



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 139/2025, que autoriza o Poder Executivo Municipal, a transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem e dá outras providências.

Autoria: Vereador **GEZIANO LÚCIO SOUZA FERREIRA**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 139/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **GEZIANO LÚCIO SOUZA FERREIRA**, que autoriza o Poder Executivo Municipal, a transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem e dá outras providências.





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 17 de junho de 2025, conforme protocolo nº 1477/2025 e processo nº 1477/2025.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 23 de junho 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;





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

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

1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

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

1.4. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO

Cabe assinalar que a solicitação 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 25 de junho de 2025.

Recebi para emissão de Parecer na data de **26 de junho 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.





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, na parte em que autoriza o Poder Executivo Municipal, a transformar o Cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem e dá outras providências. É que a matéria em questão é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar (artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal e do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo).

2.3. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

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

Mais uma vez recorre-se às lições de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1813/1814*) para identificar e definir o fenômeno da inconstitucionalidade material, *verbo ad verbum*:

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

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





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

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

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

Há, evidente inconstitucionalidade material na presente proposição.

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

Há ainda a inconstitucionalidade material do projeto de lei, por pretender promover provimento derivado de cargos públicos, violando o princípio do concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), que veda toda forma de provimento que permita ao servidor ocupar, sem concurso, cargo estranho à carreira de origem.

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 139/2025

Políticas públicas que pretendem o reenquadramento dos profissionais auxiliares de enfermagem na função de técnico de enfermagem 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 pretende valorizar a profissão dos auxiliares de enfermagem, no âmbito do Município de Colatina/ES. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal na parte em que autoriza o Poder Executivo Municipal, a transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem e dá outras providências. É que a matéria em questão é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar (artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal e do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo). É que a matéria em questão é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar.

No caso em tela, observa-se que o referido Projeto de Lei, ao dispor sobre a matéria, acaba por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal reservou privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Veja-se a redação do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º. Fica transformado o Cargo de Auxiliar de Enfermagem, constante do Quadro de Carreiras do Poder Executivo, em Cargo de Técnico em Enfermagem.

Parágrafo Primeiro. Pela transformação do cargo a que alude o caput deste artigo e após o enquadramento e provimento que se dará mediante nomeação de todos os servidores já integrantes da Administração Pública no Cargo de Técnico em enfermagem, fica extinto definitivamente o Cargo de Auxiliar de enfermagem.

Parágrafo Segundo. É condição prévia e obrigatória para o enquadramento e nomeação no Cargo de Técnico em Enfermagem que o servidor já integrante da Administração Pública investido no Cargo de Auxiliar de Enfermagem, haja concluído o correspondente Curso Técnico e tenha obtido o registro no Conselho Regional de Enfermagem – COREN/ES.





Art. 2º. O enquadramento e nomeação do servidor no cargo de Técnico de Enfermagem nos termos dispostos no Parágrafo Segundo do artigo 1º desta Lei, será realizado de forma graduada, à medida em que o servidor integrante da Administração Pública for preenchendo os requisitos desta Lei e mediante prévio requerimento do interessado.

Art. 3º. Com a transformação do Cargo de Auxiliar de Enfermagem em Cargo de Técnico em Enfermagem, fica expressamente vedada a contratação, nomeação ou de qualquer forma a admissão de pessoal para ocupar o cargo extinto por força desta lei.

Art. 4º. Em relação a remuneração, os Auxiliares de Enfermagem progredidos, passarão a receber valor salarial base correspondente ao do Técnico de Enfermagem, de acordo com o Plano de Carreiras, Cargos e Salários do Município de Colatina.

Art. 5º. As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta das dotações orçamentárias constantes no Orçamento Vigente.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ocorre que, tais competências legais como dito, são privativas do Chefe do Poder Executivo e por isso mesmo só podem ser objeto de iniciativa do próprio Poder Executivo, descabendo ao Poder Legislativo a iniciativa para legislar sobre a matéria.

De acordo com o **art. 61, § 1º, II, "a" e "c" 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. (...) *Omissis*

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

II – disponham sobre:





(...) *Omissis*

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...) *Omissis* ;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (grifei)

A **Constituição do Estado do Espírito Santo** também prevê em seus **arts. 63, parágrafo único, inciso III e 91, incisos II e V, “a” e “b”**, respectivamente, sobre a iniciativa do processo legislativo e as situações que lhe são correspondentes, *in verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...) *Omissis*

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...) *Omissis*

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

(...) *Omissis*

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;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (grifei)





No âmbito municipal, a **Lei Orgânica do Município de Colatina/ES** (Lei nº 3.547, de 05 de abril de 1990) em seu **art. 77, § 1º, inciso II, “a”, “b” e “c”**, prescreve:

Art. 77 (...) Omissis

§ 1º São de iniciativa privada do Prefeito Municipal, as Leis que:

(...) Omissis

II – Disponham sobre:

- a)** Criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;
- b)** Servidores públicos do Município, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- c)** Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal. *(grifei)*

Veja-se que a proposição legislativa, de iniciativa parlamentar, pretende legislar sobre matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, criando nítidas e incontestáveis atribuições para órgão da Administração Pública dispondo sobre atos de organização interna da gestão municipal. O vício formal de iniciativa ocorre quando o Poder Legislativo propõe e aprova leis sobre temas reservados ao Chefe do Poder Executivo, como criação, extinção ou reestruturação de cargos públicos e regime jurídico de servidores.

Por sua vez, nas exatas palavras do **Min. Celso de Mello**, em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS sobre o conceito de regime jurídico dos servidores públicos para fins de iniciativa legislativa:

“Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de





vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.”

(ADI 766/RS MC, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 27/05/1994)

A propositura em análise ao intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da reserva da administração, cujo conteúdo já foi objeto de manifestação pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”





(RE 427574 ED, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13-12-2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012 RT v. 101, n. 922, 2012, p. 736-741) (grifei)

A reserva de administração reconhece que há assuntos de natureza técnica, operacional ou administrativa que são melhor tratados pelos órgãos executivos, uma vez que exigem conhecimento especializado e flexibilidade para adaptação às circunstâncias em constante mudança. Dessa forma, a ideia é preservar a autonomia e a eficiência da Administração Pública, permitindo que ela atue de maneira ágil e eficaz na implementação de políticas públicas.

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*:

“EMENTA

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – – LEI Nº 3.875/2019 DO MUNICÍPIO DE LINHARES – OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE GUARDA MUNICIPAL OU AGENTE DE SEGURANÇA ARMADA DURANTE O HORÁRIO REGULAR DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL – LEI MUNICIPAL QUE INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – EFEITOS EX TUNC.

1. A Lei Municipal nº 3.875, publicada no Diário Oficial de 26/09/2019, de iniciativa parlamentar, interfere na organização administrativa do Poder Executivo ao fixar a obrigatoriedade de permanência da guarda municipal ou agente de segurança armada durante horário regular de funcionamento as escolas da rede municipal de ensino, criando clara atribuição para órgão da Administração Pública Municipal, inclusive impondo treinamento específico e prevendo contratação de serviço terceirizado para atendimento da exigência legal sem a respectiva fonte de custeio.

2. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo que verse sobre a organização administrativa e pessoal da administração (artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado); assim como acerca da criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal (artigo





63, parágrafo único, inciso IV, da Constituição do Estado; artigo 31, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica do Município).

3. De acordo com o entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, 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.

4. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária nº 3.875, de 26 de setembro de 2019, do Município de Linhares, com efeitos ex tunc.”

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 5003011-16.2024.8.08.0000, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 13/08/2024, Data da Publicação no Diário: 21/08/2024) (grifei)

“EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.982/2021, DO MUNICÍPIO DE LINHARES. TEXTO LEGISLATIVO QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE SENSORES SONOROS NOS SEMÁFOROS, PARA AUMENTAR O TEMPO DE TRAVESSIA DE IDOSOS E PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. DIPLOMA QUE CRIA OBRIGAÇÃO CONCRETA PARA SECRETARIA MUNICIPAL. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. INTELIGÊNCIA DO ART. 63, INCS. III E VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, COM EFEITOS EX TUNC (RETROATIVOS).

1. A norma impugnada, que visa promover a segurança viária dos idosos, e pessoas com mobilidade reduzida, cria obrigação concreta, e atinge a organização e funcionamento da Administração Pública, implicando em despesas, sem indicação da respectiva fonte de custeio, fato que impacta a independência e harmonia entre os Poderes, asseguradas pelo art. 17 da Constituição Estadual.

2. Em decorrência da previsão, contida nos incs. III e VI, do art. 63 da Constituição Estadual, são da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, as leis que tratam da organização administrativa e pessoal, da administração do Poder Executivo, e da criação, estruturação e atribuições das Secretarias, e órgãos do Poder Executivo, o que denota vício de iniciativa. Precedente do TJES.

3. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFEITOS EX TUNC (RETROATIVOS).”

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 5011305-28.2022.8.08.0000, Relator: UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 09/04/2024, Data da Publicação no Diário: 18/04/2024) (grifei)





“EMENTA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE ESTABELECE A OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DIÁRIA NA INTERNET DA AGENDA DE COMPROMISSOS PÚBLICOS DE AGENTES POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS. VIOLAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 4.085/2022 DO MUNICÍPIO DE LINHARES.

A Constituição Federal preceitua no art. 61, § 1º, inciso II que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a organização administrativa, sendo que, por força do princípio da simetria, “As regras inerentes ao processo legislativo, nos termos da jurisprudência desta Casa, são de reprodução obrigatória pelos demais entes da Federação” (ADI 6132, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 02-12-2021 PUBLIC 03-12-2021).

Segundo o art. 63, parágrafo único, inciso III da Constituição Estadual, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo, norma que encontra eco no art. 31, parágrafo único, inciso IV da Lei Orgânica do Município de Linhares.

A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que “Sendo órgão componente da Administração Pública local - aqui entendida como o Poder Executivo Municipal - o tratamento a ele dispensado deve ser disciplinado por lei de iniciativa do Prefeito de Cachoeiro de Itapemirim, nos termos do art. 63, parágrafo único, III, da Constituição Estadual” (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100210010045, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 21/10/2021, Data da Publicação no Diário: 03/11/2021).

Ao obrigar agentes políticos e administrativos (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários, Subsecretários e Presidente da Câmara Municipal, da Administração Direta, e equivalentes da Administração Indireta, incluindo os Presidentes e Diretores de Autarquias e Fundações municipais) a divulgarem diariamente as respectivas agendas de compromissos públicos em sítios da rede mundial de computadores, a lei em questão aparentemente adentrou a esfera administrativa, interferindo na sua organização e nas atribuições dos cargos indicados.

A lei de iniciativa parlamentar, portanto, ofende a reserva de iniciativa, eis que usurpa iniciativa reservada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos ex tunc, da Lei n. 4.085/2022 do Município de Linhares.”

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 5003894-94.2023.8.08.0000, Relator: JANETE VARGAS SIMOES, Órgão julgador:





TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 29/04/2024, Data da Publicação no Diário: 03/05/2024) (grifei)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DOS VEREADORES. INFRINGÊNCIA DA INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. É inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Legislativo que disponha sobre organização administrativa e pessoal bem como disponha de atribuições das Secretarias Municipais por violação do art. 63 III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo. Julgada inconstitucional a Lei nº 989/2020 do Município de Irupi.”

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200055653, Relator: WILLIAN SILVA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 29/04/2021, Data da Publicação no Diário: 14/05/2021) (grifei)

“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

22





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)





“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A norma interfere na gestão administrativa, cria obrigações ao Poder Executivo e influencia em matéria orçamentária. 2. Inconstitucionalidade formal por invasão da competência a iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, suprimido-lhe a liberdade no exercício da administração. Inteligência do artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, e artigo 91, inciso XVI, da Constituição Estadual e do enunciado n.º 9 da Súmula do TJES.”

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180044529, Relator: WILLIAN SILVA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 15/10/2019, Data da Publicação no Diário: 22/10/2019) (grifei)

“EMENTA: representação de inconstitucionalidade. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MONODINÂMICA. PROCEDÊNCIA. 1. Nos termos do art. 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, a legislação afeta à organização administrativa e de pessoal da administração do poder executivo é de iniciativa do Governador do Estado, norma esta que deve aplicada compulsoriamente à municipalidade, por força do princípio da simetria. 2. Ação julgada procedente.

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180044537, Relator: WILLIAN SILVA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 26/03/2019, Data da Publicação no Diário: 01/04/2019) (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI EDITADA PELA CÂMARA DA SERRA - NOVAS ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, caracterizando, portanto, o vício de inconstitucionalidade formal quando o Poder Legislativo Municipal confere novas atribuições a administração com o fito de viabilizar um cadastro municipal de câmeras privadas de vídeo monitoramento, muito embora tais incumbências competissem única e exclusivamente a projeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo local e não do Legislativo, como perpetrado no caso em exame. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150017927, Relator: NEY BATISTA COUTINHO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 30/07/2015, Data da Publicação no Diário: 03/08/2015) (grifei)





Na presente situação, o legislador municipal, pretende **autorizar o Poder Executivo Municipal, a transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem e dá outras providências.**

A alteração delineada pela proposição legislativa em exame importou ofensa ao princípio do concurso público, previsto pelo artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, que assegura a ampla acessibilidade a cargos e empregos públicos aos brasileiros que atendam às exigências legais, por meio da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, realizado de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego.

Aliás, a Suprema Corte possui Súmula Vinculante sobre a questão que ora se analisa, veja-se:

Súmula vinculante 43

Enunciado

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

No ponto, relevante a dicção dos arts. 37, inciso II, e 39, da Carta Política:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...) Omissis

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; *(grifei)*





Art. 39. (...) Omissis

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II – os requisitos para a investidura;
- III – as peculiaridades dos cargos. (grifei)

Deve-se ressaltar, ainda, que a regra do concurso como condição de acesso a cargos e empregos públicos não se limita à primeira investidura; proíbe, de igual modo, o aproveitamento de servidores em cargos de natureza e grau de complexidade diversos daqueles nos quais se deu o ingresso no serviço público.

Sobre o tema, assevera **Celso Antônio Bandeira de Mello** (*Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, págs.287/288) o seguinte:

“O que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta e indireta. De outro lado, propôs-se a impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto obstar a que o servidor habilitado por concurso para cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois a ser agraciado com cargo ou emprego permanente de outra natureza, pois esta seria uma forma de fraudar a razão de ser do concurso público.”

Permitir o aproveitamento (repita-se, em cargos de natureza e grau de complexidade diversos daqueles em que se deu o ingresso no serviço público) implicaria o provimento derivado de cargo público por meio de ascensão, transposição ou acesso, modalidades repelidas da atual ordem constitucional, conforme esclarece **Fernanda Marinela** (*Direito administrativo* 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016, pág. 783):





"A segunda hipótese, denominada ascensão, transposição ou acesso foi abolida do atual texto constitucional porque permitia o provimento do servidor público para um cargo de uma carreira diferente da sua, sem a prévia aprovação em concurso público. (...)

Assim, quando há mudança de carreira, a hipótese é de provimento originário e não derivado, daí por que o pressuposto é a aprovação em concurso público. (...)"

Em recentíssima decisão sobre o assunto, assim se pronunciou o STF, no julgamento da ADI 5.021/RO tendo como Relator o **Min. Nunes Marques**:

"Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2.323, DE 6 DE JULHO DE 2010, DO ESTADO DE RONDÔNIA. CARGO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DA NOMENCLATURA. RESTABELECIMENTO DE CARGOS EXTINTOS. EQUIPARAÇÃO A CARGO PERTENCENTE A CARREIRA DIVERSA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF/1988, ART. 61, § 1º, II, "A" E "C"). INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS PÚBLICOS. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO PARA ACESSO A CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS (CF/1988, ART. 37, II). VIOLAÇÃO CONFIGURADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra lei estadual de iniciativa da Assembleia Legislativa que, ao renomear cargos públicos em extinção, equiparou-os a cargo integrante de carreira diversa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se a norma impugnada é formalmente inconstitucional, por violar a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria relativa à organização administrativa e ao regime jurídico de servidores públicos; e (ii) saber se a equiparação entre





cargos de carreiras distintas, promovida pela lei objeto da ação, implica provimento derivado vedado pelo art. 37, II, da Constituição Federal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Constituição Federal estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para editar leis que criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, bem como que versem sobre os servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF/1988, art. 61, § 1º, II, “a” e “c”), regra constitucional de observância obrigatória pelas unidades federativas (CF, art. 25; ADCT, art. 11).

4. A lei impugnada, ao revogar dispositivo de lei por meio do qual extintos determinados cargos, interferiu diretamente nos quadros da polícia civil do Estado de Rondônia, a resultar na invasão de iniciativa reservada ao Governador, conforme disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/1988.

5. A jurisprudência do Supremo firmou-se no sentido da inconstitucionalidade de legislação que promove o enquadramento de ocupantes de cargos diversos em carreiras estranhas à de origem, por ofensa à regra constitucional do concurso público (CF, art. 37, II). Entendimento sedimentado na Súmula Vinculante 43.

6. O Supremo, na ADI 388, declarou inconstitucional lei complementar proveniente do Estado de Rondônia que, de forma similar à ora examinada, equiparava os cargos de motoristas e agentes de serviços gerais ao de agente de polícia de primeira classe.

IV. DISPOSITIVO

7. Pedido julgado procedente.”

(STF. Plenário. ADI 5.021/RO, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 25/04/2025) (grifei)

De acordo com a **Lei nº 7.498**, de 25 de junho de 1986 (Dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem e dá outras providências), o exercício da atividade de enfermagem é privativo do Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira, observados os graus de habilitação e a inscrição no Conselho Regional de Enfermagem da Região, *in verbis*:





Art. 2º A enfermagem e suas atividades auxiliares somente podem ser exercidas por pessoas legalmente habilitadas e inscritas no Conselho Regional de Enfermagem com jurisdição na área onde ocorre o exercício.

Parágrafo único. A enfermagem é exercida privativamente pelo Enfermeiro, pelo Técnico de Enfermagem, pelo Auxiliar de Enfermagem e pela Parteira, respeitados os respectivos graus de habilitação.

Da leitura do dispositivo em relevo, depreende-se, a priori, que existem categorias distintas de profissionais dentro do rol da profissão da enfermagem, definidos a partir dos graus de habilitação exigidos para cada cargo, dentre os quais, destaca-se no momento, o de Técnico de Enfermagem e o de Auxiliar de Enfermagem

Da análise pormenorizada da Lei nº 7.498/1986 e do Decreto nº 94.406/1987 que a regulamenta, verifica-se que as profissões de Técnico de Enfermagem e de Auxiliar de Enfermagem possuem exigências de habilitação distintas e atribuições específicas.

Com relação as exigências de habilitação e a descrição das atribuições de cada categorias dos profissionais acima mencionados, eis o teor dos dispositivos legais:

Art. 7º São Técnicos de Enfermagem:

- I - o titular do diploma ou do certificado de Técnico de Enfermagem, expedido de acordo com a legislação e registrado pelo órgão competente;
- II - o titular do diploma ou do certificado legalmente conferido por escola ou curso estrangeiro, registrado em virtude de acordo de intercâmbio cultural ou revalidado no Brasil como diploma de Técnico de Enfermagem.

Art. 8º São Auxiliares de Enfermagem:





- I - o titular de certificado de Auxiliar de Enfermagem conferido por instituição de ensino, nos termos da lei e registrado no órgão competente;
- II - o titular de diploma a que se refere a Lei nº 2.822, de 14 de junho de 1956;
- III - o titular do diploma ou certificado a que se refere o inciso III do art. 2º da Lei nº 2.604, de 17 de setembro de 1955, expedido até a publicação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961;
- IV - o titular de certificado de Enfermeiro Prático ou Prático de Enfermagem, expedido até 1964 pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, do Ministério da Saúde, ou por órgão congênere da Secretaria de Saúde nas Unidades da Federação, nos termos do Decreto-lei nº 23.774, de 22 de janeiro de 1934, do Decreto-lei nº 8.778, de 22 de janeiro de 1946, e da Lei nº 3.640, de 10 de outubro de 1959;
- V - o pessoal enquadrado como Auxiliar de Enfermagem, nos termos do Decreto-lei nº 299, de 28 de fevereiro de 1967;
- VI - o titular do diploma ou certificado conferido por escola ou curso estrangeiro, segundo as leis do país, registrado em virtude de acordo de intercâmbio cultural ou revalidado no Brasil como certificado de Auxiliar de Enfermagem.

(...) Omissis

Art. 12. O Técnico de Enfermagem exerce atividade de nível médio, envolvendo orientação e acompanhamento do trabalho de enfermagem em grau auxiliar, e participação no planejamento da assistência de enfermagem, cabendo-lhe especialmente:

- a) participar da programação da assistência de enfermagem;
- b) executar ações assistenciais de enfermagem, exceto as privativas do Enfermeiro, observado o disposto no parágrafo único do art. 11 desta lei;
- c) participar da orientação e supervisão do trabalho de enfermagem em grau auxiliar;
- d) participar da equipe de saúde.





Art. 13. O Auxiliar de Enfermagem exerce atividades de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços auxiliares de enfermagem sob supervisão, bem como a participação em nível de execução simples, em processos de tratamento, cabendo-lhe especialmente:

- a) observar, reconhecer e descrever sinais e sintomas;
- b) executar ações de tratamento simples;
- c) prestar cuidados de higiene e conforto ao paciente;
- d) participar da equipe de saúde. *(grifei)*

Por sua relevância, veja-se o quanto regulamentado pelo Decreto nº 94.406/1987, com relação as incumbências de cada cargo:

Art. 10. O Técnico de Enfermagem exerce as atividades auxiliares, de nível médio técnico, atribuídas à equipe de enfermagem, cabendo-lhe:

I - assistir ao Enfermeiro:

- a) no planejamento, programação, orientação e supervisão das atividades de assistência de enfermagem;
- b) na prestação de cuidados diretos de enfermagem a pacientes em estado grave;
- c) na prevenção e controle das doenças transmissíveis em geral em programas de vigilância epidemiológica;
- d) na prevenção e no controle sistemático da infecção hospitalar;
- e) na prevenção e controle sistemático de danos físicos que possam ser causados a pacientes durante a assistência de saúde;
- f) na execução dos programas referidos nas letras i e o do item II do art. 8º;

II - executar atividades de assistência de enfermagem, excetuadas as privativas do enfermeiro e as referidas no art. 9º deste Decreto;

III - integrar a equipe de saúde.





Art. 11. O Auxiliar de Enfermagem executa as atividades auxiliares, de nível médio, atribuídas à equipe de enfermagem, cabendo-lhe:

I - preparar o paciente para consultas, exames e tratamentos;

II - observar, reconhecer e descrever sinais e sintomas, ao nível de sua qualificação;

III - executar tratamentos especificamente prescritos, ou de rotina, além de outras atividades de enfermagem, tais como:

- a) administrar medicamentos por via oral e parenteral;
- b) realizar controle hídrico;
- c) fazer curativos;
- d) aplicar oxigenoterapia, nebulização, enterocisma, enema e calor ou frio;
- e) executar tarefas referentes à conservação e aplicação de vacinas;
- f) efetuar o controle de pacientes e de comunicantes em doenças transmissíveis;
- g) realizar testes e proceder à sua leitura, para subsídio de diagnóstico;
- h) colher material para exames laboratoriais;
- i) prestar cuidados de enfermagem pré e pós-operatórios;
- j) circular em sala de cirurgia e, se necessário, instrumentar;
- l) executar atividades de desinfecção e esterilização;

IV - prestar cuidados de higiene e conforto ao paciente e zelar por sua segurança, inclusive:

- a) alimentá-lo ou auxiliá-lo a alimentar-se;
- b) zelar pela limpeza e ordem do material, de equipamentos e de dependências de unidades de saúde;

V - integrar a equipe de saúde;

VI - participar de atividades de educação em saúde, inclusive:

- a) orientar os pacientes na pós-consulta, quanto ao cumprimento das prescrições de enfermagem e médicas;





b) auxiliar o Enfermeiro e o Técnico de Enfermagem na execução dos programas de educação para a saúde;

VII - executar os trabalhos de rotina vinculados à alta de pacientes;

VIII - participar dos procedimentos pós-morte. *(grifei)*

A mera leitura dos artigos em relevo, indica que os referidos cargos possuem exigências de habilitação e atribuições distintas, o que demonstra relevantes diferenças entre as categorias.

Neste sentido, esta Procuradoria Jurídica entende pela impossibilidade de transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem no quadro de pessoal, tendo em vista que os referidos cargos possuem exigências de habilitação, qualificação técnica e atribuições específicas, o que demonstra relevantes diferenças entre as categorias.

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

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

“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz.” (STF, Pleno, Relator Ministro Evandro Lins e Silva. Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276) (grifei)





A 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."

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.

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.

Conclui-se que o presente **Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal**, por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal reservou privativamente ao Chefe do Poder Executivo.





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 139/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **GEZIANO LÚCIO SOUZA FERREIRA**, que autoriza o Poder Executivo Municipal, a transformar o cargo de Auxiliar de Enfermagem em Técnico em Enfermagem e dá outras providências, em razão das **inconstitucionalidades formal e material** encontradas na proposição legislativa.

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

Colatina – ES, 28 de junho de 2025.

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



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340031003100340038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em **28/06/2025 18:52**

Checksum: **6D166FF905EB6E493F920C82D0F8271D6C16BFC78E663C9507E6425840A5D3B7**



Autenticar documento em <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 340031003100340038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.