



CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

PARECER

Este processo trata da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do ilustre Vereador Jocemir da Enfermagem que “*dispõe sobre a criação de espaços de lazer e convivência para animais domésticos (“praça pets”) em parques e praças no município de Cariacica, e dá outras providências*”.

O projeto de lei em análise tem por objetivo proporcionar um local adequado para a prática de exercícios físico com os cães e incentivar que as pessoas saiam de suas residências promovendo a saúde e convivência social entre os tutores e seus pets.

Esta Procuradoria já foi consultada acerca da constitucionalidade das proposições autorizativas apresentadas pelos parlamentares desta Casa de lei, manifestando-se, conclusivamente, da seguinte maneira:

“Enfim, respondendo objetivamente à questão formulada na consulta, reiteramos que, em decorrência dos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, as leis de iniciativa de vereadores, com caráter autorizativo, padecem de vício de origem, e, assim, são inconstitucionais, devendo se houver, ser retiradas do arcabouço jurídico vigente, pela via legal adequada.”¹

O projeto autorizativo não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

¹ Parecer da Procuradoria da Câmara Municipal de Cariacica no Proc. nº 1198/2013, datado de 22/03/2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

Nesse sentido, Miguel Reale ² esclarece o sentido de lei:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (..) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”

Padece a norma de vício de iniciativa sendo dessa forma inconstitucional, conforme entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação direta de Inconstitucionalidade nº 3204. No mesmo sentido as Ações Direta de Inconstitucionalidade nº 860 e 1136-STF.

“A inconstitucionalidade está presente em todo e qualquer projeto “autorizativo”, independentemente deste possuir ou não objeto normativo pertencente ao campo de matérias de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CR), que por simetria de formas do Pacto Federativo também incide no âmbito dos Entes Federados estaduais” (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-8-04, DJ de 1º-10-04).

Na mesma corrente, o Supremo Tribunal Federal firmou posição de que a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo, assim manifestando: *“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”* (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

Esse é o posicionamento corroborado dos tribunais pátrios conforme pode ser verificado pelos julgados colecionados, inclusive do próprio TJ/ES :

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº

² REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

6.308/2020, DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES. LEI AUTORIZATIVA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, AUMENTO DE REMUNERAÇÃO E DE DESPESA PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. A Lei Municipal nº 6.308/2020, ainda que sob o pretexto de autorizar o Poder Executivo, ao dispor acerca da criação de bônus em favor de servidores municipais, ao menos em trato inicial, incorre em indevida intromissão do Legislativo em matéria submetida à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a saber, regime jurídico dos agentes públicos e aumento de remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública. 2. Ao menos em cognição superficial, **projeto de lei de autoria de Vereador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional, evidenciando a plausibilidade jurídica da tese autoral.** 3. **A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam “aquilo que não poderia autorizar” podem existir e vigor.** (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180016444, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 25/04/2019, Data da Publicação no Diário: 06/06/2019) 4. Medida liminar deferida. CONCLUSÃO: ACORDAM os Desembargadores que compõem o Tribunal Pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, de conformidade com a ata e notas taquigráficas que integram este julgado, à unanimidade de votos, deferir a liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.308/2020, da Câmara Municipal de Vila Velha/ES, com efeitos ex nunc. (TJES, Classe: Declaratória de Constitucionalidade, 100200043386, Relator: JANETE VARGAS SIMÕES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 13/08/2020, Data da Publicação no Diário: 26/08/2020).

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA A INSTITUIÇÃO DE VANTAGEM





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

REMUNERATÓRIA A SERVIDOR PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AO ART. 63, PARÁGRAFO ÚNICO, I E III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. Art. 152, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Fumus Boni Iuris E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. 1. Lei nº 6.305/2020, do Município de Vila Velha, autoriza o poder executivo a instituir bônus assiduidade aos servidores detentores do cargo de bibliotecário lotados nas unidades de ensino da Secretaria Municipal de Educação e na Biblioteca Pública Municipal de Vila Velha. 2. Como regra, a propositura de projeto de lei na esfera municipal cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da lei (art. 63, da Constituição Estadual e art. 34 da Lei Orgânica do Município de Vila Velha). No entanto, algumas matérias, por disposição Constitucional, ficam reservadas à iniciativa do chefe do Poder Executivo, considerando que estão vinculadas diretamente à administração da coisa pública. As regras que disponham sobre a organização dos recursos humanos do Município, aquelas relativas à estruturação das carreiras, atribuições e, com destaque, remuneração, somente podem ser disciplinadas em lei de iniciativa do Prefeito Municipal (art. 63, parágrafo único, I e III, da Constituição Estadual e art. 34, parágrafo único, I e II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha). 3. A técnica legislativa de oferecer uma autorização ao Município não ilide o caráter inconstitucional da normação, seja porque o Poder Executivo não necessita de autorização para dispor sobre em matérias cuja deflagração lhe é própria e privada, seja porque a lei encarta uma determinação para o executivo, ao apontar os requisitos legais necessários à fruição da vantagem pecuniária, e estipula limites para o valor do benefício. 4. A concessão de tutela de natureza cautelar no exercício de jurisdição constitucional concentrada está condicionada à demonstração, em caráter cumulativo, da verossimilhança dos fundamentos invocados na inicial (Fumus Boni Iuris) e do perigo de dano irreparável ou de difícil reparação (Periculum in Mora), a exigir a antecipação da providência almejada. Presentes os requisitos, é de





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

ser deferida a liminar. 5. Medida cautelar concedida, para suspender os efeitos da Lei nº 6.305/2020, do Município de Vila Velha. **CONCLUSÃO:** ACORDA o Egrégio Tribunal de Justiça (TRIBUNAL PLENO) em, à unanimidade, CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR REQUERIDA. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100200043899, Relator: FERNANDO ZARDINI ANTONIO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 13/08/2020, Data da Publicação no Diário: 26/08/2020).

Sendo assim, é incontestável a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (arts. 63, parágrafo único, III e VI, e 91, I, ambos da Constituição Estadual) e de violação ao princípio da independência dos Poderes (art. 17 da Constituição Estadual).

Consta salientar, ainda, que é de competência privativa do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a gestão/administração e serviços públicos do Município. E, sendo necessárias leis para o seu exercício, somente o Chefe do Executivo poderá iniciá-las, sob pena de caracterizar-se invasão de competência, viciando o processo legislativo e seu produto, que se configura como inconstitucional, conforme artigo 53, inciso IV da Lei orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)

IV – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão, exarou mais uma vez, o entendimento da Suprema Corte, sobre a inconstitucionalidade da matéria, vejamos:

“Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana- Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana- Vício de Iniciativa- Ocorrência. 1. **A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, e que cria**





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente.” (...) Nesse ponto, a decisão proferida pelo Tribunal de origem está igualmente alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. STF - (RE 823698, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 08/02/2017, publicado em DJe-029 DIVULG 13/02/2017 PUBLIC 14/02/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.(STF – ADI: 4724 AP - AMAPÁ 99404644-76.2012.1.00.0000, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Data de julgamento: 01/08/2018. Tribunal Pleno. Data de publicação: Dje-176





CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

28/08/2018)

Ademais, destaca-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Executivo um prazo para regulamentação de lei, devendo ser excluído do texto o prazo estabelecido (dias), conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcrito:

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

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame. (...) 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, **a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.** 4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.” (ADI nº 4727, Relator(a): Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2023, publicado em 28/04/2023) (grifo nosso)





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Procuradoria

Processo nº 1262/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 050/2023

Desta maneira, sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio de separação dos poderes, estabelecido na Constituição Federal art. 2º e, também, na Constituição Estadual art. 17.

Portanto, opinamos pelo **NÃO PROSSEGUIMENTO** do Projeto de Lei em apreço, pelas razões acima referidas.

Por fim, insta frisar que a emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Esse é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 17 de março de 2025.

GUSTAVO FONTANA ULIANA

Procurador Jurídico

MATEUS MUNIZ CALMON DA CUNHA

Matrícula nº3545

