



PARECER JURÍDICO

Da: Procuradoria Jurídica

À: Presidência da Câmara Municipal de Colatina/ES

Assunto: Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 095/2026, que dispõe sobre a regulamentação da Lei Federal nº 13.722/2018 chamada Lei Lucas no âmbito do Município de COLATINA-ES, e dá outras providências.

Autoria: Vereador **ANGELO STELZER NETO**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 095/2026**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **ANGELO STELZER NETO**, que dispõe sobre a regulamentação da Lei Federal nº 13.722/2018 chamada Lei Lucas no âmbito do Município de COLATINA-ES, e dá outras providências.





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 16 de julho de 2026, conforme protocolo nº 1777/2026 e processo nº 1546/2026.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 20 de julho de 2026.

O referido Projeto de Lei foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos relativos à constitucionalidade e à legalidade da proposição apresentada.

1.2. DAS ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA JURÍDICA

Esta Procuradoria Jurídica possui inúmeras atribuições legais, conforme se observa na **Lei Municipal nº 5.752**, de 05 de agosto de 2011 que dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina/ES.

A **Lei Municipal nº 6.044**, de 11 de dezembro de 2013 ao dispor sobre alterações na Lei Municipal nº 5.752, deu nova redação à **Unidade Jurídica** atribuindo ao Procurador Jurídico dentre outras funções, a de emitir parecer jurídico quando solicitado pela Presidência da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES, sobre a constitucionalidade e a legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação, veja-se a redação legal:

IV - UNIDADE JURÍDICA

I - PROCURADOR JURÍDICO

ATRIBUIÇÕES TÍPICAS

- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias;
- Estabelecer uniformidade de interpretação das leis e das questões jurídicas;





- emitir parecer jurídico quando solicitado pelo Presidente da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina, sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e correta técnica legislativa das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação; (*grifei*)

Dessa forma, a Procuradoria possui a atribuição legal de opinar previamente, por meio de “Parecer Jurídico” sobre a constitucionalidade e legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo do Município de Colatina/ES.

1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

Cumprasse assentar que o exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais, legais e regimentais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe a Procuradoria Jurídica invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

1.4. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO

Cabe assinalar que a solicitação pela Presidência deste Poder Legislativo Municipal para a emissão de parecer jurídico na tramitação e na análise das proposições no processo legislativo no âmbito da Câmara Municipal de Colatina/ES é facultativa, conforme determina o art. 122, *caput*, do Regimento Interno do Poder Legislativo Municipal (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020), sendo certo que a Presidência pode enviar a proposição para análise ao setor da Procuradoria Jurídica ou às Comissões Permanentes para a emissão dos respectivos pareceres técnicos, *in verbis*:

Art. 122 Quando a proposição consistir em proposta de emenda à Lei Orgânica, de projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o Expediente, será dirigida ao Presidente para que encaminhe, no prazo máximo de 3 (três) dias, caso entenda necessário, à Procuradoria Jurídica da Câmara para parecer ou às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.





Aliás o parágrafo 6º do art. 122 do mesmo Regimento Interno reafirma a facultatividade na solicitação pela Presidência do Poder Legislativo Municipal para a emissão da manifestação jurídica e ainda prescreve que o parecer jurídico possui natureza não vinculante, *verbatim*:

§ 6º O parecer emitido pela Procuradoria Jurídica é facultativo e não possui natureza vinculante.

Portanto, as proposições legislativas podem ou não ser submetidas à análise da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES. Caso a Presidência desta Casa de Leis entenda por bem enviar a proposição para que seja analisada pela Procuradoria poderá fazê-lo. Poderá ainda, se preferir enviar a proposição diretamente às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.

Trata-se de uma prerrogativa conferida à Presidência deste Poder Legislativo pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES quanto à análise das proposições legislativas apresentadas. Poderão elas ser enviadas para a Procuradoria Jurídica ou para as Comissões Permanentes.

Desse modo, a solicitação pela Presidência da Câmara Municipal de Colatina/ES emissão de parecer jurídico da Procuradoria é **facultativa** e a manifestação jurídica possui natureza **não vinculante**.

1.5. DA TEMPESTIVIDADE DO PARECER JURÍDICO

O termo “tempestividade” representa um conceito atrelado ao Direito Processual que qualifica atos processuais realizados pelas partes da lide, dentro do prazo previsto na norma.

Em relação ao prazo para a Procuradoria emitir o parecer jurídico em proposições legislativas, destaque-se que o **art. 122, §§ 4º e 5º da Resolução nº 279/2020**, de 06 de julho de 2020 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES) prescreveu o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição, excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento, *in verbis*:





Art. 122 ...

§ 4º A Procuradoria Jurídica terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição e após encaminhará ao Presidente.

§ 5º No caso do parágrafo anterior os prazos serão contados excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento.

Em matéria de processo e procedimento, a regra geral é a de que os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento, seguindo assim a sistemática adotada na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), notadamente, o art. 224, *caput*, do diploma processual:

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.

Portanto, é patente a tempestividade quanto ao prazo para a emissão da presente manifestação jurídica por parte da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES.

Despacho da Presidência desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 05 de agosto de 2026.

Recebi para emissão de Parecer na data de **12 de agosto de 2026**.

É o **Relatório** necessário. Passo a análise do caso em tela com os fundamentos de fato e de direito, bem como a devida conclusão.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias.





Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a **Constituição Federal**, a **Constituição Estadual**, a **Lei Orgânica** e o **Regimento Interno da Câmara Municipal**. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os pormenores e detalhes do processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc.

Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado do Espírito Santo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

Nos próximos subtópicos far-se-á a análise da constitucionalidade formal e da constitucionalidade material da presente proposição, a fim de verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo. Trata-se, portanto da realização da **análise da constitucionalidade** formal e material do Projeto de Lei.

Nesse sentido, tem-se que o parâmetro e a referência são a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo para a análise da compatibilidade da norma que está sendo produzida.

2.2. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Há a incidência da inconstitucionalidade formal quando houver vício no processo legislativo. A inconstitucionalidade formal é também chamada por inconstitucionalidade nomodinâmica ou extrínseca. A inconstitucionalidade formal incide sobre os fatos e não sobre o direito posto.

A doutrina de **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811*) é precisa ao bem definir o fenômeno da inconstitucionalidade formal nos seguintes termos, *verbatim*:





“Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”

A doutrina utiliza a expressão “inconstitucionalidade formal” como gênero de onde se extraem algumas espécies, dentre elas, destacam-se a **a) Inconstitucionalidade formal subjetiva** e a **b) Inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual**.

Na inconstitucionalidade formal subjetiva há vício na iniciativa para a elaboração da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo em sentido amplo.

Uma observação importante sobre o vício de iniciativa é que a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é firme ao afirmar que a sanção presidencial não convalida o vício de iniciativa, ou seja, o vício persistirá, não obstante, haja a sanção do respectivo projeto de lei. Trata-se de vício formal insanável, incurável. A solução nesse caso é a edição de outra norma de idêntico conteúdo, cumprindo rigorosamente, desta vez, as exigências constitucionais.

Veja-se o teor da decisão na **ADI 700** de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal **MAURÍCIO CORRÊA** em que restou assentado que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa, *in verbis*:

“Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1.º, II, ‘c’, da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa.” (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)





No âmbito do processo legislativo municipal, ocorrendo o vício de iniciativa, a sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal não terá o condão de sanar o referido vício da proposição legislativa.

Por sua vez, no caso da inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual existe o vício no procedimento, isto é, na tramitação da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo *lato sensu*.

No caso em tela, registre-se que **existe inconstitucionalidade formal** na presente proposição, tendo em vista que projetos de lei autorizativos, de iniciativa parlamentar, são considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

2.3. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A inconstitucionalidade material se relaciona com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato produzido pelo legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Existe, portanto inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com os princípios, valores e propósitos da Constituição.

Mais uma vez recorre-se às lições de **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1813/1814*) para identificar e definir o fenômeno da inconstitucionalidade material, *verbo ad verbum*:

“Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.”





O Supremo Tribunal Federal na **ADI 1.505** de relatoria do Ministro **EROS GRAU**, assentou sobre o vício material da redação do art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo:

“Art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Relatório de impacto ambiental. Aprovação pela Assembleia Legislativa. Vício material. Afronta aos arts. 58, § 2º, e 225, § 1º, da Constituição do Brasil. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do poder de polícia – ato da administração pública –, entenda-se ato do Poder Executivo.” (ADI 1.505, Rel. Min. Eros Grau, j. 24-11-2004, P, DJ de 4-3-2005)

Há, evidente inconstitucionalidade material na presente proposição.

O extrapolamento da competência reconhecida ao Poder Legislativo pelo Texto Máximo, acarreta, por óbvio, evidente afronta ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes, cujo preceito, por reprodução obrigatória (simetria), está contido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

2.4. DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Por “Princípio”, pode-se compreender o núcleo básico de um sistema. Dito de outra forma, princípio significa uma norma que rege a parte principal, mais genérica e ampla, de um sistema de normas. Assim, dentre as várias normas que regem o Estado, os princípios são as mais relevantes.

No âmbito do processo legislativo também existem vários princípios que, por sua função estruturante, são fundamentais para a correta formação das normas. Abaixo, alguns desses postulados que informam a atividade procedimental legiferante.

2.4.1. Do Princípio da Simetria

Dentre esses princípios, destaca-se o **princípio da simetria**. Conforme determina a redação do **art. 25, caput, da Constituição Federal**:





Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A própria **Constituição do Estado do Espírito Santo** determina na redação do **art. 20, caput** sobre a aplicação dos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, *verbatim*:

Art. 20. O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Para o **Supremo Tribunal Federal** é exatamente da leitura do art. 25 previsto no texto constitucional que surge o princípio da simetria, segundo o qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis na esfera da União.

A jurisprudência do **STF** é firme sobre a necessidade de observação pelos Estados do princípio da simetria no que se refere ao regramento básico do processo legislativo federal, veja-se:

"Por entender usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, seu regime jurídico e aumento de sua remuneração (CF, art. 61, § 1º, II, a e c), de observância obrigatória pelos Estados-membros, em face do princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 178/99, de iniciativa parlamentar, que modificou a estrutura organizacional do quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública estadual. Precedentes citados: ADI 3.051/MG (DJ de 28-10-2005); ADI 2.705/DF (DJ de 30-10-2003); ADI 2.742/ES (DJ de 25-3-2003); ADI 2.619/RS (DJ de 5-5-2006); ADI 1.124/RN (DJ de 8-4-2005); ADI 2.988/DF (DJ de 26-3-2004); ADI 2.050/RO (DJ de 2-4-2004); ADI 1.353/RN (DJ de 16-5-2003)." (STF, ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-07)

"as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa –, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e





independência dos poderes.” (STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994)

Nesse contexto, são precisas as lições do professor **JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO** (*Processo Legislativo Constitucional – 4ª Edição: Revista, ampliada e atualizada – Salvador: JusPodivm, 2020, pág. 32*) sobre o princípio da simetria:

“Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual).”

2.4.2. Do Princípio da Separação dos Poderes

O princípio da separação dos poderes ou princípio da divisão funcional do poder do Estado é especialmente importante no processo legislativo.

Sabe-se que os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) possuem funções típicas e funções atípicas. Dessa maneira um Poder não pode invadir as atribuições do outro, e ao mesmo tempo um poder controla os demais e por eles também é controlado por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). É o que está estabelecido no **art. 2º da Constituição Federal, in verbis**:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Por sua vez a **Constituição do Estado do Espírito Santo** possui regramento muito semelhante acerca do princípio da separação dos poderes, como se observa da redação do **art. 17, e parágrafo único, verbo ad verbum**:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

O filósofo francês **MONTESQUIEU** ensinava por meio de sua clássica obra doutrinária (Do Espírito das Leis) que o poder de elaborar as leis não poderia ser atribuído à mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar. Desse modo, buscava-se separar a função de legislar das atividades de administrar e julgar.

Dessa forma, pode-se definir esse princípio como o postulado que estabelece a divisão das funções estatais entre os diversos órgãos, que se controlam reciprocamente por meio de mecanismos instituídos pelo Direito, para resguardar a esfera da liberdade e das garantias dos indivíduos e da própria sociedade contra os abusos do Estado.

2.5. DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 095/2026

Veja-se a redação do *caput*, do art. 1º do Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º Fica **autorizado**, no âmbito do Município de Colatina, a implementação de capacitação em noções básicas de primeiros socorros em atenção a Lei Federal 13722/2018 (Lei Lucas) para: (grifei)

Ora, **projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar** são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe. O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido, sendo que apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não lhe atribui dever de usar a autorização, e tampouco atribui direito ao Poder Legislativo de exigir tal uso.

O Supremo Tribunal Federal entende que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Poder Executivo. Confira-se:





*“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa **não lhe retira a característica de inconstitucionalidade**, que a desqualifica pela raiz.”*

(STF, Pleno, Relator Ministro Evandro Lins e Silva. Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276) (grifei)

A argumentação da natureza autorizativa da norma e da inércia na execução da lei não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade. Essa questão foi bem examinada pela Suprema Corte que assim manifestou:

“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas.” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

A jurisprudência atual do STF é no mesmo sentido, conforme julgamento da ADI nº 1136, cujo relator foi o Ministro **EROS GRAU**:

*“Creio que a declaração de inconstitucionalidade faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as **leis que autorizam ‘aquilo que não podem autorizar’** podem existir e vigor.”*

(ADI nº 1136, rel. Min. EROS GRAU, j. 16.8.2006). (grifei)

A lei deve ter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Sabe-se que a violação da competência privativa para deflagrar o processo legislativo – que, no caso concreto, é do Chefe do Poder Executivo – configura ofensa ao





princípio constitucional da Independência dos Poderes, disposta no art. 2º da Constituição Federal/1988, e reproduzido pela Constituição Estadual em seu art. 17:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Com isso, é de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa para a matéria objeto do projeto de lei, e verifica-se, de forma clara, que a presente proposição legislativa carece de vício de iniciativa, indo além do que dispõe a Constituição Federal, o que afronta o princípio da harmonia independência entre os Poderes, consagrado nos artigos 2º, da Constituição Federal e 17, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, o magistério de **HELY LOPES MEIRELLES** (*Direito Municipal Brasileiro. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 607*):

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do Prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; a matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário





dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (grifei)

Mais adiante, o supracitado jurista continua sua lição (*Op. cit.*, p. 708 e 712), dizendo que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.”

De igual sorte, cabe transcrever trecho da lição do grande mestre, **JOSÉ AFONSO DA SILVA** (*Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45*):

*“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que **os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de***





que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.” (grifei)

SÉRGIO RESENDE DE BARROS (“Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, pág. 262) analisando a natureza das leis autorizativas, adverte que:

“(…) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.”

E continua o festejado doutrinador sobre a inconstitucionalidade das leis autorizativas de iniciativa do Poder Legislativo (pág. 263 e ss.):

“A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar,





pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.”

Assim também é o entendimento de **MENELICK DE CARVALHO NETO** (A sanção no procedimento legislativo: 1992):

“São admissíveis os chamados ‘projetos de lei autorizativa’ apenas nas hipóteses expressamente previstas na Constituição, devido ao caráter de excepcionalidade de que os mesmos se revestem.” (grifei)

Não é esse o caso em questão.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo - TJES, possui jurisprudência firme no sentido da inconstitucionalidade de leis autorizativas, de iniciativa parlamentar, veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 4.070/2022. VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. PROPOSTA LEGISLATIVA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Viola o disposto nos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, ambos da Constituição Estadual (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “e”, ambos da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, eis que cria novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. Precedentes. 2. A teor dos artigos 926 e 927, incisos I e V, ambos do Código de Processo Civil, que estabelecem o dever de uniformização de jurisprudência, a necessidade de observância aos





precedentes do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, bem como do órgão plenário deste e Tribunal de Justiça, não há outro caminho se não o de adotar ao presente caso a mesma solução dada pelos tribunais pátrios a casos análogos ao presente. **3.** A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal. **4. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor. Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Linhares nº 4.070/2022, com efeitos ex tunc.”

(TJES, Classe: Declaratória de Constitucionalidade, 5012115-03.2022.8.08.0000, Relator: EDER PONTES DA SILVA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 07/11/2023) (grifei)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.859/2017, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AUTORIZAÇÃO PARA OFERECIMENTO DE SERVIÇOS DE OBRAS E LIMPEZA EM LOCAIS PRIVADOS DE USO COMUNITÁRIO. LEGISLAÇÃO DE AUTORIA DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA IDENTIFICADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I. In casu, a Câmara Municipal de Vila Velha, por meio da impugnada Lei Municipal nº 5.859/2017, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar serviços de limpeza e obras em sedes, capelas mortuárias e em áreas privadas de uso comunitário no Município de Vila Velha, acabou por ingressar na seara reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que, por simetria ao disposto no artigo 63, incisos I, III e IV, da Constituição Estadual, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a “organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo”, bem como sobre “criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo ”





II. A determinação da Lei Municipal, no sentido de autorizar que sejam efetuados serviços de limpeza e de pequenas obras de reformas em sedes de movimentos comunitários e/ou associações de moradores e em capelas mortuárias comunitárias, bem como de limpeza em áreas de entidades privadas utilizadas para atividades comunitárias no município de Vila Velha, cria novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, além de interferir na determinação de quais serviços serão prestados à sociedade.

III. A mencionada lei repercute no funcionamento da Administração Pública Municipal, que terá de prestar serviços que anteriormente não eram oferecidos, a locais privados de utilização comunitária, o que enseja, também, a criação de novas despesas para oferecimento dos determinados serviços.

IV. O fato de a Lei em questão ser “meramente autorizativa”, autorizando que o Poder Executivo realize determinadas providências que são de sua competência exclusiva, não afasta o vício de inconstitucionalidade, por estar dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. Precedentes.

V. Resulta identificado o vício formal de iniciativa capaz de evidenciar a mácula de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.859/2017, sub judice.

VI. Declarada a inconstitucionalidade, ex tunc, da Lei nº 5.859/2017, do Município de Vila Velha.

(TJES, Classe: Declaratória de Constitucionalidade, 5011878-66.2022.8.08.0000, Relator: NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 16/05/2023) (grifei)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.308/2020, DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES. LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, AUMENTO DE REMUNERAÇÃO E DE DESPESA PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

1. A Lei Municipal nº 6.308 / 2020, ainda que sob o pretexto de autorizar o Poder Executivo, ao dispor acerca da criação de bônus em favor de servidores municipais, ao menos em trato inicial, incorre em indevida intromissão do Legislativo em matéria submetida à iniciativa do Chefe do





Poder Executivo, a saber, regime jurídico dos agentes públicos e aumento de remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública.

2. Ao menos em cognição superficial, projeto de lei de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional, evidenciando a plausibilidade jurídica da tese autoral.

3. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180016444, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 25/04/2019, Data da Publicação no Diário: 06/06/2019).

4. Medida liminar deferida."

(TJES, Classe: Declaratória de Constitucionalidade, 100200043386, Relator: JANETE VARGAS SIMÕES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 13/08/2020, Data da Publicação no Diário: 26/08/2020) (grifei)

"EMENTA: ADI MEDIDA CAUTELAR - LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE PAGAMENTO DE PENSÃO SEM RESPALDO LEGAL VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

1. - A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Prefeito Municipal de Cariacica para concessão de pensão para trigêmeos, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes do STF.

2. - Projeto de lei, de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

3. - A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as





leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar ' podem existir e vigor. (...)"

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180016444, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 25/04/2019, Data da Publicação no Diário: 06/06/2019) (grifei)

Dessa forma, projeto de lei, de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa ou reservada implica, na verdade, em uma determinação, sendo, por isso mesmo, inconstitucional.

Conclui-se, que o **Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal**, tendo em vista que projetos de lei autorizativos, de iniciativa parlamentar, são considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

2.6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O conceito de técnica legislativa pode ser amplo ou estrito. Em sentido amplo, compreende não só questões relacionadas à redação propriamente dita do ato legislativo, mas também ao processo legislativo que o cerca. Já o seu conceito em sentido estrito abrange apenas a forma mais adequada para a elaboração dos atos legislativos, portanto, enfoca apenas questões formais, como linguagem, numeração, precisão terminológica, distribuição dos temas no corpo do ato normativo, entre outros.

Desse modo, a técnica legislativa tem sido definida como a ciência ou arte de elaborar as leis. Com efeito, é o conjunto de atos e normas que disciplina a elaboração dos atos legislativos. A importância da redação técnica dos projetos está na necessidade de traduzir fielmente os interesses do titular da iniciativa, para a explicação clara da proteção jurídica conferida ao fato social escolhido.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no parágrafo único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.





Com relação às questões de técnica legislativa, observa-se que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento Municipal, dentro da margem da conveniência e oportunidade que lhes cabem.

Não é demais lembrar que, nos termos do art. 68, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020) compete à Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final, dentre outras atribuições, analisar as proposições sob o aspecto lógico e gramatical, de modo a adequar seu texto ao bom vernáculo.

A função da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final é exatamente dar a redação final dos projetos aprovados, corrigindo erros de linguagem, lapsos e inexatidões materiais. Além disso, a Comissão deve observar as diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Finalmente, não é demais lembrar que o controle de mérito do ato administrativo é aquele que recai sobre a margem de liberdade conferida pela lei, exclusivamente, ao gestor público, para decidir segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer nos seus aspectos técnicos, operacionais, políticos, contábeis, econômicos ou financeiros, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de “mérito administrativo” e são de responsabilidade única do administrador público. À Procuradoria do Poder Legislativo Municipal, incumbe apenas e exclusivamente a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos formalizados.





3. DA CONCLUSÃO

Em conclusão, e considerando que a manifestação da Procuradoria se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, **opino**:

a) Pela **inconstitucionalidade** e **ilegalidade** do **Projeto de Lei nº 095/2026**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **ANGELO STELZER NETO**, que dispõe sobre a regulamentação da Lei Federal nº 13.722/2018 chamada Lei Lucas no âmbito do Município de COLATINA-ES, e dá outras providências, em razão das **inconstitucionalidades formal e material** encontradas na proposição legislativa.

b) Pela **impossibilidade** de a Procuradoria Jurídica adentrar na análise de mérito relativo à **conveniência e oportunidade** da prática dos atos administrativos, aspectos **técnicos, operacionais, políticos, financeiros, contábeis, econômicos**, dentre outros que não sejam necessariamente jurídicos.

c) Cabe à Autoridade do Órgão Público exercer o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados pelos seus auxiliares e por ela própria, inclusive aqueles relativos à proporcionalidade, razoabilidade, conveniência e oportunidade.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo. Submeto à consideração superior.

Colatina – ES, 12 de agosto de 2026.

BRUNO VELLO RAMOS
Procurador Jurídico
da Câmara Municipal de Colatina/ES
OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350031003000360036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em **12/08/2026 13:44**

Checksum: **7D617B0AF987F21115C22B7253B0BF444910E939B02DE01FA869CDABEC2AB07D**



Autenticar documento em <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 350031003000360036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.