PARECER JURÍDICO

Da: Procuradoria Jurídica

Ao: Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES

Assunto: Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n° 049/2025, que institui o Programa "Merenda Feliz" no Município de Colatina-ES e dá outras providências.

Autoria: Vereador **VITOR SOARES LOUZADA**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 049/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **VITOR SOARES LOUZADA**, que institui o Programa "Merenda Feliz" no Município de Colatina-ES e dá outras providências.

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 31 de março de 2025, conforme protocolo nº 860/2025 e processo nº 860/2025.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 31 de março de 2025.

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 pelo Presidente 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;

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> - 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

Cumpre 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 pelo Presidente 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 o Presidente 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.

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Aliás o parágrafo 6º do art. 122 do mesmo Regimento Interno reafirma a facultatividade na solicitação pelo Presidente 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 o Presidente 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 ao Presidente 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 pelo Presidente 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*:

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> **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 do Presidente desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 02 de abril de 2025.

Recebi para emissão de Parecer na data de **07 de abril de 2025**.

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.

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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*:

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> *"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)**

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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, na parte em que institui o Programa "Merenda Feliz" no Município de Colatina-ES e dá outras providências. É que a matéria em questão é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar.

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*

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 suplementar reconhecida aos Municípios 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

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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, § 1 °, 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)**

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> *"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*:

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> **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 049/2025

Veja-se a redação do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

> Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o programa Merenda Feliz no Município de Colatina-ES, com o objetivo de fornecer merenda escolar aos alunos de baixa renda da rede municipal de ensino aos sábados, domingos e feriados. (*grifei*)
>
> Art. 2° O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta lei.

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

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 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.

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, ensina 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."*

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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.

Cabe registrar, que o nobre Vereador pode utilizar-se do instrumento da ***indicação***, previsto no **Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina** (Resolução nº 279, de 06 de Julho de 2020) a fim de que seja viabilizada a política pública contida neste Projeto de Lei, veja-se:

> **Art.109** - **Indicação** é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos poderes competentes. *(grifei)*

O professor **Nelson Nery Costa** *(direito municipal brasileiro – 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 199)*, em sua obra ensina que:

> *"Compete, ainda, à Câmara a função de assessoramento do Chefe do Executivo local, manifestada através de **indicações**, que são meras sugestões ao Prefeito, para a prática ou não de determinados atos administrativos, sendo ato de colaboração, sem obrigação para este." (grifei)*

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

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 049/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **VITOR SOARES LOUZADA**, que institui o Programa "Merenda Feliz" no Município de Colatina-ES e dá outras providências, em razão da **inconstitucionalidade formal** e **inconstitucionalidade material**.

b) Pela possibilidade de utilização pelo Parlamentar Municipal, do instrumento regimental da **Indicação**, conforme previsão no art. 109, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES (Resolução nº 279, de 06 de Julho de 2020).

c) Pela **impossibilidade** de a Procuradoria Jurídica adentar 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.

d) 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, 07 de abril de 2025.

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

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.
TELEFAX: (027) 3722-3444

Autenticar documento em http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade
com o identificador 3300390036003300300003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 330039003600330030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em **07/04/2025 12:37**
Checksum: **97738376F108F2764E6A4AB19CF2E0802050C524035D35BA068315363A8B5517**