



CÂMARA MUNICIPAL DE
ANCHIETA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER LEGISLATIVO

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Ref.: Projeto de Lei nº 16/2026

Nos termos do artigo 45 e seguintes do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar o Projeto em epígrafe, de autoria do Poder Legislativo que autoriza a reserva de espaço para feiras de adoção de animais em eventos promovidos ou apoiados pelo Poder Executivo Municipal

ANÁLISE

A proposição em análise dispõe sobre a possibilidade de destinação de espaço para realização de feiras de adoção de animais em eventos públicos promovidos ou apoiados pelo Poder Executivo Municipal. Embora a matéria esteja relacionada à proteção e ao bem-estar animal, tema que dialoga com o interesse local e com o dever constitucional de proteção à fauna previsto no art. 225 da Constituição Federal, a análise de constitucionalidade exige a verificação da adequação da iniciativa legislativa.

No caso em exame, a proposta disciplina a forma de organização de eventos realizados direta ou indiretamente pela Administração Pública Municipal, bem como daqueles que recebam apoio institucional do Poder Executivo. A definição de diretrizes, critérios e estruturas para a realização de eventos públicos integra a atividade administrativa típica do Poder Executivo, inserindo-se no âmbito de sua competência para exercer a direção superior da Administração e dispor sobre a organização e funcionamento dos órgãos e serviços públicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que normas de iniciativa parlamentar que interfiram na organização administrativa ou estabeleçam atribuições para o Poder Executivo violam o princípio da separação dos poderes e a cláusula de reserva de iniciativa. Nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 709/94. AUTORIZAÇÃO CONCEDIDA AO PODER EXECUTIVO PARA PROMOVER EX-COMPONENTES DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS NÃO BENEFICIADOS POR



CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

DECRETO ANTERIOR À CB/88. REGIME JURÍDICO DOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 21, XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Lei distrital n. 709/94 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência exclusiva da União. O texto normativo atacado diz respeito à promoção de ex-componentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal --- regime jurídico dos policiais militares e membros do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal --- afrontando o disposto no artigo 21, inciso XIV, da Constituição do Brasil. 2. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 709/94.

(ADI 1136, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 16-08-2006, DJ 13-10-2006 PP-00043 EMENT VOL-02251-01 PP-00019 RTJ VOL-00201-03 PP-00870 LEXSTF v. 28, n. 336, 2006, p. 21-26)

Pode-se ler no inteiro teor dessa decisão:

"Não há dúvida quanto ao fato de a lei atacada, embora contendo mera autorização, dizer respeito ao regime jurídico dos Policiais e Bombeiros Militares do Distrito Federal; trata especificamente da promoção de ex-combatentes; ou seja, guarda relação com temas de competência exclusiva da União. Creio que a declaração de inconstitucionalidade faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que leis que autorizam "aquilo que não podem autorizar" podem existir e vigor."

Veja-se também:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 249, DE 01 DE OUTUBRO DE 2001, QUE **AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.** ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, § 1º, II, "a" e "c", 63, I, e 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do Estado. 2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1º, inciso II, letras "a" e "c", c/c artigo 25, todos da Constituição Federal. 3. **Ação Direta julgada procedente, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade da L.C. nº 249, de 01.10.2001, do Estado de Rondônia.** 4. Plenário. Decisão unânime.

(ADI 2577, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2003, DJ 16-05-2003 PP-00091 EMENT VOL-02110-01 PP-00170)



CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Complementarmente, a inércia do Poder Executivo para iniciar processo legislativo não autoriza o Poder Legislativo a agir em seu lugar. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 235/02. CRIAÇÃO DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **PRINCÍPIO DA INICIATIVA RESERVADA.** ATUAÇÃO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto-organizarem nos limites impostos pela Constituição Federal. 2. **Inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência. Atuação parlamentar. Impossibilidade.** Em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, somente ao Governador, que detém o poder discricionário, compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo. (ADI 2721, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06-08-2003, DJ 05-12-2003 PP-00025 EMENT VOL-02135-06 PP-01099)

Os Tribunais de Justiça do país têm adotado o mesmo entendimento. Por todos, vejamos a seguinte decisão do egrégio TJ/SP (Acórdão na ADI nº 2137157-59.2015.8.26.0000, pela relatoria do eminente Desembargador MÁRCIO BÁRTOLI, j. 21 de outubro de 2015):

“É certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico, ainda que tal lei se destine à realização de políticas públicas e à implementação de programas visando à justiça social. No presente caso, contudo, a lei impugnada não cria objetivos, diretrizes e parâmetros para a efetivação de uma política pública, mas sim autoriza, ou delega ao Poder Executivo a criação do programa de capacitação profissional, de sorte que transferiu o exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à Administração Municipal, a quem caberá, em verdade, instituir as regras locais delineadoras da política. Reitera-se que é competência do Poder Legislativo, ao criar a



CÂMARA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento - de forma abstrata
porém com caráter de obrigatoriedade - delimitando, assim, o âmbito e os limites a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do Poder regulamentar.*

No mesmo sentido, a doutrina de **Sérgio Resende de Barros** pontua:

“Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária.

Pelo que, se uma lei estabelece o que o Constituinte já estabeleceu, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.** Não é só inócua ou rebarbativa. **É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a constituição por ele estatuída. Ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.

Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa”.

(...)

“De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência.

*Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a 'lei' pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria um disparate: uma absurda inconstitucionalidade. Cumpre ao Judiciário, enfim, se requerida a sua manifestação, sanar essa inconstitucionalidade flagrante, a dita 'lei autorizativa'. (**BARROS, Sérgio Resende de. Leis autorizativas: Revista da AJURIS. Ano XXVI. nº 78, junho de 2000, pp. 275/9).***

Assim, ao estabelecer diretriz relacionada à organização de eventos públicos promovidos ou apoiados pela Administração Municipal, a proposição adentra esfera de competência administrativa do Poder Executivo, caracterizando vício de iniciativa.

Por fim, sob a ótica da técnica legislativa, registra-se a duplicidade de numeração dos parágrafos do art. 1º do projeto, circunstância que demandaria ajuste na fase de redação final caso a matéria venha a prosseguir em sua tramitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE
ANCHIETA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Comissão entende que, embora a proposição trate de tema relevante relacionado à proteção e ao bem-estar animal, o Projeto de Lei apresenta vício de iniciativa, uma vez que estabelece diretrizes relativas à organização e à realização de eventos promovidos ou apoiados pelo Poder Executivo Municipal, matéria inserida no âmbito da gestão administrativa e da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública. Assim, em observância ao princípio da separação dos poderes e à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal acerca da reserva de iniciativa em matérias administrativas, opina-se pela inviabilidade de prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei, nos termos em que se encontra apresentado.

É como VOTAMOS.

ADISON QUINTEIRO

Relator

Acompanham o voto do relator

JOAO ORLANDO DA SILVA SIMOES

Presidente

JOCARLY FERNANDES

Membro



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://anchieta.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350035003700380032003A005000

Assinado eletronicamente por **Dr. Adison Quinteiro** em **13/03/2026 19:44**

Checksum: **28FCACB89C61711CA0ED1DE3A88AACC7D377D922078812D6BC48A52D3E415170**

Assinado eletronicamente por **João Orlando** em **17/03/2026 11:52**

Checksum: **ED907AD277EEA3EDD1CF0F647A02A85F7FEB0D26774770C69583FFF9876FD6C7**

