



## 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 120/2021, que institui o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais do Município.

**Autoria:** Vereador **ANGELO STELZER NETO**

### 1. DO RELATÓRIO

#### 1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 120/2021** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **ANGELO STELZER NETO**, que institui o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais do Município de Colatina/ES.

A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 19 de julho de 2021, conforme protocolo nº 1956/2021.

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;
- 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

2





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.

#### 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.

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*:

##### 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 03 de agosto de 2021.

Recebi para emissão de Parecer na data de **03 de agosto de 2021**.

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 por vício de iniciativa** para a propositura do Projeto de Lei, na parte em que institui o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais do Município de Colatina/ES. É que a matéria em questão é reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

### 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 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**





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 120/2021

Políticas públicas voltadas para a identificação das áreas rurais e do fortalecimento do agronegócio no Município de Colatina, 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 pretende promover benefícios para a região rural e de seus moradores no âmbito do Município de Colatina/ES. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na parte em que institui o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais do Município de Colatina/ES.**

No caso em tela, observa-se que o referido Projeto de Lei, ao instituir o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais, acaba por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal e a Constituição Estadual reservaram





privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Veja-se a redação do art. 1º e do art. 2º do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

**Artigo 1º** - Institui o programa CEP DIGITAL para os moradores das zonas rurais do município de Colatina/ES.

**Artigo 2º** - O programa mapeará as propriedades rurais do município com a utilização da ferramenta Google Maps.

**Parágrafo único** - Cada propriedade receberá um Plus Code com informações de sua localização.

Veja-se que a proposição legislativa, de iniciativa parlamentar, pretende legislar sobre matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, qual seja, instituir o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais do Município de Colatina/ES, criando nítidas e incontestáveis atribuições para órgão da Administração Pública e dispendo sobre atos de organização interna da gestão municipal.

Em verdade, a pretensa normatividade acaba por criar novas atribuições para a Administração Pública do Município de Colatina, e para tanto, ter-se-ia que ocorrer reorganização administrativa e de pessoal da própria administração do Poder Executivo. A proposição legislativa visa instituir o programa CEP DIGITAL para os moradores das zonas rurais e para tanto, teria que promover o desenvolvimento do referido programa pela Administração Pública Municipal de Colatina.

Também é certo que o projeto de lei acarreta evidente emprego de recursos públicos para a instituição do programa CEP Digital no Município de Colatina.

O STF possui jurisprudência firme acerca da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criem atribuições para a Administração Pública, conforme se vê abaixo:

***“Ementa***

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”. 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas*





*que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2807 Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 03/03/2020. Publicação: 20/03/2020) (grifei)*

**“Ementa**

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional 28, de 11 de outubro de 2002, que acrescentou o inciso XXXVII ao art. 29 da Constituição do Estado de Rondônia. 3. Ofensa à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para nomear todos os Conselheiros do Tribunal de Contas. Inconstitucionalidade. 4. Ação julgada procedente, confirmando a medida cautelar deferida pelo Plenário.” (ADI 2828 Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 23/08/2019. Publicação: 10/09/2019) (grifei)*

**“Ementa**

*EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento.” (RE 1104765 AgR. Órgão julgador: Primeira Turma. Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 27/04/2018. Publicação: 25/05/2018) (grifei)*

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) também possui entendimento no sentido de haver vício formal em lei de iniciativa parlamentar que verse sobre a organização administrativa municipal, *in verbis*:

*“ACÓRDÃO EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MEDIDA CAUTELAR LEI COMPLEMENTAR Nº 074/2019 DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERFERÊNCIA*





NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PERIGO DA DEMORA EVIDENCIADO LIMINAR DEFERIDA EFICÁCIA SUSPENSA COM EFEITOS EX NUNC. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal deflagrar o processo legislativo que verse sobre a organização administrativa municipal. 2. A modificação das regras de atuação dos agentes municipais de fiscalização urbanística viola o princípio constitucional da separação dos poderes, ante a usurpação de competência privativa do Prefeito Municipal. 3. Medida cautelar deferida com efeitos ex nunc. Suspensão da eficácia da Lei Complementar Municipal nº 074/2019. Aplicabilidade da lei revogada.” (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200012985, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 17/12/2020, Data da Publicação no Diário: 05/02/2021) (grifei)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO. Lei nº 9.578, de 30 de Setembro de 2019, do MUNICÍPIO DE VITÓRIA, que assegura às pessoas com deficiência auditiva o direito a atendimento por tradutor ou intérprete de Libras nos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e funcional e nas empresas concessionárias de Serviços Público do Município de Vitória. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ARTIGO 63, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. À luz do regramento constitucionalmente estabelecido (artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal e do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo), não se insere na esfera de competência dos Vereadores a deflagração de processo legislativo para instituição de normas que versem sobre a organização e a atuação da Administração Pública. II. A jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal tem proclamado que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo (STF - RE 653041 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 08-08-2016 PUBLIC 09-08-2016). III. Na espécie, tem-se a aventada inconstitucionalidade formal, eis que a Lei Municipal impugnada neste feito, de iniciativa Parlamentar, promoveu a indevida interferência na organização e na atuação do Poder Público Municipal, eis que a obrigatória disponibilidade de atendimento por tradutor ou intérprete de Libras a pessoas com deficiência auditiva nos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta exigirá, por certo, a alocação de recursos humanos e financeiros pela Prefeitura, pois, no mínimo, far-se-á





*indispensável a inclusão dos aludidos profissionais especializados no quadro de servidores públicos do Município, com inevitável geração de despesas por força da implementação da aludida obrigação que não contou com a prévia participação do Chefe do Poder Executivo na deflagração do respectivo processo legislativo. IV. Arelado à relevante premissa de que tal Diploma Legal produzirá, por consequência lógica de sua aplicação, a imposição de novos deveres aos Órgãos e Agentes Administrativos, sobretudo no campo fiscalizatório e de exigência de cumprimento de seus preceitos, o que se encontra inserido no contexto de ato de gestão de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, sobreleva enfatizar, inclusive, que a Lei Municipal em apreço teve ainda a aptidão de projetar a superveniente edição de outra Lei Municipal, que certamente deverá disciplinar as atribuições da carreira de tradutor ou intérprete de Libras no âmbito da Administração Pública Municipal, que, sem observância da prerrogativa do Prefeito de iniciar seu respectivo projeto, poderá revelar-se com a idêntica mácula de inconstitucionalidade. V. Procedência do pedido inaugural para pronunciar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.578/2019, do Município de Vitória, com efeitos ex tunc. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da Ata e Notas Taquigráficas da Sessão, que integram este julgado, à unanimidade de Votos, julgar procedente o pedido para pronunciar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.578/2010, do Município de Vitória, com efeitos ex tunc, nos termos do Voto do Eminentíssimo Desembargador Relator.”*

**(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200004867, Relator : NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 06/08/2020, Data da Publicação no Diário: 04/09/2020) (grifei)**

Como visto tais competências foram privativamente dirigidas pela Carta Política de 1988 ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa para legislar sobre matérias dessa natureza.

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:







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, ainda, que os nobres Vereadores podem 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)*





Assim ao instituir o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais do Município de Colatina/ES, o Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois usurpa atribuição própria da esfera de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Há, de igual modo, inconstitucionalidade material na proposição legislativa, tendo em vista a nítida violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Finalmente, ressalte-se que o presente Parecer Jurídico é de natureza facultativa e não vinculante de modo que compete aos participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, decidir a respeito.

### 3. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **opino**, respeitosamente:

a) Pela **inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 120/2021** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **ANGELO STELZER NETO**, que institui o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais no âmbito de Município de Colatina/ES, em razão da **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa** encontrada na proposição legislativa;

b) Pela **inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 120/2021** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **ANGELO STELZER NETO**, que institui o programa CEP Digital para os moradores das zonas rurais no âmbito de Município de Colatina/ES, em razão da **inconstitucionalidade material**;

c) Pela utilização do instrumento Regimental da “indicação” previsto no **art. 109 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina** (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020).

Este é o parecer. Salvo melhor juízo. Submeto à consideração superior.  
**Colatina – ES, 09 de agosto de 2021.**

**BRUNO VELLO RAMOS**  
Procurador Jurídico  
OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593

