da autonomia do poder local e, conseqüentemente, a feição de cada sistema normativo municipal.

O processo legislativo pode ser concebido como o conjunto ordenado e sucessivo de atos que visam à produção de normas jurídicas pelo

Parlamento. Tal conceito pressupõe a participação de diversos atores, em órgão colegiado, uma vez que os Parlamentos são entes plurais, formados por representantes da população, eleitos quadrienalmente através do sistema proporcional em sufrágio universal, secreto e direto.

Além disso, muitas normas produzidas através do processo legislativo municipal têm a participação do Executivo, seja através da sanção/veto (leis ordinárias, complementares e medidas provisórias), seja através da iniciativa exclusiva de leis. Também pode ocorrer a intervenção de sujeitos estranhos ao Legislativo e Executivo, como é o caso da iniciativa popular – situações, essas, que serão analisadas adiante.

Por fim, o processo legislativo pode ser ordinário ou especial. Será ordinário quando suas fases e respectivo regimento assim forem definidos pelo regimento interno, incidindo genericamente para a maior parte das espécies legislativas, especialmente as leis ordinárias, as leis complementares, as resoluções e os decretos legislativos. Já o processo legislativo especial remete a um conjunto de procedimentos específicos a determinadas matérias, como ocorre com as alterações à lei orgânica, leis orçamentárias e os regimentos internos.

A técnica legislativa, por sua vez, compreende a elaboração dos textos legislativos, na busca de uma uniformização da linguagem e da técnica utilizadas na construção das espécies legislativas em todo o território nacional. Não se persegue uma linguagem rigorosa, exata, mecânica – pois tal desiderato seria buscar o absurdo –, mas, sim, um método próprio de utilização da linguagem, a fim de possibilitar uma melhor compreensão e interpretação dos textos jurídicos. Este é o intuito da Lei Complementar 95/1998, que dispõe mais especificamente sobre a técnica legislativa.

Para melhor compreensão do processo e da técnica legislativa nas suas minúcias é que se recorrerá, primeiramente, ao estudo da lei no Estado Democrático de Direito, da repartição constitucional de competências e dos seus princípios informadores. A partir disso serão estudadas as espécies legislativas, as fases do processo legislativo ordinário, o processo legislativo especial, as emendas, a técnica legislativa e a participação popular.

#### ***4.1 A lei, o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais***

Há uma grande conexão entre os três campos temáticos desta seção: *lei, Estado Democrático de Direito e direitos fundamentais*. Isso porque o Estado Brasileiro é um Estado Democrático de Direito, que tem como

fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.<sup>1</sup> Ter por fundamento a dignidade da pessoa humana significa assumir a defesa dos direitos fundamentais, consignados nos arts. 5º a 11 do ordenamento constitucional, especialmente os direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões.<sup>2</sup> Por sua vez, a lei, em sentido lato – compreendendo todas as espécies consignadas no art. 59 da CF –, não pode ir de encontro nem ao Estado Democrático de Direito, nem ao rol de direitos fundamentais, por decorrência óbvia.

Reafirma-se a condição de *cláusulas pétreas* do rol de direitos fundamentais vinculantes ao Estado Brasileiro, o que significa afirmar sua imposição a todos os entes federados e a todas as funções estatais.<sup>3</sup> Assim, tais disposições não podem ser alteradas nem por emendas à Constituição, conforme o art. 60, § 4º, da Magna Carta. Tal é a importância

---

1. Art. 1º da CF.

2. Várias são as classificações dos direitos fundamentais. Segundo Paulo Bonavides (*Curso de Direito Constitucional*, 22ª ed., pp. 562-572, quatro são as gerações de direitos fundamentais: a) *primeira geração* – direitos de liberdade, os chamados direitos negativos, já que visam à omissão estatal diante do campo de atuação do indivíduo; b) *segunda geração* – direitos sociais, econômicos e culturais, com fundamento na igualdade material, enquanto direitos prestacionais, onde o Estado deve agir para garanti-los; c) *terceira geração* – direitos de solidariedade, voltados não para um indivíduo, mas para toda a coletividade, onde se sobressai o direito à paz e ao patrimônio comum da Humanidade; d) *quarta geração* – globalização política, em fase de normatização e institucionalização, sem contornos definidos. Já para Canotilho (*Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, pp. 362-363) os direitos humanos devem ser concebidos num viés que permita a compreensão de que os mesmos são de todas as gerações, ou seja, uma geração de direitos não exclui a outra; razão pela qual é mais adequado discorrer sobre as dimensões de direitos. Assim, os direitos do homem seriam classificados em quatro categorias: (a) *direitos de liberdade* – oriundos dos das Revoluções Francesa e Americana; (b) *direitos democráticos de participação política*; (c) *direitos prestacionais* – fundados na igualdade, identificam-se com os direitos sociais; e (d) *direitos de solidariedade ou direitos dos povos* – que pressupõem a colaboração de todos os Estados em prol de direitos comuns, como os direitos de autodeterminação, do meio ambiente, do desenvolvimento, à paz, ao patrimônio comum da Humanidade, dentre outros. Além disso, devem ser incluídos os direitos dos estrangeiros e das minorias.

3. Os direitos fundamentais vinculam todos os entes federados (Estados, Distrito Federal, Municípios e União) e todas as funções estatais (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas). Todos os atos emanados em qualquer instância da Federação, por qualquer função estatal, devem observar os ditames da Constituição. Ademais, é saliente o debate sobre a incidência dos direitos fundamentais à própria especialidade privada, uma vez que sua observância é condição *sine qua non* para a preservação da dignidade da pessoa humana.

dos direitos fundamentais, ápice hermenêutico de todo o ordenamento jurídico brasileiro, vinculantes de todas e quaisquer espécies legislativas, sob pena de inconstitucionalidade. Tem o Estado o dever de pugnar pela eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, corolário da dignidade da pessoa humana, seja através da sua proteção (direitos de primeira dimensão), seja pela sua prestação (direitos de segunda dimensão).

Tais considerações reforçam a vinculação do legislador – seja vereador, deputado estadual, deputado federal ou senador – aos direitos fundamentais. Rompe-se com a antiga e superada ideia de que o legislador pode tudo. A função legiferante tem limites, destacando-se os limites oriundos da Constituição, vinculantes em tal grau que não são passíveis de supressão ou retrocesso. Eis as palavras de Canotilho: “A lei move-se dentro do âmbito dos direitos fundamentais e considera-se como exigência de realização concreta de direitos fundamentais. (...). Quando um direito econômico, social ou cultural, constitucionalmente garantido, tiver já obtido certo nível de realização legal, é possível conceber-se uma ação judicial contra o retrocesso ou desigualdade. (...) a vinculação jurídico-constitucional dos actos de direção política não é apenas uma vinculação através de limites, mas uma verdadeira vinculação material que exige um fundamento constitucional para esses mesmos atos”<sup>4</sup>.

O Governo Municipal, integrado pelo Executivo e Legislativo, tem liberdade de conformação de políticas públicas, nos limites estabelecidos pelo ordenamento constitucional. Não é possível ultrapassar esses limites, seja na lei orgânica, seja nas demais espécies legislativas. Não é possível construir normas locais ou ações políticas que transgridam os direitos fundamentais ou que não conduzam à suas máximas eficácia e efetividade. Ademais, há a vedação de retrocesso, que proíbe a supressão de um direito fundamental ou sua limitação aquém do disposto constitucionalmente. É uma forma de se assegurar o direito à igualdade, no aspecto substancial; o que conduz à igualdade de oportunidades para todos.

A lei<sup>5</sup> constitui imprescindível pilar do Estado Democrático de Direito, que, por sua vez, subsume o clássico Estado de Direito.<sup>6</sup> Segundo

---

4. J. J. Gomes Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, pp. 483-487.

5. Quando a menção genérica for da palavra “lei”, esta abrangerá, em sentido lato, todas as espécies normativas consignadas no art. 59 da CF, abrangendo o ordenamento jurídico como um todo, composto por princípios e regras.

6. O Estado de Direito traduz a superação de um Estado calcado na vontade do soberano, onde o exemplo típico é o dos Estados absolutistas, especialmente na França, antes da Revolução de 1789. A vontade do monarca era a “lei”. Com o

Max Weber, o Estado é uma instituição política, pautada pela dominação, que tem o monopólio legítimo da coação física para manter a ordem.<sup>7</sup> A legitimação do Estado Democrático de Direito requer que o exercício do poder estatal não seja ilimitado, razão pela qual há a necessidade de textos legais emanados pelo Parlamento.

A lei, classicamente, tem sido concebida como uma ordem geral e abstrata aplicável a todos os cidadãos. Além disso, tem sido um insuperável instrumento de limitação do poder estatal, uma vez que este somente pode agir nos seus limites. O princípio da legalidade ou juridicidade no direito administrativo é o maior exemplo, pois a Administração somente pode fazer o que estiver expressamente previsto em lei e na ordem jurídica. Nesse mesmo sentido, tal princípio incide em relação aos demais poderes/funções estatais, conforme disposição do *caput* do art. 37 da CF, em todos os níveis da Federação.

Entretanto, com a própria transmutação do Estado, de um Estado Liberal para um Estado Social – e, no caso brasileiro, para um Estado Democrático de Direito, que salienta a importância da democracia para a consolidação do projeto constitucional –, observa-se uma mudança da antiga abstração e generalidade da lei. Essa passou a ser concebida também para a persecução de fins específicos, atingindo determinadas demandas e focada no atendimento de certos e singulares compromissos assumidos pela ordem constitucional.<sup>8</sup>

Por conseguinte, há os princípios da prevalência e da reserva da lei.

A prevalência da lei é condição de possibilidade do próprio Estado Democrático de Direito, observando-se a posição da Constituição no ápice do sistema normativo. É a proeminência da lei – ou, em outros termos, dos princípios e regras embaixadores do ordenamento jurídico. Todos os atos praticados por quaisquer dos Poderes estatais – Legisla-

---

Estado do Direito substitui-se a vontade do soberano pela vontade do povo, consubstanciada em leis emanadas pelos seus representantes no Poder Legislativo. Tal formulação conduz à repartição dos Poderes ou funções, como forma de controle de um Poder sobre o outro e para evitar sua excessiva concentração. Assim, o Estado de Direito encontra-se diretamente associado à repartição das funções estatais e a um consequente sistema de autocontrole do poder estatal através das suas funções.

7. Max Weber, *Economia e Sociedade*, vol. 2, p. 34.

8. O princípio da igualdade, na sua raiz aristotélica, ampara esse caráter da lei, possibilitando que atinja certos e determinados fins, com destinatários específicos. Deve-se tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade. Nesse caso encontram-se os exemplos de leis que disponham sobre a acessibilidade de deficientes, dentre outros exemplos.

tivo, Executivo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas – deve ter por base os textos legislativos válidos, que somente serão assim considerados se consoantes ao texto constitucional, seja sob o aspecto formal, seja em vista da sua materialidade.

O princípio da reserva da lei significa a necessidade de lei para a inovação da ordem jurídica. Isso inclui a organização e o funcionamento de todas as funções estatais em todos os níveis da Federação; a limitação dos direitos, liberdades e garantias da pessoa humana (exemplifica-se com as limitações à liberdade pessoal e à propriedade); a instituição de políticas públicas promocionais de direitos; outras situações definidas pela Constituição Federal e pelas Constituições dos entes federados, o que inclui a Lei Orgânica Municipal.

#### *4.1.1 A legística e a avaliação do impacto legislativo*

A legística é o estudo da elaboração dos atos normativos em prol da sua qualidade, racionalidade, eficiência, clareza, coerência e efetividade. A legística material é focada na qualidade da norma em si, do problema a ser enfrentado e das possíveis alternativas disponíveis, dentre outras questões afetas ao conteúdo da proposição. Já a legística formal tem por escopo a técnica e a redação legislativa em si – esta última é analisada na seção 4.8 deste capítulo.

Em termos de legística material, a Assembleia da República de Portugal apresenta alguns passos para a elaboração de uma proposição legislativa:

“1. Definição do problema e avaliação do âmbito material onde ele se manifesta; 2. Enquadramento normativo do problema, verificando -se o quadro legal superior existente; 3. Determinação dos objetivos a atingir com a intervenção legislativa; 4. Ponderação de alternativas à intervenção legislativa; 5. Recolha e análise da informação relativa à situação legal existente, bem como de informação sobre situação semelhante nos ordenamentos estrangeiros; 6. Ponderação das alternativas possíveis; 7. Adoção da solução normativa que mais se adegue à solução do problema inicial; 8. Realização de estudos de impacto normativo; 9. Realização de audições; 10. Redação do texto normativo, respeitando as regras da legística formal, incluindo a organização sistemática; 11. Redação dos textos não normativos da iniciativa, de onde se destacam o preâmbulo ou a exposição de motivos e as fórmulas iniciais e finais da iniciativa; 12. Redação da nota justificativa, com sumário a publicar no Diário da República, síntese do conteúdo, identificação expressa da legislação a alterar ou revogar, avalia-

ção dos meios financeiros e humanos envolvidos na execução, referência às audições efetuadas e nota para a comunicação social; 13. Redação de outros documentos, como o documento de síntese, com sumário das medidas normativas; documento de informação técnico-jurídica, com enquadramento legal; documento de justificação política, com enquadramento político, razões, objetivos e propósitos; documento de informação económico-financeira, com justificação de custos, meios humanos e materiais envolvidos na sua aplicação e benefícios económicos que se esperam; 4. Realização de autocontrolo de constitucionalidade; 15. Realização de autocontrolo de legalidade.”<sup>9</sup>

A legística material engloba o estudo de impacto legislativo, que nada mais é do que uma análise pormenorizada da proposta legislativa e suas possíveis consequências diante da realidade existente, bem como de outras alternativas de resolução do problema. É o caminho do melhor planeamento possível. A doutrina publicista brasileira não tem deixado de dar atenção à legística material, por mais que não tenha utilizado esta terminologia. Cita-se o decálogo apresentado por Gilmar Ferreira Mendes para a produção de um ato ou proposição legislativa:

Deve ser tomada alguma providência? Quais as alternativas disponíveis? Deve o Município tomar alguma providência no espectro das suas competências constitucionais? Deve ser proposta uma espécie legislativa? Deve ser tomada alguma providência neste momento? A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada? Deve a lei ter prazo de vigência limitado? A espécie legislativa corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos? É exequível? Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?<sup>10</sup>

---

9. Assembleia da República. Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos, p. 8 e 9.

10. Gilmar Ferreira Mendes, *Desvio do Poder Legislativo*, p. 255-271.

## Decálogo para a produção legislativa

Foco	Questão
Ação Necessária	A ação é necessária?
Alternativas Disponíveis	Quais as alternativas disponíveis?
Competência Municipal	É matéria da competência municipal?
Proposta Legislativa	Deve ser proposta uma espécie legislativa?
Ação Imediata	Requer uma ação imediata?
Densidade Apropriada	A densidade normativa é apropriada?
Vigência	Qual a vigência?
Expectativas	Atende as expectativas dos cidadãos?
Inteligível	É compreensível?
Exequível	As normas são exequíveis?
Equilíbrio Custo-Benefício	Existe relação equilibrada custo-benefício?

A legislação brasileira adotou primeiramente, para as Agências Reguladoras, a necessidade de análise do impacto regulatório, prévio aos atos normativos de interesse geral ao setor regulado, a conter, necessariamente, informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.<sup>11</sup> A Lei da Liberdade Econômica, um ano após, também reafirmou a necessidade da análise do impacto regulatório em nível federal para a Administração Direta, autarquias e fundações públicas.<sup>12</sup> A análise de impacto legislativo, por mais que tenha similaridade à análise de impacto regulatório, não tem obtido a mesma atenção nos legislativos pátrios, talvez pelo fato de adentrar no mérito da proposta e poder diminuir a discricionariedade do legislador. De toda a sorte, o Decreto Federal 9.191/2017, que regulamenta a LC 95/98, apresenta um anexo com questões orientativas a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal, em considerável sintonia com a legística contemporânea. Em Portugal, por sua vez, tem lei a fim de impor a realização de avaliação prévia de impacto de gênero aos “projetos de atos normativos elaborados pela administração central e regional, bem como os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República.”<sup>13</sup>

Trata-se de assunto a merecer maior atenção do mundo acadêmico e das assessorias legislativas. A legística material conduz a uma melhor qualidade da produção legislativa e a uma melhor capacidade de avaliação dos problemas existentes e respectivas soluções. Nada obsta que os regimentos internos dos legislativos exijam uma análise mais pormenorizada das proposições legislativas enquanto condição para o trâmite – mais do que as usuais justificativas –, desde que não obstaculize em excesso a iniciativa parlamentar. As estruturas dos parlamentos podem auxiliar nessa tarefa, o que pode não ser factível nas Câmaras Municipais de pequeno porte.

#### *4.1.2 As normas constitucionais e os tratados e convenções internacionais de direitos humanos*

Conforme exposto na seção 4.1, o processo legislativo necessariamente deve observar os limites impostos pela ordem constitucional, a ressaltar a proeminência axiológica e normativa dos direitos fundamen-

---

11. Lei 13.848/2018, art. 6º.

12. Lei 13.874/2019, art. 5º.

13. Lei 4/2018, art. 1º.

tais, com ênfase às denominadas cláusulas pétreas, não passíveis de alteração constitucional, previstas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal (forma federativa; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes; direitos e garantias individuais). Não há novidade nessas considerações.

Contudo, é fundamental consignar importantes alterações nas fontes do Direito Público, a incluir os tratados e convenções internacionais de direitos, que, se aprovados em cada casa do Congresso Nacional por 3/5 dos votos dos seus membros, equiparam-se às emendas constitucionais, como ocorre com a Convenção sobre os direitos de pessoas com deficiência – Convenção de Nova York; o Tratado de Marraqueche, para facilitar o acesso a obras publicadas às pessoas cegas e outras dificuldades; e a Convenção Interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância. Se aprovada por maioria simples, adotam *status* supralegal, entre as leis e a Constituição, a exemplo do Pacto de São José da Costa Rica.<sup>14</sup> Se não versarem sobre direitos humanos, ingressam com força de lei ordinária.

Em razão disso o controle de convencionalidade se transforma em instrumento factível para o controle jurisdicional e, conseqüentemente, para a controle da atividade administrativa e legislativa. Sobre a atuação administrativa, a doutrina administrativista tem avançado muito.<sup>15</sup> Em suma: a) os tratados e convenções internacionais ratificados pelo Congresso Nacional são fontes do Direito; b) todas as funções estatais estão submetidas ao princípio da juridicidade, logo, devem observância a esses tratados e convenções; c) o Poder Legislativo, no exercício das suas funções, mais especificamente a função legiferante, também deve observar esses tratados e convenções, de acordo com a sua posição enquanto fonte.

## 4.2 A repartição de competências

É através das competências consignadas ao Município no texto constitucional que é possível definir sua autonomia. Assim, para que seja possível compreender o alcance do processo legislativo municipal, é fundamental discorrer sobre as competências do Município na Fede-

---

14. STF, RE 466.343/SP, rel. Min. Cezar Peluso, j. 03.12.2008.

15. Ver Felipe Klein Gussoli, *Tratados de direitos humanos e Direito Administrativo*, 2021; Miguel Alejandro López Olvera, *El control de convencionalidad de la actividad administrativa*, 2017; Daniel Wunder Hachem, *La convencionalización del Derecho Administrativo en Latinoamérica*, 2022.

ração Brasileira. Isso porque não é possível ao Município legislar sobre matérias da competência da União ou dos Estados-membros. Ademais, reafirma-se que o *locus* adequado para a consignação das competências municipais é a Constituição. Nenhum outro instrumento pode ser utilizado para tal fim, uma vez que somente a Constituição pode determinar as competências dos entes que integram a Federação.

As competências estatais, verdadeiros deveres-poderes que se impõem aos agentes públicos, podem ser assim conceituadas, nas palavras de José Afonso da Silva: “*Competências* são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. *Competência*, vimos antes, consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”.<sup>16</sup>

A repartição de competências na Constituição de 1988 tem por foco um federalismo de cooperação, que busca a integração e a interação dos entes federados na efetivação das suas atribuições, superando-se o federalismo dual, onde as competências são exercidas isoladamente.

A predominância dos interesses é o critério mais relevante na repartição de competências, cabendo à União as questões de interesse geral e nacional, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios tudo o que disser respeito ao interesse local. A predominância de interesses não pode conduzir ao interesse exclusivo, pois todo interesse de algum dos entes federados, de uma forma ou de outra, com maior ou menor intensidade, será também dos demais e da própria Federação.<sup>17</sup>

Nas trilhas da Federação norte-americana, há um núcleo de competências expressas, definidas à União, como forma de delimitar claramen-

---

16. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 30ª ed., p. 496. Também corrobora este entendimento Ubirajara Custódio Filho: “No âmbito do direito público, portanto, em que vigoram os princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, *competência* é o poder jurídico, pertencente à categoria de função e atribuído pelo ordenamento jurídico a dada pessoa jurídica ou agente público, para ser exercido não em proveito próprio, senão em prol do interesse público, mediante os procedimentos previstos em lei” (*As Competências do Município na Constituição Federal de 1988*, p. 30).

17. O Distrito Federal conjuga os interesses regional e local. Quanto à predominância de interesses, importa trazer a lição de Hely Lopes Meirelles: “(...) não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira” (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 21ª ed., p. 100).

te o exercício do poder central, o que se depreende dos arts. 21 e 22 da CF. Aos Estados, a fim de lhes conformar maior autonomia, consignou-se uma competência remanescente; assim, o que não for expressamente previsto como competência da União e dos Municípios é da competência dos Estados, nos termos do § 1º do art. 25 da CF; aos Municípios, pela posição singular que ocupam na Federação Brasileira, sem similar nos demais Estados Constitucionais, houve a consignação também de competências expressas, o que se observa mais enfaticamente nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da CF.<sup>18</sup>

A fim de sinalizar um federalismo cooperativo, o texto constitucional abordou competências administrativas comuns a todos os entes – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, conforme o art. 23 da Carta Magna, fazendo o mesmo no art. 24, que apresenta as competências legislativas concorrentes da União, Estados e Distrito Federal.

As competências concorrentes – art. 24 da CF – não são cumulativas, cabendo à União disciplinar a matéria em termos de regras gerais e aos Estados as suas especificidades. No caso de a União não exercer esta competência, poderá o Estado fazê-lo, temporariamente, enquanto competência supletiva para disciplinar plenamente a matéria; o mesmo ocorrendo com o Município diante da existência do interesse local. A superveniência de lei federal suspenderá as normas gerais dos Estados e Município que lhe forem contrárias.

As competências comuns abrangem todos os entes, indistintamente, impondo-lhes um dever de agir: “As competências comuns, além de trazerem a obrigação de agir dos entes federados dentro das suas respectivas órbitas de atuação, os quais não podem se omitir ou agir de forma a possibilitar a deterioração dos valores preservados no texto constitucional, trazem a prerrogativa legislativa conjunta para todos os participantes do pacto federativo (...). Não se nega a materialidade do disposto no art. 23 da Constituição; apenas se aceita como consequência deste dever-poder de agir dos entes federados que disciplinem a matéria legislativamente, em observância ao princípio da legalidade. (...) Diante de

---

18. Eis as palavras de Alexandre de Moraes: “É a chamada competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada originariamente pela Constituição norte-americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que presumia o benefício e a preservação de autonomia desses em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, a exceção o governo federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo de exceções taxativas” (*Direito Constitucional*, p. 290).

conflitos entre normas jurídicas primárias dos entes federados, o critério da norma que mais proteja e persiga os valores e objetivos elencados no art. 23 da CF deve ser utilizado concomitantemente à área de abrangência e competência dos respectivos entes. Paradoxalmente, não é possível que a União ou os Estados sobreponham as suas legislações à dos Municípios, naquilo que tenha pertinência ao ente local,<sup>19</sup> porém é possível ao Município adotar uma legislação mais protetora que a do Estado e da União, como também do Estado em relação à União”.<sup>20</sup>

Denota-se que a espinha dorsal da repartição de competências da Federação Brasileira se encontra nos arts. 21 a 30 da CF, razão pela qual sua compreensão é fator condicionante para o conhecimento dos limites administrativos e legislativos que incidem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, deve-se pôr em relevo que tais competências não se esgotam nos referidos artigos, já que em todo o texto constitucional há sua estipulação aos entes federados. Para uma melhor compreensão das competências e da autonomia municipal, devem-se analisar os arts. 1º, 18<sup>21</sup>, 23<sup>22</sup>, 24<sup>23</sup>, 29, 29A, 30<sup>24</sup>, 37, 39<sup>25</sup>, 144, § 8º<sup>26</sup>,

---

19. Pode-se exemplificar essa situação com as matérias que necessitem do uso do dever-poder de polícia municipal, que traz a natural competência do Município para disciplinar, através de lei municipal, o exercício desse dever-poder. Pode esta lei municipal sofrer controle concentrado ou difuso de constitucionalidade, porém não pode ser sobreposta a uma legislação oriunda do Estado ou da União.

20. Giovanni Corralo, *Município: Autonomia na Federação Brasileira*, pp. 173-174.

21. Os arts. 1º e 18 consideram o Município como ente federado.

22. Dispõe sobre as competências comuns, de caráter predominantemente administrativo, entretanto, deve-se salientar o natural exercício da autonomia legislativa para disciplinar, através de lei, as atividades administrativas municipais, decorrência natural do princípio da legalidade.

23. Salienta-se Fabiana Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1998*, p. 75, para quem, mesmo inexistindo a indicação dos Municípios como detentores da competência legislativa concorrente do art. 24 da Constituição, esses não ficam alijados dessa atribuição, pois, em decorrência do art. 30, II, da Constituição, possuem competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, ou seja, na existência do interesse local, posicionamento adotado em diversos julgados do STF.

24. Os arts. 29 e 30 dispõem de competências exclusivas do Município, de caráter político, auto-organizatório, legislativo, administrativo e financeiro.

25. Referem-se aos servidores públicos.

26. Dispõe sobre a constituição de guardas municipais.

156<sup>27</sup>, 165<sup>28</sup>, 182<sup>29</sup>, 198<sup>30</sup>, 211<sup>31</sup>, 241<sup>32</sup> da Constituição Federal, que resguardam o importante papel do Município na Federação brasileira<sup>33</sup>.

Por demais, não é cabível a um ente adentrar a competência do outro, sob pena de inconstitucionalidade. No espectro das competências delineadas pelo texto constitucional, o ente não se encontra tutelado, não podendo sofrer quaisquer interferências, seja em matéria administrativa, seja em questões legislativas. As possibilidades de intervenção são exclusivamente aquelas previstas nos arts. 34 e 35 da CF, que preveem as possibilidades de intervenção da União nos Estados e dos Estados nos Municípios, respectivamente.<sup>34</sup>

Compreender as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal é condição para o entendimento das competências municipais. Inicialmente, por um raciocínio de exclusão, já que essas competências

27. Deve ser analisado juntamente com o art. 145 e seguintes da Constituição Federal, pois diz respeito à atribuição de competência tributária e à distribuição de receitas.

28. Discorre acerca da legislação orçamentária.

29. Desenvolve a temática da política urbana, a ser executada pelo poder público municipal.

30. Ações na área da saúde, de competência comum.

31. Ações na área da educação, também de competência comum.

32. Consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados.

33. Tais artigos destacam-se no ordenamento constitucional, mencionados a título exemplificativo.

34. Com fulcro nesse entendimento é que foi declarado inconstitucional o Decreto 5.392/2005. Através desse decreto o Governo Federal declarou estado de calamidade pública no setor hospitalar do Município do Rio de Janeiro, com a requisição de bens e serviços afetos a vários hospitais. Houve a maquiagem de um processo de intervenção da União na Capital carioca, o que é vedado pela Constituição, seja porque não é possível à União intervir em Municípios, seja porque as possibilidades de intervenção dos Estados nos Municípios não amparam os motivos que fundamentaram o decreto em análise. V. o MS 25.295 (rel. Min. Joaquim Barbosa): “Mandado de segurança, impetrado pelo Município, em que se impugna o art. 2º, V e VI (requisição dos hospitais municipais Souza Aguiar e Miguel Couto), e §§ 1º e 2º (delegação ao Ministro de Estado da Saúde da competência para requisição de outros serviços de saúde e recursos financeiros afetos à gestão de serviços e ações relacionados aos hospitais requisitados), do Decreto n. 5.392/2005, do Presidente da República – Ordem deferida, por unanimidade – Fundamentos predominantes: (i) a requisição de bens e serviços do Município do Rio de Janeiro, já afetados à prestação de serviços de saúde, não tem amparo no inciso XIII do art. 15 da Lei n. 8.080/1990, a despeito da invocação desse dispositivo no ato atacado; (ii) nesse sentido, as determinações impugnadas do decreto presidencial configuram-se efetiva intervenção da União no Município, vedada pela Constituição; (...)”.

não podem adentrar o que compete aos demais entes federados. Entretanto, deve-se registrar a existência de situações bastante complexas, onde há um limiar de difícil distinção, restando uma difícil tarefa de hermenêutica jurídica.<sup>35</sup>

Já afirmamos importantes decisões do STF a fim de resguardar a autonomia municipal, especialmente o exercício do poder de suplementar a legislação estadual e federal diante do interesse local:

“É o caso de lei municipal a definir o tempo máximo de espera em fila de instituições bancárias ou em supermercados/hipermercados, na defesa dos direitos do consumidor (STF, ARE 809489 Agr/SP, 2019), dispositivo da Lei Orgânica do município de Sorocaba/SP que teve a constitucionalidade da competência concorrente – Executivo e Legislativo – para a nomeação de bens públicos locais (STF, RE 1151237/SP, 2019); constitucionalidade de lei municipal de Belo Horizonte que define multa por poluição do meio ambiente pela emissão de fumaça de veículos automotores no perímetro urbano (STF, RE 194704, 2017); competência local para legislar sobre a segurança em estabelecimentos financeiros (STF, ARE 784981, 2015); autonomia local para combater a poluição visual (STF, AI 799690, 2014); constitucionalidade de lei que efetiva a extensão da gratuidades do transporte público para a faixa dos 60 aos 65 anos de idade (STF, RE 702848, 2013); disciplina de distância mínima entre postos de revenda de combustíveis (STF, RE 566836, 2009); tempo máximo de espera em filas para os serviços de cartórios (STF, RE 397, 2006); edificações e construções e respectivas exigências de equipamentos de segurança, de competência local (STF, AI 491420, 2006), dentre outros.”<sup>36</sup>

Também é possível mencionar decisões mais recentes do STF: inconstitucionalidade de lei municipal que proíba a vacinação compulsória com restrições e sanções às pessoas não vacinadas, pois desestimula a adesão à imunização e gera risco à saúde pública;<sup>37</sup> a constitucionalidade de símbolos religiosos em prédios públicos com o objetivo de manifestar a tradição cultural, o que não viola os princípios da não dis-

---

35. Pode-se citar como exemplo a construção de um Código de Defesa do Consumidor. Enquanto é pacífica a liberdade para a Municipalidade disciplinar a composição e o funcionamento do PROCON, do Conselho Municipal e respectivo Fundo de Direitos Difusos, há uma grande divergência quanto à possibilidade de se definir, na legislação municipal, práticas abusivas nas relações de consumo. Se for possível salientar a existência do interesse local para tais definições, não há óbices.

36. Giovanni da Silva Corralo, *Município: autonomia na Federação brasileira*, p. 240.

37. STF, ADPF 946, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 06.11.2024.

criminação, laicidade estatal e impessoalidade;<sup>38</sup> a constitucionalidade de lei municipal que institui política pública de combate à alienação parental;<sup>39</sup> a constitucionalidade de lei municipal que institui o programa de prevenção e tratamento da endometriose no Município de São Paulo;<sup>40</sup> a constitucionalidade de lei municipal que dispõe, no Município de Marília-SP, sobre o agendamento e cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos nas unidades de saúde municipais;<sup>41</sup> a constitucionalidade de lei municipal de Santo André que garante aos portadores de transtorno déficit de atenção e hiperatividade assentos em locais determinados em salas de aulas nas escolas públicas e privadas municipais;<sup>42</sup> a constitucionalidade de lei municipal de Goiânia que criou reserva de mão de obra para pessoas em situação de rua nos contratos administrativos municipais.<sup>43</sup>

No que tange às competências municipais, mais especificamente, devem ser observados os arts. 29, 29-A e 30 da CF, que constituem o núcleo fundante da autonomia municipal. Reafirma-se que em várias outras passagens do texto constitucional há a definição de atribuições às Municipalidades, como os arts. 31, 39, 144, § 8º, 156, 165, 182, 198 e 211 – a título de exemplificação.

Enquanto o art. 29 apresenta os preceitos norteadores das leis orgânicas e o art. 29-A apresenta os limites de despesa do Legislativo Municipal, o art. 30 apresenta um rol bastante abrangente de matérias da competência dos Municípios.<sup>44</sup> O ponto nuclear deste campo de atuação

---

38. STF, RE 1.249.095, rel. Min. Cristiano Zanin, j. 26.11.2024.

39. STF, RE 1.495.711, rel. Min. Flávio Dino, j. 29.11.2024.

40. STF, RE 1.495.213, rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.08.2024.

41. STF, RE 1.497.683, rel. Min. André Mendonça, j. 19.08.2024.

42. STF, RE 1.390.533, rel. Min. Flávio Dino, j. 18.03.2024.

43. STF, RE 1.449.022, rel. Min. Flávio Dino, j. 18.03.2024.

44. CF, art. 30: “Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de Ensino Fundamental; [redação dada pela Emenda Constitucional 53/2006] VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – pro-