



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 220/2025, que dispõe sobre a prestação de assistência jurídica gratuita aos membros da Guarda Civil Municipal do Município em processos judiciais e administrativos decorrentes do exercício de suas funções, e dá outras providências.

Autoria: Vereador **VITOR SOARES LOUZADA**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 220/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **VITOR SOARES LOUZADA**, que dispõe sobre a prestação de assistência jurídica gratuita aos membros da Guarda Civil Municipal do Município em processos judiciais e administrativos decorrentes do exercício de suas funções, e dá outras providências.

1





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 24 de setembro de 2025, conforme protocolo nº 2254/2025 e processo nº 2254/2025.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 29 de setembro 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*:

4





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 06 de outubro de 2025.

Recebi para emissão de Parecer na data de **07 de outubro 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 dispõe sobre a prestação de assistência jurídica gratuita aos membros da Guarda Civil Municipal do Município em processos judiciais e administrativos decorrentes do exercício de suas funções, 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.

Ademais, o projeto de lei que ora se analisa estabelece, indevidamente, prazo para que o Poder Executivo Municipal regulamente a presente Lei. Entretanto esta fixação de prazo, já foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's nº 4.728 e 4.727, conforme se verá adiante, por violação aos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

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 220/2025

Políticas públicas que visam proteger os membros da Guarda Civil Municipal e suas famílias 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 fortalecer a Guarda Civil Municipal, valorizar os servidores e dar maior tranquilidade para que cumpram sua função essencial de proteger a sociedade, no âmbito do Município de Colatina/ES. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal na parte em que dispõe sobre a prestação de assistência jurídica gratuita aos membros da Guarda Civil Municipal do Município em processos judiciais e administrativos decorrentes do exercício de suas funções, 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).

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 e a Constituição do Estado do Espírito Santo reservaram, privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Veja-se a redação do art. 1º, do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º. O Município prestará assistência jurídica gratuita aos membros da Guarda Civil Municipal que, em razão do exercício de suas funções, responderem a processos de natureza civil, criminal ou administrativa.

§1º A assistência de que trata o caput também compreende:

- I – processos administrativos movidos por ou perante outros entes federativos ou suas autarquias, bem como perante autarquias ou fundações municipais;
- II – demandas administrativas ou judiciais que a família do membro da Guarda Civil Municipal venha a sofrer, desde que decorrentes diretamente do exercício funcional do servidor;
- III – demandas administrativas ou judiciais que o membro da GCM ou sua família tiverem em virtude de falecimento ou invalidez, desde que decorrentes do exercício das funções do cargo.





§2º A assistência inclui, além da defesa técnica por advogados, o pagamento de eventuais custas processuais em todas as instâncias judiciais ou administrativas.

§3º O dever de prestar assistência de que trata esta Lei independe da concessão do benefício da Justiça Gratuita. *(grifei)*

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 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 obrigatoria disponibilidade de atendimento por tradutor ou intérprete de Libras a pessoas com deficiência auditiva nos órgãos e entidades da Administração

22





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. Atrelado 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, 10020004867, 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 câmara 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)

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.

Verifica-se ainda **outra inconstitucionalidade**, no caso, sob o aspecto material. É que o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento das ADI's nº 4.728 e 4.727, declarou inconstitucional a fixação de prazo por parte do Poder Legislativo para que o Chefe do Poder Executivo regulamente as leis, por violação aos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República, como é o caso dos autos.

No caso em tela, observa-se ainda que o referido Projeto de Lei, ao determinar que o Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, estabelecendo as normas complementares necessárias à sua aplicação, acaba





por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal reservou privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Veja-se a redação do art. 5º, do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 5º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, contados de sua publicação. (*grifei*)

A fim de assegurar a fiel execução das leis, é cabível a participação do Poder Executivo mediante edição de decreto regulamentar, um ato normativo secundário, que encontra previsão no artigo 84, II e IV, da Constituição Federal de 1988:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê em seu art. 91, incisos I e III, sobre a direção superior da administração exercida pelo Chefe do Poder Executivo Estadual e sua competência privativa para a regulamentação da legislação, *in verbis*:

Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

De igual modo, a Lei Orgânica do Município de Colatina (Lei nº 3.547, de 05 de abril de 1990) em seu artigo 99, II e IV, dispõe:





Art. 99 Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

II - Exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

IV - Sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Por força do princípio da simetria federativa de competências, as normas constitucionais que reservam determinadas atribuições ao Presidente da República são aplicáveis aos demais entes federados. Desse modo, os dispositivos constitucionais mencionados devem ser observados pelos Estados-membros, assim como pelos Municípios, eis que o poder de organização que lhes é constitucionalmente conferido deve submeter-se aos princípios constantes da Carta da República, nos termos dos artigos 25 e 29, respectivamente.

Observa-se que inúmeras leis, diante de sua relevância social e importância para a coletividade estabelecem prazo para que o Chefe do Poder Executivo exerça o poder regulamentar.

Ocorre que, esta regulamentação, invariavelmente envolve atos de direção da Administração, cuja legitimidade é privativa do Chefe do Poder Executivo, no que se mostra inviável que o Poder Legislativo fixe prazo para que o Presidente, o Governador ou o Prefeito exerçam o poder regulamentar, cujo exercício, por excelência e por direito, já lhes cabe, conforme comando previsto na Carta Política.

Nesse sentido, o Egrégio Supremo Tribunal Federal já possuía entendimento de que não cabe ao Poder Legislativo a imposição de prazo para que o Poder Executivo regule leis e normas. Confira-se o teor da ADI nº 3.394 julgada em 02/04/2007, de Relatoria do Ministro **Eros Grau**:

“Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de





regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar'. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000."

(ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02-04-2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117) (grifei)

Também sobre o mesmo tema, veja-se o precedente STF, ADI nº 2393-AL, em que, por unanimidade de Votos, entenderam os Ministros do Pretório Excelso por suspenderem a eficácia do dispositivo que fixava o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para que o chefe do Poder Executivo enviasse ao Poder Legislativo projeto de lei que disporia sobre a emenda à Constituição estadual:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR MILITAR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PROJETO DE LEI: INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 9º DO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22, DE 26.12.2000, COM ESTE TEOR: "§ 9º. O Chefe do Poder Executivo Estadual, encaminhará à Assembleia Legislativa de Alagoas, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, da aprovação desta Emenda, para fins de deliberação pelos seus Deputados, do Projeto de Lei que define, na forma prescrita pela parte final do inciso LXI do art.

1. A norma questionada contém cláusula de inconstitucionalidade formal pois impõe ao Chefe do Poder Executivo, e em prazo determinado, o





encaminhamento de projeto de lei, que, segundo a Constituição Federal, depende exclusivamente de sua própria iniciativa, por tratar de regime jurídico de servidor público (art. 61, § 1º, letra “c”).

2. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. Plenário. Decisão unânime.*

(ADI 2393, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 13-02-2003, DJ 28-03-2003 PP-00064 EMENT VOL-02104-02 PP-00231) (grifei)

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4.728, sob a relatoria da Ministra **Rosa Weber**, bem como no julgamento da ADI nº 4.727, sob a relatoria do Ministro **Edson Fachin**, reiterou seu entendimento de que a imposição de prazo para que o Poder Executivo regulamente disposições legais viola os artigos 2º e 84, II da Constituição Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.601/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO, ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS DA LEI QUESTIONADA. NÃO CONHECIMENTO, EM PARTE. ART. 9º. ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS CONSTANTES DE REFERIDO DIPLOMA NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.”

1. *Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.*

2. *Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua*





formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.

3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.”

(ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o

29





que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.”

(ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023) (grifei)

Não incumbe, portanto, ao Poder Legislativo estabelecer prazos para que o Poder Executivo cumpra sua função constitucional de regulamentar as leis, sob pena de incorrer em violação ao princípio da separação dos Poderes.

A definição do prazo é que faria com que um Poder do Estado (o Legislativo) ditasse regras de conduta administrativa a outro (o Executivo) com prazo para atuar regulamentando o que legislado.

Aliás, registre-se que não há, na Constituição da República, qualquer norma que legitime a atuação do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo impondo-lhe prazo para que este exerça seu poder regulamentar.

Nesse sentido, qualquer norma que impõe prazo certo para prática de tais atos, configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

Conclui-se que o presente **Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade material**, por estabelecer, indevidamente, prazo para que o Chefe do Poder Executivo regulamente o presente projeto de lei, violando os artigos 2º e 84, II da Constituição Federal, conforme decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, proferidas nos julgamentos das ADI's nº 4.728 e nº 4.727.





Verifica-se também que o presente **Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal**, por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo reservaram, privativamente ao Chefe do Poder Executivo (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).

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

Em conclusão, e considerando que a manifestação da Procuradoria se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, **opino**:

a) Pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 220/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **VITOR SOARES LOUZADA**, que dispõe sobre a prestação de assistência jurídica gratuita aos membros da Guarda Civil Municipal do Município em processos judiciais e administrativos decorrentes do exercício de suas funções, e dá outras providências, em razão das **inconstitucionalidades formal e material** encontradas na proposição legislativa.

b) Pela impossibilidade de a Procuradoria Jurídica adentrar na análise de mérito relativo à **conveniência e oportunidade** da prática dos atos administrativos, aspectos **técnicos, operacionais, políticos, financeiros, contábeis, econômicos**, dentre outros que não sejam necessariamente jurídicos.

c) Cabe à Autoridade do Órgão Público exercer o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados pelos seus auxiliares e por ela própria, inclusive aqueles relativos à proporcionalidade, razoabilidade, conveniência e oportunidade.

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

Colatina – ES, 07 de outubro de 2025.





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo
Procuradoria Jurídica

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 340033003500300034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em 07/10/2025 16:03

Checksum: **9296BE391D3C663427098668C917D9DE152B7E70C8DCAF400571DF2EBB1F2802**

