



PROCURADORIA

Processo nº: 1548/2025

Requerente: Diretoria de Processo Legislativo e das Comissões Parlamentares

Assunto: vícios na tramitação do PLL nº 044/2023

Parecer nº: 143/2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGIMENTO INTERNO. TRAMITAÇÃO DE PROJETO. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. NOVO PARECER DE COMISSÃO SEM PREVISÃO REGIMENTAL. VÍCIO SANÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 044/2023 (Processo nº 1548/2023), de autoria da Vereadora Etienne Coutinho Musso, que dispõe sobre a obrigatoriedade de reparo de buracos e valas abertas em vias públicas no Município de Aracruz/ES.

Durante a tramitação, o projeto de lei foi encaminhado às comissões competentes, obtendo inicialmente parecer favorável da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, apesar da manifestação desta Procuradoria (meramente opinativa) pela inconstitucionalidade.

Em seguida, a proposta também recebeu parecer favorável da Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Concluída a análise pelas Comissões Permanentes, o projeto deveria ser enviado para deliberação do Plenário. Entretanto, constatou-se uma falha na tramitação: o projeto foi indevidamente reenviado à Comissão de Justiça, que já havia se manifestado, para emissão de novo parecer, sem fundamento regimental ou fato superveniente (emenda, substitutivo, etc.) que justificasse a reanálise.

Na segunda remessa, a Comissão de Justiça emitiu um parecer contrário à tramitação do projeto, opinando pela sua inconstitucionalidade.

A situação gerou contradição, pois a mesma comissão expediu dois pareceres antagônicos sobre o mesmo projeto (um favorável e outro contrário).

A Proponente, ao tomar ciência, manifestou-se apontando que não há previsão no Regimento Interno para a emissão de dois pareceres pela mesma comissão, salvo hipótese de reabertura formal de discussão por deliberação do Plenário ou ocorrência de fato superveniente relevante, o que não ocorreu.

Diante do vício identificado, a Autora questiona se o segundo parecer teria respaldo normativo ou se deveria ser desconsiderado. Solicitou ainda orientação quanto à medida adequada para sanar a falha procedimental e viabilizar o encaminhamento do projeto ao Plenário, para decisão soberana.

O Departamento Legislativo enviou o processo à Procuradoria, relatando o possível equívoco de tramitação e reconhecendo a ausência de disposição regimental específica acerca da situação, solicitando manifestação quanto ao caminho mais adequado para restabelecer a regularidade do processo legislativo.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Princípios do Processo Legislativo

O devido processo legislativo constitui exigência constitucional decorrente dos princípios democrático e da separação dos poderes. Assim como o devido processo legal (art. 5º, LIV) garante direitos no âmbito judicial/administrativo, o devido processo legislativo assegura que a produção legislativa observe os





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

procedimentos e formas previstos na Constituição Federal e nos regimentos internos das casas legislativas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem enfatizado que a inobservância das regras essenciais do processo legislativo configura afronta ao princípio democrático e ao postulado da separação dos poderes. Nas palavras da Min. Rosa Weber (ADI 5.127/DF), trata-se do direito dos cidadãos de terem normas jurídicas produzidas conforme o procedimento constitucionalmente determinado.

Em outras palavras, a elaboração de leis deve obedecer às etapas, competências e formalidades previstas, sob pena de violação à Constituição, ainda que a norma resultante seja meritória.

In casu, identifica-se ofensa ao devido processo legislativo. A Constituição, em seu art. 29, assegura aos Municípios autonomia legislativa, a ser exercida conforme a Lei Orgânica. Esta, por sua vez, determina que o processo legislativo municipal obedecerá às normas fixadas na própria Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Aracruz (art. 27).

Portanto, o Regimento Interno, editado com fundamento na Lei Orgânica, vincula juridicamente a atuação da Câmara Municipal em seus procedimentos legislativos, concretizando no plano local os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, eficiência e devido processo legislativo.

2.2. Normas da Lei Orgânica e do Regimento Interno

A Lei Orgânica de Aracruz estabelece, de forma genérica, que a Câmara Municipal contará com comissões permanentes e temporárias, definindo que suas atribuições e funcionamento serão previstos no Regimento Interno.

Especificamente sobre a tramitação de projetos, a Lei Orgânica determina que todos os projetos sejam apreciados e votados na Câmara, obedecendo-se às regras processuais aplicáveis (discussões, votações, etc.), inclusive no que tange à participação das comissões.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Regimento Interno da Câmara de Aracruz (Resolução nº 703/2024) detalha o rito legislativo. Dentre as comissões permanentes, destaca-se a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, à qual compete preliminarmente examinar a admissibilidade das proposições sob os aspectos constitucional, legal, orgânico e regimental.

Ou seja, todo projeto deve, em primeiro lugar, ser distribuído à Comissão de Justiça (CCJ) para análise de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa (art. 72). Somente após o parecer da CCJ (sendo este favorável quanto à constitucionalidade/admissibilidade) é que a matéria seguirá para as demais comissões de mérito pertinentes e, ao final, à deliberação do Plenário.

Importante salientar que o Regimento Interno prevê expressamente o procedimento a ser adotado caso a Comissão de Justiça emita parecer pela inconstitucionalidade ou inadmissibilidade de um projeto. Nessa hipótese, conforme o art. 73, a proposição será enviada ao Plenário, que decidirá se acolhe ou não o entendimento. Se o Plenário concordar com a CCJ (ou seja, julgar inconstitucional a proposição), o projeto é considerado rejeitado e arquivado.

Porém, se o Plenário divergir da Comissão de Justiça e entender que o projeto é constitucional/admissível, a matéria retorna à CCJ uma única vez, devendo ser distribuída a outro relator para emissão de novo parecer.

Esse mecanismo ocorre apenas excepcionalmente, a fim de conciliar o parecer técnico da comissão com a vontade soberana do Plenário, quando há discordância quanto à constitucionalidade. O próprio art. 73, § 2º, do RI, enfatiza que o retorno à comissão se dá “uma única vez” e com relator diverso.

O caso sob análise, entretanto, não trata da hipótese acima. Como visto, a Comissão de Justiça inicialmente opinou pela constitucionalidade do projeto, de modo que o processo prosseguiu normalmente para a Comissão de Finanças, também obtendo parecer favorável.

Não houve, portanto, parecer contrário da CCJ a ser submetido ao Plenário, nem deliberação plenária determinando novo exame pela comissão.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Apesar disso, o projeto foi equivocadamente remetido à CCJ, que emitiu um segundo parecer, agora pela inconstitucionalidade, sem amparo regimental.

O procedimento adotado afronta o Regimento, que não autoriza a reiteração de parecer por comissão já exaurida em sua análise, salvo mediante decisão plenária motivada (como nos casos do art. 73).

Desse modo, à luz das normas locais, há um vício de procedimento, pois o projeto tomou um caminho não previsto, resultando em um ato (segundo parecer) incompatível com o Regimento Interno. Isto é, houve desrespeito ao procedimento legislativo, já que após os pareceres das comissões de mérito, o projeto deveria ter sido analisado pelo Plenário, e não retornado à Comissão de Justiça.

2.3. Da Possibilidade de Saneamento do Procedimento

No presente caso, como visto, houve infração a normas procedimentais do Regimento Interno da Câmara de Aracruz, o que configura um vício formal no processo legislativo municipal.

Toda norma municipal, para ser reputada válida, deve ser editada conforme o processo legislativo previsto na Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

A inobservância das regras procedimentais, pode redundar em vício de constitucionalidade (formal) passível de invalidação da norma resultante.

Segundo a teoria das nulidades, os vícios classificam-se como nulidades absolutas (insanáveis) ou relativas (sanáveis). No Direito Administrativo, admite-se em certos casos, a convalidação de atos com vícios sanáveis.

Essa possibilidade de correção visa preservar atos e decisões quando o defeito não for essencial, evitando invalidações desnecessárias.

No processo legislativo os atos praticados durante a formação da lei submetem-se a um rigor procedimental cuja inobservância tende a acarretar nulidade absoluta, dada a relevância dos princípios democráticos envolvidos.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Vícios referentes à competência para deflagrar ou instruir o processo legislativo, ou à inobservância de etapas procedimentais obrigatórias, usualmente são considerados insanáveis após a conclusão do processo.

Exemplo clássico é o vício de iniciativa: se uma lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo for proposta por Vereador, toda a tramitação estará contaminada e, mesmo que o Prefeito a sancione, isso não convalida o defeito.

A jurisprudência do Pretório Excelso sedimentou-se no sentido de que a sanção do chefe do Poder Executivo não supre vício de iniciativa nem convalida a nulidade absoluta decorrente da usurpação dessa competência:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF.

[ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.]

O vício de tramitação é uma falha procedimental relevante, pois viola a regra regimental que estrutura o processo legislativo. Trata-se de irregularidade que compromete a legitimidade do iter legislativo, elemento essencial ao regime democrático.

Nesse cenário, se o vício não for sanado, poderá configurar a nulidade do procedimento legislativo e da eventual lei dele decorrente, por infringência ao devido processo legislativo.

Contudo, é preciso distinguir o momento processual atual (em que o projeto ainda não se converteu em lei) do momento posterior à eventual sanção.

No atual estágio, o vício identificado pode e deve ser sanado, de modo a regularizar o processamento da matéria antes da votação final. Isto é, trata-se de um vício sanável no âmbito interno do processo legislativo, pois a própria Câmara tem a oportunidade e a competência de corrigir seu procedimento, garantindo que a proposição seja votada segundo as regras regimentais.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em síntese, enquanto a lei não for aprovada e promulgada, há espaço para convalidar o processo legislativo, suprindo a irregularidade. Caso contrário, tal defeito acompanhará a lei eventualmente aprovada, maculando-a definitivamente.

Não há óbice para que a Câmara Municipal corrija o vício, uma vez constatado o erro, eis que o Poder Legislativo detém poder de autotutela sobre seus atos internos, podendo anular atos irregulares do processo legislativo antes da conclusão.

Assim, entendo que a melhor solução é corrigir o vício previamente, para que a deliberação final do Plenário (pela aprovação ou rejeição do projeto) ocorra sem mácula, prestigiando-se a legalidade e a segurança jurídica.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, constatada a existência de vício sanável na tramitação do Projeto de Lei nº 044/2023 e, considerando o poder/dever de autotutela da Administração Legislativa, recomendo a adoção das seguintes medidas práticas para regularizar o procedimento e prevenir nulidades futuras:

1. A desconstituição do segundo parecer emitido pela Comissão de Justiça, fundamentada na ausência de previsão regimental para a manifestação e no princípio da autotutela, mediante despacho da Mesa Diretora ou do Presidente no processo administrativo, assegurando transparência à correção procedimental;
2. O encaminhamento do projeto de lei ao Plenário, caso não haja necessidade de submissão da matéria a outra comissão;
3. Em Plenário, caso algum Vereador entenda que existe questão de constitucionalidade/admissibilidade a ser reconsiderada, poderá suscitar questão de ordem ou mesmo requerer fundamentadamente a reabertura de discussão na CCJ, desde que a medida seja aprovada por deliberação plenária;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

4. Contudo, não há impedimento regimental para o Plenário apreciar o projeto de lei, pois os pareceres exigidos já foram regularmente emitidos e nenhum fato superveniente (emenda, substitutivo, etc.) obriga retorno às comissões, assegurando-se ao Plenário (órgão soberano) o direito/dever de decidir sobre o mérito da proposição.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 12 de agosto de 2025.

MAURICIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 137727

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330034003200380037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 12/08/2025 12:31

Checksum: **4C5138F6998CDC03B0AC0B7BBCC49A9E066E655741DA8A1ED87119FAAA9EA1C0**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330034003200380037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.