



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº. 383/2026

Processo nº. 48.219/2026

Órgão de origem: GP (Gabinete do Prefeito)

Assuntos: projeto de lei, política administrativa e atribuições do poder executivo

Senhor Gerente,

A Câmara de Vereadores encaminhou ao Chefe deste Poder Executivo o autógrafo de Lei nº. 6.309, de 29 de abril de 2026, para sanção.

A lei institui campanhas de conscientização sobre a adoção de animais abandonados e determina ao poder executivo a realização de atividades afins.

É o breve relatório.

Neste parecer, a constitucionalidade do projeto de lei é analisada para fins de sanção, sem os juízos da conveniência e oportunidade políticas desta.

Do ponto de vista formal, o Município tem autonomia, nos termos da Constituição, e competência para legislar sobre assuntos de interesse local.





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No entanto, a iniciativa das leis que disponham sobre as atribuições das secretarias municipais é privativa do Prefeito, nos termos do art. 143, p.º, V, da LOM (Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990):

Art. 143. A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre as atribuições das secretarias municipais tem o vício da incompetência.

E a lei aprovada a partir de iniciativa com vício de incompetência é inconstitucional.

Nesse sentido, a jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal), da qual se destacam, para fins de ilustração, dois precedentes.

A ADI 5871:

Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado de Santa Catarina. Retirada e destinação de animais mortos em propriedades rurais.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento para retirada de animais mortos de propriedades rurais e sua adequada destinação.

2. Esta Corte consolidou o entendimento de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo competência privativa





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

para inaugurar o processo de atos normativos que disponham sobre o funcionamento de órgãos da administração pública, comando aplicável por simetria aos entes subnacionais. Precedentes.

3. Na hipótese, ao criar atribuições para a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), a Lei nº 16.750/2015, de iniciativa parlamentar, usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual.

4. Além disso, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais são organizadas em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, que atua em conjunto com o Sistema Único de Saúde – SUS para a promoção da saúde pública. O regime estadual de sanidade agropecuária, por envolver questões de proteção à saúde e ao meio ambiente, deve observar as normas gerais editadas pela União sobre a matéria (art. 24, VI, XII e §§ 1º ao 4º, CF).

5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º e fixar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, todos da Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública, por violação do art. 61, § 1º, II, a e e da CF/88. 2. A matéria relativa à destinação de animais mortos se insere na competência legislativa concorrente para a proteção da saúde e do meio ambiente (art. 24, VI e XII, CF/1988)”

E o ARE 1349609 AgR:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. LEI 19.939/2019, DO ESTADO DO PARANÁ. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS DE REALIZAR O RESGATE E A ASSISTÊNCIA VETERINÁRIAS DE EMERGÊNCIA DE ANIMAIS ACIDENTADOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO.





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO.**

1. O Juízo de origem não analisou a questão acerca da suspensão dos efeitos da **Lei** Estadual 19.939/2019, antes de sua vigência, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o **NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO**, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada) e 356 (O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento), ambas desta CORTE SUPREMA.

2. A **Lei** Estadual 19.939/2019, do Estado do Paraná, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre “a obrigação das empresas concessionárias de rodovias em atividade no Estado do Paraná de realizar o resgate e a assistência veterinária de emergência de **animais** acidentados nas rodovias e estradas por elas administradas, e dá outras providências”, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a contratos administrativos celebrados com as concessionárias de rodovias estaduais.

3. A **lei** estadual impugnada também interfere indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, ferindo, assim, o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

4. Agravo Interno a que se nega provimento.

Nesse sentido, também, a jurisprudência do TJES (Tribunal de Justiça do Espírito Santo), da qual se destaca o enunciado da Súmula 09:

É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Além desta, vale destacar ainda a ADI 5011617-04.2022.8.08.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DO CÓDIGO DE POSTURAS E DE ATIVIDADES URBANAS NO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EFEITOS EX TUNC.

1. O art. 63, § único, incisos I e III, da Constituição Estadual dispõe que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo leis que versem sobre a organização administrativa.
2. Nesse sentido, é possível compreender o Código de Controle de Posturas e de Atividades Urbanas do Município de Vila Velha como dispositivo que determina os parâmetros para o exercício do Poder de Polícia, atividade típica do Poder Executivo.
3. Assim, a Câmara Municipal usurpou a competência exclusiva do Poder Executivo, posto que a norma atacada dispõe sobre atos de administração, em especial o prazo de vigência da concessão pública, seus limites, bem como a sua forma de renovação, imiscuindo-se nas atribuições da secretaria municipal e, conseqüentemente, na organização administrativa do Poder Executivo, em afronta aos dispositivos da constituição estadual acima mencionados.
4. Destaca-se, ainda, que este sodalício já sumulou que lei municipal não pode alterar a forma de funcionamento das entidades criadas pelo executivo, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, indireta ou funcional, bem como regime jurídico de seus servidores.
5. Dessa forma, existente vício nomodinâmico, ou seja, inconstitucionalidade formal, vez que a referida lei fere competência privativa do Poder Executivo.
6. Pedido procedente para declarar a Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.471, de 31 de agosto de 2021, com efeitos ex tunc.

E a ADI 5004689-03.2023.8.08.0000:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO. LEI MUNICIPAL DE VILA VELHA. CRIAÇÃO





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

DE LINHA TELEFÔNICA EXCLUSIVA DA GUARDA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO VINCULADO AO EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 6.537/2021.

1. É formalmente inconstitucional lei, de iniciativa de Vereador, que cria atribuição à Secretaria Municipal, dada a violação aos artigos 61, §1º, II, b da CF, art. 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual, e art. 34, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha/ES.
2. A Lei Municipal nº 6.537/2021, de iniciativa parlamentar, “Dispõe sobre a implantação do nº 153 como linha telefônica exclusiva emergencial da Guarda Civil Municipal de Vila Velha e dá outras providências”.
3. A criação de uma central telefônica para a comunicação de ocorrências pressupõe a reestruturação de órgão vinculado ao Poder Executivo local, com a alocação ou contratação de novos servidores, além da destinação de verba orçamentária permanente para manutenção do serviço pretendido.
4. A lei impugnada viola a iniciativa reservada ao chefe do executivo municipal, que detém a competência exclusiva para estruturar e gerir a respectiva pessoa jurídica de direito público.
5. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeito ex tunc

Com efeito, a lei é inconstitucional por vício de iniciativa.

A criação de atribuições e a definição de como uma política pública deve ser executada são matérias de gestão, cuja iniciativa é reservada ao Prefeito Municipal.





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ao "instituir" campanhas para conscientização, a norma culmina por criar obrigações e detalhar atribuições para a Administração Pública, matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Uma iniciativa assim invade a esfera de discricionariedade administrativa do Poder Executivo.

E tal ingerência do Poder Legislativo na esfera de atuação do Poder Executivo viola o princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal. A imposição de novas tarefas a órgãos municipais por lei de iniciativa parlamentar configura ingerência indevida na organização administrativa, o que é vedado pela Constituição.

Portanto, para fins de sanção, o projeto da Lei nº. 6.309, de 29 de abril de 2026, é inconstitucional.

É o parecer.

BERNARDO DE
SOUZA MUSSO
RIBEIRO:07294960747

Assinado de forma digital por
BERNARDO DE SOUZA MUSSO
RIBEIRO:07294960747
Dados: 2026.05.18 15:35:25
-03'00'

