



## PARECER JURÍDICO

**Da:** Procuradoria Jurídica

**Ao:** Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES

**Assunto:** Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 061/2020, que estabelece as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de Colatina/ES.

**Autoria:** Vereador **Marlúcio Pedro do Nascimento**

### 1. DO RELATÓRIO

#### 1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 061/2020** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **Marlúcio Pedro do Nascimento** que estabelece as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de Colatina/ES.

1

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



*BM*



A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina no dia 22 de junho de 2020, conforme protocolo nº 610/2020.

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.

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, 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)*



*B.M.*



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.

### 1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

Cumprе 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.

Despacho do Presidente desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 25 de junho de 2020.

Recebi para emissão de Parecer na data de **25 de junho de 2020**.

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 seqüência 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.



*Bull*



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.”*



*BM*



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



*BM*



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 por vício de iniciativa para a propositura do Projeto de Lei.

### 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*

6



BH



*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)*

Não há inconstitucionalidade material na presente proposição.

#### 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.

7



B.M.



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*



*Bull*



*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.



BH



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 061/2020

Políticas públicas que tratam do estabelecimento das igrejas e dos templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de Colatina/ES, apesar de louváveis, precisam estar de acordo com o processo legislativo vigente na Constituição Federal e Constituição Estadual.

É digna de aplausos a proposição de autoria do nobre Vereador, tendo em vista que demonstra preocupação com a defesa e proteção das igrejas e dos templos religiosos de qualquer culto, sobretudo no âmbito do Município de Colatina. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

No caso em tela, observa-se que o referido Projeto de Lei, ao estabelecer as igrejas e os templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de Colatina/ES, acaba por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal e a Constituição Estadual reservaram privativamente ao Poder Executivo Municipal. Veja-se a redação do **art. 1º** do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

**Artigo. 1º** - Estabelece às igrejas e templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de Colatina, sendo vedada a determinação de fechamento total de tais locais.

**Parágrafo único.** Poderá ser realizada a limitação do número de pessoas presentes em tais locais, de acordo com a gravidade da situação, com uso de máscara e álcool em gel, desde que por decisão fundamentada da autoridade competente, devendo ser mantida a possibilidade de atendimento presencial em tais locais. (*grifei*)



BAL



Em sua justificativa na referida proposição legislativa, o Vereador cita inclusive o inciso XXXIX, do § 1º, do art. 3º do Decreto Presidencial nº 10.282, de 20 de março de 2020. É que nesse dispositivo legal há um rol de serviços e atividades considerados essenciais, a saber:

Art. 3º...

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

(...)

XXXIX - atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde;

Ocorre que o Decreto Presidencial a que se refere o Edil é norma oriunda do Chefe do Poder Executivo, revelando por isso mesmo tratar-se de matéria cuja competência é de iniciativa privativa desta autoridade pública, não se admitindo que o tema seja viabilizado por meio de iniciativa parlamentar, como é o caso concreto.

Como visto tais competências foram privativamente dirigidas pela Carta Política de 1988 ao Poder Executivo, descabendo ao Poder Legislativo a iniciativa para legislar sobre matérias dessa natureza. Nesse sentido, elas só podem ser objeto de iniciativa do próprio Poder Executivo.

De acordo com o **art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição Federal**, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 61...

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:



B/M



e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

A **Constituição do Estado do Espírito Santo** também prevê em seu **art. 91, incisos II e V, "a"** sobre a iniciativa do processo legislativo e as situações que lhe são correspondentes:

**Art. 91.** Compete privativamente ao Governador do Estado:

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

V - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Cabe registrar, finalmente, que o nobre Vereador pode utilizar-se do instrumento da **indicação**, previsto no **Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina** (Resolução nº 96, de 16 de novembro de 1993) a fim de que seja viabilizada a política pública contida neste Projeto de Lei, veja-se:

**Art.108 - 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)*

Assim ao estabelecer as igrejas e os templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de



B.M.



Colatina/ES, o Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois usurpa atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo Municipal, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

### 3. DA CONCLUSÃO

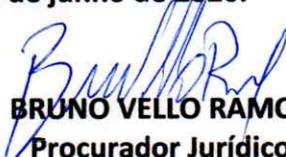
Por todo o exposto, opino, respeitosamente:

a) Pela **inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 061/2020** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **Marlúcio Pedro do Nascimento** que as Igrejas e os Templos de qualquer culto como atividade essencial em períodos de calamidade de saúde pública no Município de Colatina/ES, em razão da **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa** encontrada na proposição legislativa; e

b) Pela utilização do instrumento Regimental da indicação previsto no **art. 108 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina** (Resolução nº 96, de 16 de novembro de 1993).

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

Colatina – ES, 29 de junho de 2020.

  
**BRUNO VELLO RAMOS**  
Procurador Jurídico

OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593

