



PARECER JURÍDICO

Da: Procuradoria Jurídica

À: Presidência da Câmara Municipal de Colatina/ES

Assunto: Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 054/2026, que dispõe sobre a declaração de Utilidade Pública do Abrigo das Patinhas-Centro de Proteção e Defesa dos Animais de Colatina ES e dá outras providências.

Autoria: Vereadora **LUNANDA VAGO**

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 054/2026**, de autoria da Excelentíssima Senhora Vereadora **LUNANDA VAGO**, que dispõe sobre a declaração de Utilidade Pública do Abrigo das Patinhas-Centro de Proteção e Defesa dos Animais de Colatina ES e dá outras providências.





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 16 de abril de 2026, conforme protocolo nº 794/2026 e processo nº 794/2026.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 22 de abril de 2026.

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 pela Presidência 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 pela Presidência 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 a Presidência 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 pela Presidência 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 a Presidência 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 à Presidência 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 pela Presidência 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 da Presidência desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 24 de abril de 2026.

Recebi para emissão de Parecer na data de **01 de maio de 2026**.

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 declaração de Utilidade Pública do Abrigo das Patinhas-Centro de Proteção e Defesa dos Animais de Colatina ES 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, alínea “b”, 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.

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 054/2026

Políticas públicas que buscam a proteção e os cuidados dos animais em situação de vulnerabilidade no Município de Colatina/ES, apesar de louváveis, precisam estar de acordo com o processo legislativo vigente na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

É digna de aplausos a proposição de autoria da nobre Vereadora, tendo em vista que pretende contribuir com a saúde pública; o controle da população de animais em situação de rua; e ainda promove o bem-estar da comunidade 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 declaração de Utilidade Pública do Abrigo das Patinhas-Centro de Proteção e Defesa dos Animais de Colatina ES 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, alínea “b”, da Constituição Federal e do artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo).

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

A ideia consagrada na presente proposição legislativa interfere, diretamente nas atribuições do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração, organização, execução e gestão, logo, veicula matéria de alçada exclusiva de outro poder, as quais são imunes à interferência do Poder Legislativo.

No caso em tela, observa-se que o 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 Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º. Fica declarada de Utilidade Pública o ABRIGO DAS PATINHAS – CENTRO DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS ANIMAIS DE COLATINA ES, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 43.666.259/000189, com sede em Lajinha do Oito, zona Rural, Colatina/ES.

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, "b" 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*

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (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"**, 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; (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, “c”**, prescreve:

Art. 77 (...) Omissis

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

(...) Omissis

II – Disponham sobre:

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.

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, transgride 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)

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - 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, transgride 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”

(STF, ADIMC 2.364 AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12- 2001, p. 23) (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: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte.

1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade.

2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007.

3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual.

4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal).”

(ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020) (grifei)





“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 SUSPENSÃO COM EFEITOS EX NUNC. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder





Executivo Municipal deflagrar o processo legislativo que verse sobre a organização administrativa municipal. 2. A modificação das regras de atuação dos agentes municipais de fiscalização urbanística viola o princípio constitucional da separação dos poderes, ante a usurpação de competência privativa do Prefeito Municipal. 3. Medida cautelar deferida com efeitos ex nunc. Suspensão da eficácia da Lei Complementar Municipal nº 074/2019. Aplicabilidade da lei revogada.” (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200012985, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 17/12/2020, Data da Publicação no Diário: 05/02/2021) (grifei)

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

De outro lado, cumpre ressaltar que a **declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa**, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

No Município de Colatina, a **Lei nº 3.954, de 03 de novembro de 1992** estabelece o regime abstrato e os critérios para a obtenção do título de utilidade pública. Contudo, a análise da documentação, a comprovação do funcionamento regular, da finalidade não lucrativa e do cumprimento dos requisitos formais elencados no artigo 2º da referida lei, como as atas e o número de sócios, constituem atos de *gestão* e de *administração* dos interesses públicos, por implicarem a concessão de um benefício ou de um *status* jurídico especial a uma entidade privada, que a habilita, por exemplo, a receber recursos públicos ou a gozar de isenções tributárias.

A declaração de utilidade pública a uma entidade *específica*, como é o caso concreto, representa um ato de *gestão administrativa* que o Poder Legislativo, ao exercê-lo,





invade a esfera de competência do Poder Executivo. O papel do Legislativo seria o de estabelecer, por meio da Lei nº 3.954/1992, o conjunto de regras e requisitos aplicáveis a todas as entidades interessadas, cabendo ao Executivo, no exercício de sua função administrativa, verificar o cumprimento desses requisitos e, se for o caso, por meio de um ato administrativo (decreto ou portaria), conceder o título pretendido.

O professor **ERIBERTO FRANCISCO MARIN** (*Rev. Fac. Dir. UFG, v. 19/20, n. 1, p. 39-46, jan./dez. 1995/96, pág. 41*) conceitua com clareza as entidades de utilidade pública:

“as entidades de utilidade pública podem ser definidas como as pessoas jurídicas de direito privado criadas ou instituídas por particulares, nos termos da lei, para o desempenho perene, efetivo e desinteressado de atividades de interesse público, em vista do bem-estar social, de necessidade e proveito de uma comunidade ou de toda coletividade, passíveis de serem reconhecidas pelos poderes públicos (na esfera federal, estadual e municipal) como espontâneas colaboradoras do Estado.”

A tese da inconstitucionalidade por vício de iniciativa em leis de origem parlamentar que declaram utilidade pública a entidades privadas encontra-se solidamente sedimentada na jurisprudência da Corte Suprema, cujo entendimento se aplica compulsoriamente aos Estados e Municípios por força do princípio da simetria constitucional, que vincula os entes federados à observância das regras de organização e funcionamento dos Poderes da União.

Assim, projetos de lei, de iniciativa parlamentar que versem sobre a concessão de título de utilidade pública a entidades de direito privado são considerados inconstitucionais conforme recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.052/SP, cuja relatora foi a **Min. ROSA WEBER**, *in verbis*:

“De outro lado, cumpre ressaltar que a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em





vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado.” (STF – ADI 4052 SP 0001190- 31.2008.1.00.0000, Relª Rosa Weber, julgamento 04/07/2022, Tribunal Pleno, publicação 12/07/2022). (grifei)

A tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.052/SP, ao declarar a inconstitucionalidade do item n. 4 do §1º do art. 24 da Constituição Estadual de São Paulo, que atribuía iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de leis sobre declaração de utilidade pública de entidades de direito privado, é de efeito vinculante e se aplica integralmente ao Município de Colatina. Desta feita, o ato de declarar a utilidade pública, por exigir a *verificação concreta* do atendimento de requisitos legais (atividade administrativa), não pode ser validamente deflagrado pelo Poder Legislativo, sob pena de ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

Em perfeita consonância com o entendimento do STF, os Tribunais de Justiça Estaduais têm consistentemente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que versem sobre a concessão de título de utilidade pública, reconhecendo o vício de iniciativa e a usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo. Neste sentido, são pertinentes os seguintes precedentes de Tribunais de Justiça, que aplicam a mesma fundamentação da ADI 4052/SP:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.839, de 26 de maio de 2022, do Município de Casa Branca, que ‘declara de utilidade pública municipal a Sociedade Esportiva Palmeirinha’.

Vício de iniciativa. Matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes. Afronta ao princípio da reserva da administração (art. 47, inciso XIV, da Constituição Estadual). Julgamento da ADI 4052/SP, com trânsito em julgado em 09.08.2022. Declarada a inconstitucionalidade do item 4 do § 1º do art. 24





da Carta Paulista pelo C. STF. Efeito vinculante. Ação julgada procedente, com efeitos 'ex tunc'." (TJSP – Direta de Inconstitucionalidade: 2178354-47.2022.8.26.0000 São Paulo, Relator: Aroldo Viotti, julgamento 22/03/2023, órgão especial, publicação 24/03/2023). (grifei)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.838, de 26 de maio de 2022, que declara a utilidade pública municipal a Associação Casabranquense de Cultura Physica e Esportes. **Vício de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar interferindo diretamente nas atribuições do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes. Ocorrência. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Declaração de utilidade pública a instituições e entidades privadas correspondente a típica atividade administrativa, uma vez que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa.** Art. 24, § 1º, item 4, da Constituição Estadual declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI n. 4.052/SP. Inconstitucionalidade. Ação procedente.” (TJ-SP – Direta de Inconstitucionalidade 2178335-41.2022.8.26.0000 São Paulo, Rel. Evaristo dos Santos, julgamento 16/08/2023, órgão especial, publicação 17/08/2023). (grifei)*

Desse modo, resta evidente que a proposição legislativa invade matéria de natureza administrativa, uma vez que a declaração de instituição como de utilidade pública tem o condão de atribuir vantagens fiscais e financeiras, bem como responsabilidades à Administração Pública, razão pela qual deve ter sido seu projeto de lei iniciado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

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 e a Constituição do





Estado do Espírito Santo reservaram, privativamente ao Chefe do Poder Executivo (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).

2.6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O conceito de técnica legislativa pode ser amplo ou estrito. Em sentido amplo, compreende não só questões relacionadas à redação propriamente dita do ato legislativo, mas também ao processo legislativo que o cerca. Já o seu conceito em sentido estrito abrange apenas a forma mais adequada para a elaboração dos atos legislativos, portanto, enfoca apenas questões formais, como linguagem, numeração, precisão terminológica, distribuição dos temas no corpo do ato normativo, entre outros.

Desse modo, a técnica legislativa tem sido definida como a ciência ou arte de elaborar as leis. Com efeito, é o conjunto de atos e normas que disciplina a elaboração dos atos legislativos. A importância da redação técnica dos projetos está na necessidade de traduzir fielmente os interesses do titular da iniciativa, para a explicação clara da proteção jurídica conferida ao fato social escolhido.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no parágrafo único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Com relação às questões de técnica legislativa, observa-se que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento Municipal, dentro da margem da conveniência e oportunidade que lhes cabem.





Não é demais lembrar que, nos termos do art. 68, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES (Resolução nº 279, de 06 de julho de 2020) compete à Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final, dentre outras atribuições, analisar as proposições sob o aspecto lógico e gramatical, de modo a adequar seu texto ao bom vernáculo.

A função da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final é exatamente dar a redação final dos projetos aprovados, corrigindo erros de linguagem, lapsos e inexatidões materiais. Além disso, a Comissão deve observar as diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

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 054/2026, de autoria da Excelentíssima Senhora Vereadora **LUNANDA VAGO**, que dispõe sobre a declaração de Utilidade Pública do Abrigo das Patinhas-Centro de Proteção e Defesa dos Animais de Colatina ES e dá outras providências, em razão das **inconstitucionalidades formal e material** encontradas na proposição legislativa.

b) Pela impossibilidade de a Procuradoria Jurídica adentar 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.

d) Pela possibilidade jurídica de a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES utilizar-se deste Parecer Jurídico como referência e fundamento em atos emanados pela **Presidência** (Decisões, Despachos, Ofícios etc) e pelas **Comissões** (Pareceres, Ofícios etc), em casos e/ou situações análogas ou semelhantes que ocorram no âmbito do Poder Legislativo Municipal de Colatina/ES, tendo por objetivo prestigiar os princípios da eficiência, da celeridade e da otimização dos serviços públicos deste órgão público municipal; devendo, para tanto, juntar cópia desta manifestação jurídica no respectivo processo legislativo em trâmite.

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

Colatina – ES, 29 de abril de 2026.

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 340037003300310039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em **29/04/2026 15:19**

Checksum: **A5B817F38E3C44C6252BA9E3CFC7B61F5D628B3E81C768A4DE2EF32B090CA9DE**



Autenticar documento em <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 340037003300310039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.