



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

Processo nº 1278/2025
Projeto de Lei Legislativo nº 053/2025

PARECER

Trata o presente processo da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do Ilustre Vereador Jocemir da Enfermagem, que “*dispõe sobre a criação do programa de aproveitamento de terrenos baldios localizados no Município de Cariacica para o cultivo de hortaliças, denominado projeto (“horta para todos”) e dá outras providências*”.

Em sua justificativa, o presente projeto de Lei visa o Aproveitamento de Terrenos Baldios, surge com a finalidade de promover o uso sustentável de áreas ociosas no município, incentivando o cultivo de hortaliças e, conseqüentemente, contribuindo para a segurança alimentar, o desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

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.

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 1278/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 053/2025

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.

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*

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 1278/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 053/2025

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 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*





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

Processo nº 1278/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 053/2025

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).

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:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011
EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO
DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE***





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

Processo nº 1278/2025

Projeto de Lei Legislativo nº 053/2025

**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 28/08/2018)**

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.

Sendo assim, opinamos pelo NÃO PROSEGUIMENTO do Projeto de Lei.

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.





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

*Processo nº 1278/2025
Projeto de Lei Legislativo nº 053/2025*

Este é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 18 de março de 2025.

GUSTAVO FONTANA ULIANA
Procurador Jurídico

CLAUDIO ANDRADE
Matrícula nº 3989

