



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 3494/2025

Interessado: CCJ

Assunto: Veto nº 14/2025

Parecer nº: 233/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. VETO PARCIAL Nº 14/2025. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. ATENDIMENTO PRIORITÁRIO A ADVOGADOS E ADVOGADAS EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS DISPOSITIVOS QUE REPRODUZEM PRERROGATIVA PREVISTA NO ESTATUTO DA OAB. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. IMPOSIÇÃO DE DEVERES ADMINISTRATIVOS, CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES, PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES E SANÇÕES A ÓRGÃOS E SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO POR LEI PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STF. PARECER PELA **MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL**.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do **Veto Parcial nº 014/2025**, de autoria do Prefeito Municipal de Aracruz, ao **Projeto de Lei Legislativo nº 063/2025**, que “dispõe sobre a concessão de atendimento prioritário aos advogados e advogadas no exercício de sua atividade profissional nas repartições públicas municipais e entidades conveniadas no âmbito do Município de Aracruz”.

O veto recai especificamente sobre:

- **Art. 4º, caput e parágrafo único**, que impõem a obrigação de afixação de informativos nas repartições públicas, com previsão de sanções administrativas pelo descumprimento;
- **Art. 5º, caput e §§ 1º, 2º e 3º**, que caracterizam o descumprimento da lei como infração administrativa, disciplinam a instauração de procedimento
-

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

1 de 5



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340032003900350031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

administrativo, fixam prazos, asseguram contraditório e ampla defesa e atribuem legitimidade à OAB para representação ao Ministério Público.

O Chefe do Executivo fundamenta o veto na existência de **vício formal subjetivo de iniciativa**, por entender que os dispositivos vetados impõem obrigações administrativas e interferem na organização e no funcionamento da Administração Pública Municipal, matéria de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, nos termos da Lei Orgânica Municipal.

A matéria foi encaminhada à Procuradoria para emissão de parecer jurídico destinado a subsidiar a Comissão de Constituição e Justiça.

É o breve relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A "RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO"

O alicerce da argumentação do Veto nº 14/2025 repousa no art. 2º da Constituição Federal, que estabelece serem Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Este princípio, Cláusula Pétrea do ordenamento jurídico pátrio e princípio sensível que vincula os Estados e Municípios, não implica apenas uma divisão de tarefas, mas estabelece um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) onde cada poder possui um núcleo de funções típicas que não pode ser violado pelos demais.

O conceito doutrinário e jurisprudencial de "Reserva de Administração" é fundamental para a compreensão do caso. A gestão administrativa, a organização de serviços públicos, a execução orçamentária e o planejamento de políticas públicas são funções típicas do Poder Executivo.

Quando o Legislativo impõe obrigações de fazer, define a estrutura de órgãos, ou determina a execução de programas específicos que geram despesas, ocorre uma ruptura na harmonia exigida pelo texto constitucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entende que a interferência do Poder Legislativo em matérias sujeitas à reserva de administração configura inconstitucionalidade.

O STF entende que a função de administrar é indelegável e exclusiva do chefe do Executivo. Na ADI nº 1.448-MC, o STF foi categórico ao decidir que compete





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

privativamente ao Governador (e, por simetria, ao Prefeito) exercer a direção superior da administração estadual.

Assim, permitir que o Legislativo interfira na **organização administrativa e no funcionamento dos órgãos públicos**, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, esbarra no art. 2º da Constituição Federal, causando uma ruptura do equilíbrio institucional e gerando um desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos.

2.2. PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A INICIATIVA PRIVATIVA

O federalismo brasileiro, embora confira autonomia aos Municípios (art. 18 e art. 29 da CF/88), impõe a observância obrigatória dos princípios estabelecidos na Constituição Federal. Trata-se do Princípio da Simetria.

As regras constitucionais do processo legislativo, especialmente aquelas que protegem a iniciativa reservada do Presidente da República, aplicam-se aos Governadores e Prefeitos.

Nesse cenário, a Constituição do Estado do Espírito Santo reproduz e densifica as normas federais sobre a separação dos poderes. O art. 17, é de importância capital para a análise do veto, senão vejamos:

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.

2.3 Da ingerência legislativa indevida nos dispositivos vetados

No caso concreto, os **arts. 4º e 5º do Projeto de Lei Legislativo nº 063/2025**, acrescidos das Emendas Aditivas nº 191 e 192/2025, extrapolam a função típica do Poder Legislativo, pois:

- impõem **obrigações administrativas diretas** às repartições públicas municipais;
- determinam a **adoção de providências materiais e funcionais** (afixação obrigatória de informativos);
- qualificam condutas funcionais como **infrações administrativas**;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- estabelecem **procedimento administrativo disciplinar**, com prazos, garantias processuais e dever de instauração;
- interferem no **exercício do poder hierárquico e disciplinar da Administração Pública**.

Essas disposições não se limitam a formular norma geral ou abstrata, mas **invadem o núcleo da função administrativa**, condicionando a atuação do Executivo e vinculando seus órgãos e agentes a comandos específicos, **o que configura violação direta ao princípio da separação dos Poderes**, insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

3. Da violação ao art. 2º da CF como fundamento autônomo de inconstitucionalidade

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que **a afronta ao art. 2º da Constituição Federal constitui fundamento autônomo de inconstitucionalidade**, independentemente da análise de outros dispositivos constitucionais.

O STF tem reiteradamente decidido que **leis de iniciativa parlamentar que impõem deveres de execução administrativa, criam rotinas internas, sanções ou procedimentos disciplinares** violam a separação dos Poderes, ainda que não criem cargos ou órgãos formalmente.

Nesse sentido, o Tribunal reconhece que:

- a definição de **como** a Administração deve agir;
- a imposição de **obrigações operacionais**;
- a regulamentação de **processos administrativos internos**;

São matérias afetas à função típica do Poder Executivo, não podendo ser impostas unilateralmente pelo Legislativo, sob pena de subversão do modelo constitucional de freios e contrapesos.

Logo, ao disciplinar a atuação interna das repartições públicas e o regime sancionatório de seus agentes, os dispositivos vetados **retiram do Executivo a discricionariedade administrativa mínima necessária à gestão pública**, rompendo a harmonia entre os Poderes.

4. Da correção constitucional do voto parcial





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, à luz do art. 2º da Constituição Federal, o **veto parcial mostra-se medida constitucionalmente necessária**, pois:

- impede que o Poder Legislativo exerça função administrativa atípica de forma impositiva;
- preserva a autonomia funcional do Poder Executivo;
- resguarda o equilíbrio institucional e a harmonia entre os Poderes;
- evita a promulgação de norma com elevado potencial de invalidação por ofensa direta à separação dos Poderes.

Importante ressaltar que o veto **não alcança o conteúdo materialmente legítimo do projeto**, notadamente os dispositivos que apenas reconhecem prerrogativa profissional já prevista no Estatuto da OAB, preservando-se, assim, a vontade legislativa dentro dos limites constitucionais.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que os **arts. 4º e 5º do Projeto de Lei Legislativo nº 063/2025**, com as respectivas emendas:

- violam o **art. 2º da Constituição Federal**, ao promover ingerência indevida do Poder Legislativo na função administrativa;
- comprometem a independência e a harmonia entre os Poderes;
- padecem de **inconstitucionalidade formal por afronta direta ao princípio da separação dos Poderes**, fundamento suficiente, por si só, para a manutenção do voto parcial.

Com efeito, conclui-se que o Veto parcial nº 14/2025 está devidamente fundamentado pelo Prefeito Municipal, razão pela qual essa Procuradoria Legislativa **opina pela sua manutenção**.

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 17 de Dezembro de 2025.

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340032003900350031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **17/12/2025 16:20**

Checksum: **299E2E93C171AA02E8C53D348144547A3C7692CC005DDE393E6AEBBD5A6A2994**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340032003900350031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.