



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 085/2025, que dispõe sobre a convalidação do procedimento licitatório e autorização para a alienação de imóvel do Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental - SANEAR, e dá outras providências.

Autoria: PREFEITO MUNICIPAL DE COLATINA/ES

1. DO RELATÓRIO

1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 085/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Colatina/ES, **RENZO VASCONCELOS**, que dispõe sobre a convalidação do procedimento licitatório e autorização para a alienação de imóvel do Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental - SANEAR, e dá outras providências.

1





A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina/ES no dia 12 de maio de 2025, conforme protocolo nº 1183/2025 e processo nº 1183/2025.

A proposição legislativa foi lida na Sessão Ordinária realizada no dia 12 de maio de 2025.

Os autos do Projeto de Lei nº 085/2025 (Processo nº 1183) vieram acompanhados dos seguintes documentos e informações:

- 1) Mensagem nº 015/2025;
- 2) Projeto de Lei Ordinária;
- 3) Decisão (Processo: 004771/2025);
- 4) Certidão do Cartório de 1º Ofício de Colatina/ES;
- 5) Boletim de Cadastro Imobiliário;
- 6) Relação de bens patrimoniais detalhada.

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

Cumpra 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, *ipsis litteris*:

Art. 122 Quando a proposição consistir em proposta de emenda à Lei Orgânica, de projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o Expediente, será dirigida ao Presidente para que encaminhe, no prazo máximo de 3 (três) dias, caso entenda necessário, à Procuradoria Jurídica da Câmara para parecer ou às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.

Aliás o parágrafo 6º do art. 122 do mesmo Regimento Interno reafirma a facultatividade na solicitação pelo Presidente do Poder Legislativo Municipal para a emissão da manifestação jurídica e ainda prescreve que o parecer jurídico possui natureza não vinculante, *verbatim*:

§ 6º O parecer emitido pela Procuradoria Jurídica é facultativo e não possui natureza vinculante.

Portanto, as proposições legislativas podem ou não ser submetidas à análise da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES. Caso o Presidente desta Casa de Leis entenda por bem enviar a proposição para que seja analisada pela Procuradoria poderá fazê-lo. Poderá ainda, se preferir enviar a proposição diretamente às Comissões Permanentes competentes para os pareceres técnicos.

Trata-se de uma prerrogativa conferida ao Presidente deste Poder Legislativo pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES quanto à análise das proposições legislativas apresentadas. Poderão elas ser enviadas para a Procuradoria Jurídica ou para as Comissões Permanentes.





Desse modo, a solicitação pelo Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES emissão de parecer jurídico da Procuradoria é **facultativa** e a manifestação jurídica possui natureza **não vinculante**.

1.5. DA TEMPESTIVIDADE DO PARECER JURÍDICO

O termo “tempestividade” representa um conceito atrelado ao Direito Processual que qualifica atos processuais realizados pelas partes da lide, dentro do prazo previsto na norma.

Em relação ao prazo para a Procuradoria emitir o parecer jurídico em proposições legislativas, destaque-se que o **art. 122, §§ 4º e 5º da Resolução nº 279/2020**, de 06 de julho de 2020 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina/ES) prescreveu o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição, excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento, *in verbis*:

Art. 122 ...

§ 4º A Procuradoria Jurídica terá o prazo de até 5 (cinco) dias úteis para emissão do parecer a partir do recebimento da proposição e após encaminhará ao Presidente.

§ 5º No caso do parágrafo anterior os prazos serão contados excluindo o dia do recebimento e incluindo o do vencimento.

Em matéria de processo e procedimento, a regra geral é a de que os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento, seguindo assim a sistemática adotada na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), notadamente, o art. 224, *caput*, do diploma processual:

Art. 224. Salvo disposição em contrário, os prazos serão contados excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento.





Portanto, é patente a tempestividade quanto ao prazo para a emissão da presente manifestação jurídica por parte da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Colatina/ES.

Despacho do Presidente desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 14 de maio de 2025.

Recebi para emissão de Parecer na data de **14 de junho de 2025**.

É o **Relatório** necessário. Passo a análise do caso em tela com os fundamentos de fato e de direito, bem como a devida conclusão.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias.

Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a **Constituição Federal**, a **Constituição Estadual**, a **Lei Orgânica** e o **Regimento Interno da Câmara Municipal**. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os pormenores e detalhes do processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc.

Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado do Espírito Santo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

Nos próximos subtópicos far-se-á a análise da constitucionalidade formal e da constitucionalidade material da presente proposição, a fim de verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo





Trata-se, portanto da realização da **análise da constitucionalidade** formal e material do Projeto de Lei.

Nesse sentido, tem-se que o parâmetro e a referência são a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo para a análise da compatibilidade da norma que está sendo produzida.

2.2. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Há a incidência da inconstitucionalidade formal quando houver vício no processo legislativo. A inconstitucionalidade formal é também chamada por inconstitucionalidade nomodinâmica ou extrínseca. A inconstitucionalidade formal incide sobre os fatos e não sobre o direito posto.

A doutrina de **Gilmar Ferreira Mendes** e **Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811*) é precisa ao bem definir o fenômeno da inconstitucionalidade formal nos seguintes termos, *ipsis litteris*:

“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*.

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 **Projeto de Lei nº 085/2025** incorre em **inconstitucionalidade material**, por violação ao **princípio constitucional da legalidade** (art. 37, *caput*, da Constituição Federal e art. 32, *caput*, da Constituição do Estado do Espírito Santo) dos atos da Administração Pública, na medida em que a proposição legislativa, de iniciativa do Poder Executivo Municipal não observou procedimentos formais exigidos pela legislação em vigor (artigo 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal - Lei nº 3.547/1990 e o artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

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 085/2025

De início, antes de entrar na análise da proposição legislativa, revela-se importante revisitar alguns institutos jurídicos que se relacionam diretamente com o tema sob enfoque. Desse modo, serão feitas breves considerações sobre o conceito e o alcance de figuras jurídicas como: a alienação; a desafetação e o leilão.

Veja-se a redação do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

Art. 1º Fica convalidado o procedimento licitatório na modalidade leilão, referente à alienação do bem imóvel descrito no artigo 2º desta Lei, em razão da manutenção do interesse público, da ausência de prejuízo a terceiros e da observância da maior oferta pelo bem, nos termos do artigo 76, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 1º A convalidação mencionada no caput deste artigo abrange vício sanável e visa preservar a eficácia do certame realizado.

§ 2º A autorização da alienação será efetivada mediante justificativa de interesse público e aprovação legislativa por maioria dos membros da Câmara Municipal, conforme disposto no artigo 16, caput e parágrafo 3º, da Lei Orgânica do Município de Colatina.

§ 3º O bem imóvel será considerado desafetado de sua finalidade pública, conforme laudo técnico emitido pelo setor de patrimônio do SANEAR, atestando sua desnecessidade para os serviços públicos municipais.

Art. 2º Fica o SANEAR autorizado a alienar o bem imóvel, de sua propriedade, identificado com as seguintes características:





- I – localização: Rua Bernardo Augusto Sperandio, Bairro Honório Fraga, Colatina/ES;
- II – matrícula no Cartório de Registro de Imóveis: 18.064;
- III – inscrição imobiliária: 01042410169001;
- IV – ficha de tombamento do patrimônio:000001965;
- V – avaliação mínima: R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais).

Art. 3º O produto da alienação será destinado a investimentos em infraestrutura e melhorias no saneamento básico do Município, assegurando sua aplicação em benefício da coletividade.

Parágrafo único. A utilização dos recursos oriundos da alienação será acompanhada por mecanismos de transparência e fiscalização, permitindo o controle social sobre sua destinação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

2.5.1. Mensagem do Chefe do Poder Executivo Municipal no PL nº 085/2025

Em mensagem enviada ao Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES, o Senhor Prefeito Municipal informa que o projeto de lei tem por objeto a convalidação de procedimento licitatório relacionado a imóvel pertencente ao SANEAR, e ainda a autorização de sua alienação pela referida autarquia municipal.

Alega que o imóvel foi objeto de leilão por parte da gestão anterior, porém sem a devida autorização legislativa prévia, conforme determina o artigo 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal (Lei nº 3.547/1990) e o artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Veja-se a redação do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal:





Art. 16 São inalienáveis os bens públicos não edificados, salvo os casos em que o interesse público o justificar, mediante prévia avaliação e autorização legislativa.

§ 1º São também inalienáveis os bens imóveis públicos, edificados ou não, utilizados pela população em atividades de lazer, esporte e cultura, os quais somente poderão ser utilizados para outros fins se o interesse público o justificar, mediante autorização legislativa.

§ 2º A alienação de bem imóvel público edificado, depende de avaliação prévia, licitação e aprovação legislativa.

§ 3º A autorização legislativa mencionada no “caput” deste artigo é sempre prévia e depende do voto da maioria dos membros da Câmara.

Sustenta que os atos administrativos com vícios de competência, de forma e de procedimento são passíveis de serem convalidados pela Administração Pública, e até mesmo esta é uma recomendação nestes casos.

Por outro lado, informa serem insanáveis os atos que apresentem defeitos quanto ao motivo, à finalidade e ao objeto, citando como exemplo, o Acórdão nº 3510/2011 do Tribunal de Contas da União – TCU.

Cita princípios da economicidade e da segurança jurídica como legitimadores para a convalidação do procedimento licitatório.

Também alega que a manutenção do ato por meio da convalidação não trará prejuízo ao interesse público e nem a terceiros.

Cita o contextualismo como sendo a ideia que norteia a interpretação jurídica de acordo com as questões práticas atinentes, e o consequentialismo orientando a tomada de decisão de acordo com as consequências práticas, ambos amparados pela Lei nº 13.655/2018.

Por fim, afirma que o imóvel em questão não possui mais utilidade para a autarquia, tratando-se portando, de bem dominical, nos termos do art. 99, inciso III, do Código Civil.





2.5.2. Da Alienação

A alienação é o negócio jurídico bilateral por meio do qual o titular do bem, in casu, o Estado, transfere a sua propriedade a outra pessoa. Pode ser a título oneroso, configurando um contrato de compra e venda, ou a título gratuito, caracterizando uma doação. Conforme o art. 76, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a alienação se dará mediante leilão, ressalvadas as hipóteses de dispensa de licitação especificadas no referido dispositivo.

Os bens dominicais podem ser alienados, na medida em que seja evidenciada a sua desnecessidade para a manutenção da atividade estatal e para a satisfação dos fins do Estado.

A alienação dos bens dominicais depende de formalidades destinadas a comprovar a desnecessidade de sua manutenção no patrimônio público.

Em se tratando de bens afetados, é necessária à sua prévia desafetação. Quanto aos bens não afetados, deve ser demonstrada a ausência de interesse na sua manutenção na titularidade de uma pessoa estatal.

No ponto, vale a leitura de **RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA** (*Curso de direito administrativo – 10. ed., rev., atual. e reform. – Rio de Janeiro: Método, 2022, pág. 750*):

“As alienações de bens imóveis e móveis da Administração Pública dependem do preenchimento dos seguintes requisitos (art. 76 da nova Lei de Licitações): a) interesse público devidamente justificado; b) avaliação prévia; e c) licitação na modalidade leilão. A alienação de imóveis da Administração direta, autarquias e fundações, dependerá, ainda, de autorização legislativa (art. 76, § 1º, da nova Lei de Licitações).

No caso dos bens públicos, integrantes das pessoas jurídicas de direito público, a alienação depende, ainda, da desafetação, admitindo-se apenas a alienação de bens públicos dominicais (arts. 98 e 101 do CC).”

Veja-se a redação do art. 76, inciso I, bem como o parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021:





Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

Sobre os bens públicos, revela-se importante a leitura dos arts. 98 a 101 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002):

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispõdo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.





Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

2.5.3. Da Desafetação

A desafetação é ato estatal unilateral, cuja formalização depende de autorização legislativa, por meio do qual o Estado altera o regime jurídico aplicável ao bem público de uso comum do povo ou de uso especial da Administração, produzindo sua submissão ao regime de bem dominical. O professor **MARÇAL JUSTEN FILHO** (*Curso de direito administrativo – 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023*) diferencia a desafetação constitutiva da desafetação declaratória, *ipsis litteris*:

“É possível diferenciar casos de desafetação constitutiva (negativa) e desafetação declaratória. No primeiro caso, existe um ato formal de desafetação do bem, que passa a ser submetido ao regime de bem dominical, inclusive para o efeito de uma eventual alienação. Nesse caso, existe um ato jurídico com efeitos constitutivos negativos. A terminologia significa que a alteração do regime jurídico aplicável ao bem foi produzida por um ato formal, cujos efeitos são produzidos para o futuro.

Mas pode haver casos em que a natureza do bem ou a sua própria destinação conduzam à supressão fática de sua capacidade de satisfazer a necessidade pública. Se isso vier a ocorrer, a prática de um ato de desafetação terá efeitos meramente declaratórios. Ou seja, o bem já estava desafetado concretamente e o ato formal apenas regulariza e formaliza uma situação preexistente.”





Ainda sobre o instituto da desafetação, veja-se a lição de **MATHEUS CARVALHO** (*Manual de Direito Administrativo, 13ª. ed. rev. atual. e ampl. Editora Jus podium, 2025, págs. 1345/1346*):

“Os institutos da afetação e desafetação de bens públicos decorrem do fato de que um bem desafetado pode passar a ter destinação pública específica (mediante afetação) e, da mesma forma, um bem que tem destinação pública específica pode deixar de ostentar a qualidade de bem afetado (mediante desafetação).

Com efeito, afetar o bem é dar destinação pública a bem dominical e desafetar é suprimir a destinação de bem que estava atrelado, de alguma forma, ao interesse público.”

2.5.4. Do Leilão

A modalidade leilão é empregada para a “alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” (inciso XL do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021). É a modalidade adotada quando a Administração Pública pretende alienar um bem que não lhe serve ou que foi objeto de apreensão.

O leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração (art. 31). Caso opte pelo leiloeiro oficial, o órgão ou entidade deve selecioná-lo por meio de credenciamento ou por meio de licitação na modalidade pregão.

Nas palavras do festejado professor **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO** (*Manual de direito administrativo – 37. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023, pág. 543*):

“O leilão é a modalidade de que se socorre a Administração para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou objeto de apreensão legal. O vencedor do certame é aquele que oferece o maior lance. O procedimento pode estar a cargo de leiloeiro oficial, hipótese em que será selecionado em pregão, ou de servidor designado pela Administração.





O edital deverá ser divulgado por sítio eletrônico oficial, contendo todas as informações do certame, e será afixado na sede da Administração. Tal modalidade não requer registro cadastral prévio, é despida de habilitação e será homologada tão logo concluídos os lances (art. 31, §§ 3º e 4º)."

2.5.5. Da Convalidação e sua (in) aplicabilidade ao Projeto de Lei nº 085/2025

Entende-se por **convalidação** o ato pelo qual a Administração Pública ou o particular interessado promove a correção de um ato administrativo anulável.

Para **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO** (*Manual de direito administrativo – 37. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023, pág. 376*):

“A convalidação (também denominada por alguns autores de aperfeiçoamento ou sanatória) é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte. Só é admissível o instituto da convalidação para a doutrina dualista, que aceita possam os atos administrativos ser nulos ou anuláveis.

O instituto da convalidação tem a mesma premissa pela qual se demarca a diferença entre vícios sanáveis e insanáveis, existente no direito privado. A grande vantagem em sua aceitação no Direito Administrativo é a de poder aproveitar-se atos administrativos que tenham vícios sanáveis, o que frequentemente produz efeitos práticos no exercício da função administrativa. Por essa razão, o ato que convalida tem efeitos ex tunc, uma vez que retroage, em seus efeitos, ao momento em que foi praticado o ato originário.”

A festejada jurista **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** (*Direito administrativo – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023, pág. 556*) ensina com clareza sobre o instituto da convalidação em sua clássica obra:





“Convalidação ou saneamento é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado.

Ela é feita, em regra, pela Administração, mas eventualmente poderá ser feita pelo administrado, quando a edição do ato dependia da manifestação de sua vontade e a exigência não foi observada. Este pode emití-la posteriormente, convalidando o ato.”

Valiosa é a lição de **RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA** (*Curso de direito administrativo – 10. ed., rev., atual. e reform. – Rio de Janeiro: Método, 2022, pág. 653*), a respeito da convalidação:

“A convalidação ou sanatória é o salvamento do ato administrativo que apresenta vícios sanáveis. O ato de convalidação produz efeitos retroativos (ex tunc), preservando o ato ilegal anteriormente editado.

Trata-se de hipótese de ponderação de interesses ou princípios no âmbito do Direito Administrativo que relativiza o dever de anulação de atos ilegais, pois a convalidação pressupõe a ponderação entre o princípio da legalidade e outros princípios igualmente constitucionais (segurança jurídica, boa-fé, confiança legítima etc.). A pluralidade de princípios constitucionais, que convivem ao lado do princípio da legalidade, demonstra que os vícios de legalidade podem ser relativizados ou superados a partir da invocação de outros princípios constitucionais que exigem a permanência do ato, mesmo viciado, no mundo jurídico. Vale dizer: a juridicidade do ato administrativo não pressupõe apenas o respeito à lei, mas ao ordenamento jurídico em sua integralidade. Em determinadas situações, a partir da interpretação sistemática do ordenamento jurídico, a anulação do ato, por ilegalidade, pode ser mais prejudicial que a sua convalidação.”

Portanto, a convalidação é uma forma de suprir defeitos leves do ato para preservar sua eficácia. É realizada por meio de um segundo ato chamado ato convalidatório. O ato convalidatório tem natureza vinculada (corrente majoritária), constitutiva, secundária





e eficácia ex tunc. Assim como a invalidação, a convalidação constitui meio para restaurar a juridicidade.

O fundamento da convalidação é a preservação da segurança jurídica e da economia processual, evitando-se que o ato viciado seja anulado e, em decorrência, seus efeitos sejam desconstituídos.

O objeto da convalidação é um ato administrativo, vinculado ou discricionário, possuidor de vício sanável ensejador de anulabilidade. Atos inexistentes, nulos ou irregulares nunca podem ser convalidados.

Sabe-se que são passíveis de **convalidação** os atos administrativos com defeito na **competência** ou na **forma**. Defeitos no objeto, motivo ou finalidade são insanáveis, obrigando a anulação do ato.

Entretanto, são necessários alguns esclarecimentos especificamente em relação ao elemento **forma**. Notadamente sobre os vícios que o elemento forma pode apresentar e gerar a nulidade do ato administrativo.

É que em regra, o vício de forma é passível de convalidação, vale dizer, é defeito sanável, que pode ser corrigido sem obrigar à anulação do ato. Porém, a convalidação não é possível quando a lei estabelece determinada forma como essencial à validade do ato, caso em que o ato será nulo se não observada a forma legalmente exigida.

O professor **JULIANO HEINEN** (*Curso de Direito Administrativo – 4. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, págs. 802/803*) explica com propriedade sobre o vício de forma e suas consequências jurídicas:

*“O vício que incide sobre a **forma** é um vício de fácil constatação, porque basta comparar como o ato nasceu, para com as determinações legais.*

*Ou a **formalidade** pode ainda ser considerada **essencial** quando certas decisões administrativas tenham de ser tomadas **com a prévia oitiva de um órgão ou com a anterior consulta à população**. Assim, quando uma **formalidade essencial for omitida**, cabe a **anulação** do referido ato. E quem define esta essencialidade é o sistema jurídico pertinente.” (grifos originais)*





E continua o administrativista em seu importante relato sobre o vício do elemento forma (HEINEN, pág. 804):

*“Caso a forma seja **desrespeitada**, duas acepções podem ser consagradas, a depender dos **efeitos jurídicos** que se obtém. Então, pode ser classificada como **substancial (ad substancian)** ou **não substancial** (também chamada de “**probatória**” ou de **ad probationen**). Esta distinção acarreta um efeito pragmático muito específico: **gerar ou não a nulidade do ato**, caso a forma estabelecida não seja respeitada.*

*O desrespeito às **formas substanciais** acarreta a **nulidade** do ato administrativo caso não sejam observadas. A forma terá esta característica quando a **lei** assim fizer menção **expressa**.” (grifos originais)*

O mesmo jurista, ao conceituar o instituto da convalidação, destaca que o vício jurídico deve ser sanável (HEINEN, pág. 1016):

*“Por uma ficção jurídica, a **convalidação retira a invalidade do ato**, como se ele nunca tivesse sido acometido de qualquer vício. Por isto que possui **efeitos ex tunc**. Então, a **convalidação nada mais é do que a prática de um ato administrativo para conferir validade a outro ato praticado outrora**, sendo este último acometido de um **vício jurídico sanável**. Em uma conclusão preliminar, entende-se que um dos elementos-chave da convalidação é se estar de um **vício sanável**. Por isto que este mecanismo jurídico possui **insito**, ou seja, dentro de si um ato de **ratificação**.” (grifos originais)*

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.000/SC, de relatoria do Ministro **DIAS TOFFOLI**, reconheceu que no caso de vício insanável, não se admite a convalidação do ato administrativo praticado, in verbis:





*“EMENTA Mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Competência prevista no art. 71, IX, da Constituição Federal. Termo de sub-rogação e rerratificação derivado de contrato de concessão anulado. Nulidade. Não configuração de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Segurança denegada. 1. De acordo com a jurisprudência do STF, “o Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou” (MS 23.550, redator do acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 31/10/01). Assim, perfeitamente legal a atuação da Corte de Contas ao assinar prazo ao Ministério dos Transportes para garantir o exato cumprimento da lei. 2. **Contrato de concessão anulado em decorrência de vícios insanáveis praticados no procedimento licitatório. Atos que não podem ser convalidados pela Administração Federal. Não pode subsistir sub-rogação se o contrato do qual derivou é inexistente.** 3. Não ocorrência de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. A teor do art. 250, V, do RITCU, participaram do processo tanto a entidade solicitante do exame de legalidade, neste caso a ANTT, órgão competente para tanto, como a empresa interessada, a impetrante (Ecovale S.A.). 4. Segurança denegada.”*

(MS 26000, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16-10-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2012 PUBLIC 14-11-2012) (grifei)

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ, o Ministro **SÉRGIO KUKINA** foi o relator do AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 559.762 – RS e tratou de questão bastante semelhante à do Projeto de Lei nº 085/2025. Veja-se o Voto do Ministro, *ipsis litteris*:

“A irresignação não merece acolhimento, tendo em conta que a parte agravante não logrou desenvolver argumentação apta a desconstituir os





fundamentos adotados pela decisão recorrida, pois não há como afastar o óbice contido na Súmula 7/STJ.

Sustenta o ora agravante, nas razões de especial, violação ao art. 55 da Lei 9.784/99, por entender que a aquisição de concessão de uso perpétuo de lote no Cemitério Público do Município de Garibaldi/RS foi praticado de boa-fé e que a convalidação do ato questionado não traz prejuízo para a Administração.

Entretanto, o acórdão recorrido afirma que o ato administrativo traz vícios que não podem ser superados, pois a concessão de uso do terreno em questão depende de nova licitação, de forma que a anulação se deu nos termos do art. 53 da Lei 9.784/99.

Assim, a alteração do acórdão recorrido demanda o exame das circunstâncias de fato apontadas nas razões recursais, em especial a boa-fé do administrado e a ausência de prejuízo para a Administração, de forma que o acolhimento da pretensão demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

Em face do exposto, nega-se provimento ao agravo regimental.” (grifei)

No ponto, enfatizou-se que contrato nulo, em decorrência de vícios insanáveis, não poderia conservar-se no ordenamento jurídico, nem ser convalidado por ato posterior da Administração Pública.

RICARDO ALEXANDRE (*Direito administrativo. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018, págs. 627/628*) ao tratar do vício de forma também explica com detalhes sobre o tema:

“Diz-se que o ato administrativo possui vício de forma quando é emitido sem a obediência à forma ou sem cumprimento das formalidades previstas na lei.

Adiante será tratada a questão do aproveitamento ou convalidação dos atos administrativos viciados, mas, desde já, é necessário frisarmos que em regra é possível a convalidação do ato administrativo que possua vício de forma.





Contudo, essa convalidação não será possível nas hipóteses em que a lei estabelecer que a forma é essencial à validade do ato.” (grifei)

Por sua vez, **FERNANDA MARINELA** (*Direito administrativo. 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016, págs. 394/395*) sustenta que o vício de forma é capaz de gerar a nulidade do ato, *in verbis*:

“Considerando que a forma dos atos administrativos é definida por lei, não se admite que o Administrador deixe de observá-la, sob pena de invalidação do ato por vício de legalidade.

Entretanto, em outras hipóteses, os vícios de forma são insanáveis, porque afetam o ato em seu próprio conteúdo.” (grifei)

Como se disse anteriormente, o vício de forma será passível de convalidação. Entretanto, se a lei exigir formalidade essencial para a validade do ato e esta estiver ausente, o ato será ilegal.

No caso concreto, a legislação (artigo 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal - Lei nº 3.547/1990 e o artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021) exigiu formalidades essenciais para a validade do ato administrativo, porém tais formalidades (substanciais) não foram observadas, conduzindo, à toda evidência a nulidade do procedimento.

Veja-se a redação do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 16 São inalienáveis os bens públicos não edificados, salvo os casos em que o interesse público o justificar, mediante prévia avaliação e autorização legislativa.

§ 1º São também inalienáveis os bens imóveis públicos, edificados ou não, utilizados pela população em atividades de lazer, esporte e cultura, os quais somente poderão ser utilizados para outros fins se o interesse público o justificar, mediante autorização legislativa.





§ 2º A alienação de bem imóvel público edificado, **depende de avaliação prévia, licitação e aprovação legislativa.**

§ 3º A autorização legislativa mencionada no “caput” deste artigo é sempre prévia e depende do voto da maioria dos membros da Câmara. *(grifei)*

Veja-se a redação do art. 76, inciso I, bem como o parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, **será precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, **inclusive os pertencentes às autarquias** e às fundações, **exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão**, dispensada a realização de licitação nos casos de:

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão. *(grifei)*

Ora, a legislação acima citada exigiu **expressamente**, que no caso de alienação de bens imóveis da administração pública, incluindo suas autarquias, haja **previamente a avaliação, a autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão.**

Ocorre que no caso em tela, como afirmado na própria Mensagem do Poder Executivo Municipal no Projeto de Lei nº 085/2025: *“ausente a necessária autorização legislativa prévia, conforme enuncia o Artigo 16, § 2º da Lei Orgânica do Município de Colatina – Lei nº 3.547/1990, bem como o artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.”*

Repita-se aqui o que já se tem exaustivamente afirmado nesta manifestação jurídica sobre o vício de forma.





O vício de forma é passível de convalidação, é defeito sanável. Porém, a convalidação não é possível quando a lei estabelece determinada forma como essencial à validade do ato, caso em que o ato será nulo se não observada a forma legalmente exigida.

Retome-se também aqui a lição do professor **JULIANO HEINEN**: “*Ou a formalidade pode ainda ser considerada essencial quando certas decisões administrativas tenham de ser tomadas com a prévia oitiva de um órgão ou com a anterior consulta à população. Assim, quando uma formalidade essencial for omitida, cabe a anulação do referido ato. E quem define esta essencialidade é o sistema jurídico pertinente.*”

No caso, não houve a prévia autorização legislativa com a submissão da matéria à análise do Poder Legislativo Municipal para conhecimento e deliberação, mesmo com expressa determinação legal para tanto. Esta omissão, constitui vício de forma insanável e compromete o regular prosseguimento do Projeto de Lei nº 085/2025.

Também não se vislumbrou nos documentos juntados ao Projeto de Lei nº 085/2025 a necessária avaliação prévia exigida pela legislação em vigor (artigo 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal - Lei nº 3.547/1990 e o artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

Dessa maneira, é indene de dúvidas de que, na presente situação é incabível a aplicação do instituto da convalidação, com o objetivo de alcançar a correção do ato administrativo praticado pela Administração Pública.

Assim, não é errado afirmar que o Projeto de Lei nº 085/2025 padece de vício de legalidade. No ponto, cabe observar, o regramento contido no **art. 37, caput, da Carta Política de 1988, verbatim**:

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

A **Constituição do Estado do Espírito Santo**, em seu **art. 32, caput**, prescreve:





Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes: *(grifei)*

Igualmente, a **Lei Orgânica do Município de Colatina** dispõe sobre a legalidade, como princípio informador da Administração Pública Municipal, como registra o **art. 23, caput**:

Artigo 23 – A Administração Pública Municipal direta, indireta ou fundacional, de ambos os Poderes, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: *(grifei)*

Sobre o princípio da legalidade, insta trazer à baila a lição de **HELLY LOPES MEIRELLES** (*Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 93*):

“2.3.1 legalidade – A legalidade, como princípio da administração (cf, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidades disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da lei nº 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é ilícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’ ”. (grifei)

Segundo o Professor **ALEXANDRE MAZZA**, em sua obra (*Manual de direito administrativo, 13. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2023, pág 193*):





*“Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a **vontade da lei.**” (grifos originais)*

Vale à pena lembrar a clássica lição de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** (*Curso de Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 959*), sobre a questão da violação à princípios, *verbatim*:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (grifei)

Conclui-se, por tudo que foi exposto na análise jurídica da matéria, que o presente **Projeto de Lei nº 085/2025 incorre em inconstitucionalidade material**, por violação ao **princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 32, caput, da Constituição do Estado do Espírito Santo)** dos atos da Administração Pública, na medida em que a proposição legislativa, de iniciativa do Poder Executivo Municipal não observou procedimentos formais exigidos pela legislação em vigor (**artigo 16, § 2º, da Lei Orgânica Municipal - Lei nº 3.547/1990 e o artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**), inviabilizando, desse modo, a análise e o debate, por parte do Parlamento Municipal, do conteúdo da proposição legislativa, deixando em aberto para dúvidas e questionamentos e por consequência, trazendo insegurança jurídica e administrativa indesejável em relação a matéria sob apreciação.





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

3. DA CONCLUSÃO

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

a) Pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do **Projeto de Lei nº 085/2025**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Colatina/ES, **RENZO VASCONCELOS**, que dispõe sobre a convalidação do procedimento licitatório e autorização para a alienação de imóvel do Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental - SANEAR, e dá outras providências, em razão da **inconstitucionalidade material** encontrada na proposição legislativa.

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

Colatina – ES, 14 de junho de 2025.

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



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://camaracolatina.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340030003900360038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Vello Ramos** em 14/06/2025 14:44

Checksum: **F36D328F82A8D24B069A019D136B64A807213EE669BD411F6914F9C7F25F6BFF**

