



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 109/2025

INICIATIVA: VER^a RENATA SABRA BAIÃO FIÓRIO NASCIMENTO

COAUTORES: Alexandre de Itaoca, Alexandre Valdo Maitan (Maitan), Arildo Boleba, Brás Zagotto, Creone da Farmácia), Delandi Pereira Macedo, Vandinho da Padaria, Coronel Fabrício, João Machado, Leonardo Pinheiro Dutra, Lucas Mello, Marcos Coelho, Paulinho Careca, Paulinho Motoboy, Ramon Silveira, Sandro Irmão, Thiago das Neves Camillette, Vitor Azevedo

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria da nobre edil acima mencionada e coautoria dos demais vereadores, **“INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE COOPERATIVISMO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A proposição tem por finalidade a criação de diretrizes voltadas a estimular e apoiar o sistema cooperativista no Município de Cachoeiro de Itapemirim, definindo objetivos de política pública, condições de regularidade das cooperativas, participação do segmento em conselhos municipais e em licitações, consignação em folha de pagamento em favor de cooperativas de crédito, e convênios e parcerias entre o Município e o setor cooperativista, buscando conferir maior segurança jurídica, organização institucional e fomento ao cooperativismo local.

A análise desenvolvida por esta Procuradoria se restringe ao controle preventivo de juridicidade da proposição legislativa, examinando sua compatibilidade com a Constituição da República, com a Lei Orgânica Municipal, com o Regimento Interno desta Casa Legislativa e com os princípios que regem a Administração Pública.

Não compete ao órgão jurídico manifestar-se sobre a conveniência ou oportunidade da iniciativa, matérias inseridas na discricionariedade política do Parlamento, cabendo-lhe apenas verificar a existência de eventual vício de iniciativa, competência, forma, procedimento ou afronta ao ordenamento jurídico.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria possui relação com o interesse local, especialmente no que se refere ao fomento de atividades econômicas e sociais desenvolvidas no território do Município, inserindo-se, em tese, no âmbito da competência legislativa municipal, conforme dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200340038003100370033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/





Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Além disso, a própria Constituição Federal confere especial proteção ao cooperativismo ao estabelecer, em seu art. 174, § 2º, que *"a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo"*, dispositivo que, conquanto possua caráter geral e seja dirigido ao legislador em todas as esferas federativas, constitui importante fundamento constitucional para a edição de normas voltadas ao incentivo da atividade cooperativista.

Todavia, tal competência municipal não se confunde com a competência legislativa concorrente entre a União e os Estados sobre produção e consumo e sobre juntas comerciais, nos termos do art. 24, incisos III e V, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

III - juntas comerciais;

[...]

V - produção e consumo;

Com efeito, a Constituição Federal atribui à União e aos Estados competência para disciplinar matérias relacionadas ao regime jurídico das cooperativas, especialmente aquelas inseridas no âmbito do direito empresarial, da produção e consumo e da organização das juntas comerciais, razão pela qual os Municípios não podem inovar na disciplina geral dessas entidades.

Nesse contexto, o regime jurídico das cooperativas encontra-se disciplinado, em âmbito nacional, pela Lei Federal nº 5.764/1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo, bem como pela legislação estadual pertinente, especialmente a Lei Estadual nº 8.257/2006, alterada pela Lei Estadual nº 12.689/2025.

Dessa forma, embora seja legítima a atuação legislativa municipal voltada ao incentivo e fortalecimento do cooperativismo, tal competência deve restringir-se às matérias inseridas no âmbito de atuação administrativa do próprio Município, não lhe sendo permitido inovar sobre aspectos estruturais do regime jurídico das cooperativas ou disciplinar matérias reservadas à legislação federal ou estadual.

A própria Lei Orgânica Municipal corrobora essa conclusão ao estabelecer competir privativamente ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, em perfeita simetria com o art. 30, inciso I, da Constituição Federal:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assunto de interesse local;

No mesmo sentido, ao disciplinar a ordem econômica municipal, a Lei Orgânica estabelece que o Município deverá incentivar as atividades produtivas desenvolvidas em seu território, observados os limites impostos pelas Constituições Federal e Estadual:

Art. 110 - O Município poderá legislar supletivamente sobre matéria econômica e financeira referentes a assunto de interesse local, respeitadas as Constituições Federal e Estadual, e com as limitações previstas no artigo 18 desta Lei.

Art. 111 - O Município, no exercício de suas funções legislativa e fiscalizadora, deverá valorizar o trabalho e incentivar as atividades produtivas em seu território, procurando assegurar o bem-estar e a elevação do nível da sua população, dentro dos princípios da justiça social.

Observa-se, portanto, que a instituição de uma Política Municipal de Cooperativismo encontra fundamento tanto na Constituição Federal quanto na Lei Orgânica Municipal, revelando-se, em tese, compatível com a competência legislativa municipal, desde que limitada ao estabelecimento de diretrizes gerais e ao incentivo das atividades cooperativistas local, sem invadir competências atribuídas a outros entes federativos ou disciplinar matérias inseridas na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo.

A afirmação da competência local, contudo, não esgota o exame da proposição: é preciso adentrar ao mérito de cada dispositivo para verificar se, ao disciplinar o tema, a Casa Legislativa manteve-se dentro dos limites que separam a função de legislar (editar normas abstratas e gerais) da função de administrar (praticar atos concretos de gestão).

No que tange à iniciativa legislativa, verifica-se que a matéria não se enquadra nas hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, nem tampouco no artigo 48, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





- II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;
- III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;
- IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Isso porque, a proposição não promove a criação ou reorganização de órgãos administrativos, não altera a estrutura da Administração Pública Municipal, não disciplina o regime jurídico dos servidores públicos, tampouco trata de matéria orçamentária ou de planejamento governamental. Em seu núcleo essencial, limita-se à instituição de diretrizes voltadas ao incentivo do cooperativismo no âmbito municipal, matéria que, em princípio, admite iniciativa parlamentar.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento segundo o qual a mera circunstância de determinada lei produzir repercussões administrativas ou financeiras não é suficiente para caracterizar vício de iniciativa, desde que a proposição não disponha sobre matérias constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

Esse entendimento foi firmado no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ), ocasião em que a Suprema Corte fixou a seguinte tese:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”

A orientação foi recentemente reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.517.765/SP, reforçando a compreensão de que a eventual repercussão financeira decorrente da execução de determinada política pública não configura, por si só, vício formal de iniciativa, desde que a norma não interfira na organização administrativa do Poder Executivo.

Dessa forma, eventual implementação das diretrizes previstas na proposição poderá, em tese, acarretar repercussões administrativas ou financeiras futuras. Todavia, tais consequências não se confundem com a criação legislativa de despesa obrigatória nem atraem, por si só, a incidência da reserva de iniciativa prevista no art. 48, § 1º, da Lei Orgânica Municipal.

Conclui-se, portanto, que o presente projeto não apresenta vício formal de iniciativa, uma vez que a matéria não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Todavia, o afastamento do vício de iniciativa não conduz, automaticamente, à conclusão pela constitucionalidade integral da proposição.

Isso porque a análise da iniciativa legislativa constitui aspecto distinto da denominada Reserva da Administração. Ainda que determinada matéria possa ser validamente proposta por parlamentar, permanece necessário verificar se o conteúdo da lei respeita os limites decorrentes do princípio da separação dos Poderes, notadamente quando disciplina atos típicos de gestão administrativa ou interfere na esfera de discricionariedade constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo.

A reserva de iniciativa constitui limitação ao exercício da função legislativa, impedindo que determinadas matérias, expressamente previstas na Constituição Federal ou na Lei Orgânica Municipal, sejam objeto de proposição por parlamentar.

A Reserva da Administração, por sua vez, decorre diretamente do princípio da separação dos Poderes e impede que o Poder Legislativo, ainda que por meio de lei regularmente aprovada, discipline atos típicos de gestão administrativa, imponha obrigações concretas ao Poder Executivo ou restrinja a margem de discricionariedade administrativa conferida constitucionalmente ao Chefe do Executivo.

Em outras palavras, ainda que determinada matéria possa ser validamente objeto de iniciativa parlamentar, permanece vedado ao legislador substituir-se ao administrador público na definição da forma de execução das políticas públicas, na organização da atividade administrativa ou na condução dos atos de gestão que integram a função administrativa do Poder Executivo.

Essa distinção revela-se especialmente relevante nas chamadas leis de natureza programática.

É pacífico o entendimento de que o Poder Legislativo pode instituir políticas públicas, estabelecer objetivos, diretrizes e princípios de atuação da Administração Pública, desde que não ultrapasse a esfera normativa própria da atividade legislativa para disciplinar, de forma vinculante, a maneira pela qual o Poder Executivo deverá implementar e executar essas políticas.

A distinção entre a instituição de políticas públicas e a disciplina dos meios de sua execução assume especial relevância na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Embora seja legítimo ao Poder Legislativo estabelecer diretrizes, objetivos e princípios orientadores da atuação estatal, não lhe é dado substituir-se ao administrador na escolha dos instrumentos administrativos, dos critérios de implementação, da forma de atuação dos órgãos públicos ou das relações institucionais que integrarão a execução da política pública. Ultrapassado esse limite, a

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





norma deixa de possuir natureza eminentemente programática e passa a disciplinar atos típicos de gestão administrativa, incidindo na denominada reserva da Administração.

Assim, normas que apenas definem diretrizes gerais, objetivos institucionais ou orientações para a atuação administrativa tendem a ser consideradas constitucionais. Diversamente, dispositivos que impõem a celebração de convênios, determinam formas específicas de atuação administrativa, estabelecem critérios obrigatórios para procedimentos licitatórios, vinculam a composição de conselhos municipais ou restringem a discricionariedade do gestor público podem caracterizar indevida ingerência na esfera de competência do Poder Executivo.

A distinção entre normas de caráter meramente programático e aquelas que disciplinam diretamente atos de gestão administrativa tem sido reiteradamente reconhecida pelos Tribunais, os quais admitem a constitucionalidade das primeiras e afastam a validade das segundas, por violação ao princípio da separação dos Poderes.

A matéria objeto do presente Projeto de Lei já foi apreciada pelos Tribunais de Justiça em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra leis municipais de conteúdo substancialmente semelhante, circunstância que confere especial relevância aos precedentes para a devida opinião técnica.

Embora as decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade produzam efeitos apenas em relação às normas impugnadas, seus fundamentos jurídicos constituem importante parâmetro interpretativo para aferição da constitucionalidade de proposições legislativas que reproduzam disciplina normativa equivalente.

Nesse contexto, merece destaque o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0043151-79.2021.8.19.0000, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na qual se examinou lei municipal instituidora de política de cooperativismo com estrutura normativa praticamente idêntica à do presente Projeto de Lei. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITU-CIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.895/2020 do Município de Itaguaí, de iniciativa de parlamentar municipal, a qual instituiu a política municipal de cooperativismo. Afronta ao art. 112, § 1º, II, *in al* c/c o art. 145, VI, *in al*, da CERJ, eis que inequívoca a ingerência indevida do Poder Legislativo Municipal na Administração local, com a quebra dos princípios da harmonia e independência dos poderes, em vulneração ao artigo 7º da mesma Carta Estadual, ao impor a referida Lei, em seus arts. 8º, 9º, 10 e 11, que a organização e funcionamento das cooperativas deverá ser feita em parceria com o ente municipal, determinando, ainda, a concessão de incentivos e participação em setores da municipalidade, dentre os quais comissões e conselhos

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





municipais no âmbito do Poder Executivo, a realização de convênios com a edilidade, e impedir a ingerência do Executivo sobre a concessão de licenças, alvarás, autorizações, participação em licitações municipais, além de vedar ao ente municipal a edição de normas que inviabilize a operação das referidas cooperativas em qualquer setor da economia municipal. Normas que resultam também em aumento de despesas, com inegáveis reflexos em suas possibilidades orçamentárias e de pessoal, a consubstanciar, assim, vício de inconstitucionalidade formal e insanável. Acrescente-se, ainda, igualmente restar vulnerado o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016, aplicável a todos os entes da federação, o qual conferiu status constitucional à obrigatoriedade prevista na Lei Complementar nº 101/2000, de que qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. É de se destacar, outrossim, já ter a Corte Suprema também assentado a possibilidade de o Tribunal de Justiça local exercer o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Carta da República, nas situações em que exista, no âmbito da Constituição Estadual, regra de caráter remissivo, ou o parâmetro de controle invocado seja norma de reprodução obrigatória, esta última a hipótese dos presentes autos. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste E. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade acolhida, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 da Lei municipal nº 3.895/2020 do Município de Itaguaí, com efeitos ex tunc.” (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 00431517920218190000, Relator: Des(a). MARIA INÊS DA PENHA GASPARGAR, Data de Julgamento: 13/12/2021, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 16/12/2021)

Naquela oportunidade, o Órgão Especial reconheceu que a instituição de uma política pública de incentivo ao cooperativismo, mediante a fixação de princípios, objetivos e diretrizes gerais, não afronta, por si só, a Constituição Estadual nem o princípio da separação dos Poderes.

Contudo, a Corte declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que extrapolavam esse caráter programático para impor obrigações concretas ao Poder Executivo, disciplinar procedimentos administrativos e restringir a atuação discricionária da Administração Pública, por entender configurada indevida ingerência na esfera de competência administrativa reservada ao Executivo.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2208561-73.2015.8.26.0000, concluiu que a instituição de política municipal de cooperativismo é compatível com a ordem constitucional quando limitada à definição de diretrizes gerais, reputando, contudo, inconstitucionais os dispositivos que interferiam diretamente na gestão administrativa

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





municipal e disciplinavam atos próprios do Poder Executivo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.216, de 12 de maio de 2015, do Município de Ourinhos, "institui a Política Municipal de Incentivo e Apoio ao Cooperativismo". Alegação de ofensa ao disposto no art. 25 da Constituição do Estado. Não ocorrência. Lei que não cria ou aumenta despesa pública. Violação, contudo, da reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes (art. 5º da Constituição do Estado). Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 22085617320158260000 SP 2208561-73.2015.8.26.0000, Relator: Antonio Carlos Villen, Data de Julgamento: 09/03/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/03/2016)

Os referidos precedentes evidenciam que a constitucionalidade de leis dessa natureza não depende apenas da legitimidade da iniciativa parlamentar ou da competência do Município para legislar sobre o tema.

O aspecto determinante reside na análise do conteúdo de cada dispositivo legal, distinguindo-se aqueles que possuem natureza principiológica e programática daqueles que, ao estabelecerem comandos concretos dirigidos à Administração Pública, acabam por invadir a esfera de atuação administrativa constitucionalmente reservada ao Poder Executivo.

À luz dessa compreensão, a incidência da jurisprudência ao caso concreto deve observar as particularidades do Projeto de Lei nº 109/2026.

Com efeito, os fundamentos adotados pelos Tribunais de Justiça alcançam, de forma direta, os arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 da proposição, uma vez que tais dispositivos disciplinam matérias afetas à atuação administrativa do Poder Executivo, estabelecendo critérios para participação em órgãos colegiados, licitações, concessão de licenças e autorizações, além de preverem a celebração de convênios, parcerias e outras formas de atuação administrativa voltadas ao incentivo ao cooperativismo.

Em relação ao art. 6º da proposição, a interferência na esfera administrativa mostra-se ainda mais evidente, porquanto o dispositivo disciplina matéria diretamente relacionada à gestão da folha de pagamento dos servidores públicos municipais, à consignação em folha, ao recebimento de remunerações e à administração das disponibilidades financeiras do Município. Trata-se de aspectos inerentes ao funcionamento interno da Administração Pública, cuja disciplina normativa e operacional insere-se na competência do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser objeto de regulamentação por iniciativa parlamentar.

Também merece destaque o art. 8º do Projeto de Lei, que, embora faça referência ao princípio da isonomia previsto na Lei nº 14.133/2021, acaba por

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





disciplinar diretamente critérios aplicáveis aos procedimentos licitatórios, estabelecendo restrições à atuação administrativa e declarando nulas determinadas exigências editalícias. Ainda que tais comandos reproduzam, em parte, princípios já existentes na legislação federal, sua positivação em lei municipal de iniciativa parlamentar interfere na disciplina dos procedimentos administrativos licitatórios e restringe a margem de conformação administrativa do Poder Executivo.

Idêntica conclusão alcança o art. 9º, ao estabelecer vedações genéricas ao Município e proclamar a nulidade de atos administrativos que inviabilizem a atuação das cooperativas. A definição acerca da legalidade ou invalidade dos atos administrativos decorre da aplicação do ordenamento jurídico ao caso concreto, não podendo o legislador municipal, por iniciativa parlamentar, retirar previamente da Administração a possibilidade de editar atos normativos ou praticar atos administrativos dentro dos limites conferidos pela legislação vigente.

O mesmo raciocínio aplica-se ao art. 10, cujo parágrafo único determina exigências documentais específicas para processos licitatórios, convênios, termos de parceria e cessões promovidos pela Administração Pública Municipal. Embora a intenção legislativa seja conferir maior segurança jurídica às relações estabelecidas com cooperativas, a disciplina dos documentos exigíveis em procedimentos administrativos constitui matéria inserida na esfera de gestão administrativa, cuja regulamentação compete ao Poder Executivo, observada a legislação federal pertinente.

Diversamente, os arts. 3º, 4º e 5º possuem conteúdo predominantemente principiológico e programático, limitando-se à definição dos objetivos da política pública, ao estabelecimento de diretrizes gerais para sua implementação e à remissão à legislação pertinente quanto à regularidade das cooperativas, sem impor obrigações concretas ao Poder Executivo nem disciplinar atos específicos de administração.

Não obstante, quanto ao art. 5º, sugere-se apenas cautela quanto à reprodução de normas relativas ao regime de registro das cooperativas perante a Junta Comercial e à Organização das Cooperativas Brasileiras, por se tratar de disciplina já estabelecida na legislação federal e estadual. Sob a perspectiva da técnica legislativa, mostra-se mais adequada a remissão às normas superiores, evitando-se a reprodução de regras que poderão sofrer alterações futuras.

Ademais, merece especial consideração o emprego do verbo "**poderá**" em diversos dispositivos do Projeto de Lei, notadamente nos arts. 7º, 9º, 10 e 11. Embora, em um primeiro exame, a utilização dessa forma verbal possa sugerir a mera concessão de faculdade ao Poder Executivo, tal circunstância, por si só, não é suficiente para afastar eventual vício de constitucionalidade.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





Isso porque a constitucionalidade da norma não decorre da obrigatoriedade ou facultatividade da conduta prevista, mas da natureza da matéria disciplinada. Ainda que o legislador empregue expressão de conteúdo autorizativo, permanece configurada ingerência na esfera administrativa quando a lei, de iniciativa parlamentar, passa a disciplinar previamente quais instrumentos administrativos poderão ser utilizados, quais relações institucionais poderão ser estabelecidas ou quais mecanismos de atuação deverão integrar determinada política pública.

Em outras palavras, a utilização do verbo **"poderá"** afasta apenas o caráter cogente da execução da medida, mas não elimina a interferência legislativa na esfera de competência constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo. A denominada reserva da Administração assegura ao Chefe do Executivo a prerrogativa de definir, segundo critérios de conveniência, oportunidade e interesse público, se, quando e de que forma determinadas políticas públicas serão implementadas, bem como quais instrumentos administrativos serão empregados para sua consecução.

Desse modo, a utilização de cláusulas facultativas não tem o condão de afastar a inconstitucionalidade quando a própria lei invade matéria afeta à gestão administrativa, restringindo a liberdade decisória do administrador público. A inconstitucionalidade, nesse contexto, não decorre da imposição de determinada conduta, mas da própria disciplina legislativa de atos típicos de administração, cuja definição compete privativamente ao Poder Executivo.

Essa compreensão, inclusive, encontra respaldo no entendimento já adotado pela Procuradoria-Geral do Município de Cachoeiro de Itapemirim. Ao analisar proposição legislativa de conteúdo semelhante, no Parecer Jurídico exarado no Processo nº 46.524/2025 (Veto nº 03/2025), concluiu-se que a utilização do vocábulo **"poderá"** não descaracteriza a ingerência na atividade administrativa quando a norma estabelece, ainda que facultativamente, comandos destinados à implementação de políticas públicas e à atuação dos órgãos da Administração.

Na oportunidade, consignou-se que:

Por outro lado, verifica-se que o parágrafo único do art. 2º dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Poder para promover a data, exemplificando ações como campanhas educativas, palestras e exames preventivos, incidindo as violações acima elencadas. Neste ponto, acaba por invadir a competência privativa do Poder Executivo prevista no art. 48, § 1º, inciso III da Lei Orgânica Municipal. Destaca-se que, não obstante a aparente faculdade na implantação das ações com a utilização do vocábulo "poderá", afere-se imposição de verdadeiros comandos, suprimindo a discricionariedade própria do Administrador na escolha de suas ações e políticas de gestão. Ao elencar a realização de eventos informativos e ações de promoção da saúde, como realização de exames preventivos, acaba por criar e disciplinar obrigações e

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





tarefas para órgãos do Poder Executivo, interferindo em atos típicos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação de poderes.

Não obstante, ressalte-se, ainda, que o Projeto de Lei carece de previsão expressa de regulamentação pelo Poder Executivo, medida necessária para assegurar a viabilidade prática e a execução da política pública dentro dos limites constitucionais e administrativos. Sugere-se, a inclusão, por emenda, da seguinte redação: *“O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber.”*

Diante do exposto, verifica-se que o Projeto de Lei versa sobre matéria de interesse predominantemente local, relacionada ao fomento do cooperativismo pelo Poder Público municipal, com amparo na Constituição Federal (art. 30, I, e art. 174, § 2º) e na Lei Orgânica Municipal (arts. 16, I, 110 e 111), não invadindo a competência privativa da União ou dos Estados para disciplinar, de forma geral e abstrata, o regime jurídico das cooperativas, nem a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48, § 1º, LOM).

Todavia, a análise material do projeto evidencia que parte de seus dispositivos extrapola o caráter meramente programático da política pública proposta, passando a disciplinar diretamente matérias inseridas na esfera da reserva da Administração. Os arts. 6º, 7º, 8º, 9º e 10 estabelecem comandos relacionados à organização e ao funcionamento da Administração Pública, disciplinam atos típicos de gestão administrativa e restringem a discricionariedade do Poder Executivo na condução das políticas públicas, circunstância que podem evidenciar afronta ao princípio da separação dos Poderes, conforme entendimento consolidado pela jurisprudência analisada.

Em síntese, observa-se que a constitucionalidade da proposição não é afastada pela instituição da Política Municipal de Cooperativismo em si, tampouco pela iniciativa parlamentar que lhe deu origem. O óbice jurídico concentra-se exclusivamente nos dispositivos que deixam de estabelecer diretrizes gerais para passar a disciplinar concretamente a atuação administrativa do Poder Executivo, definindo instrumentos de gestão, critérios para procedimentos administrativos, composição de órgãos colegiados, celebração de convênios, participação em licitações e requisitos para atuação administrativa. Nesses pontos, a proposição ultrapassa a função típica de legislar e ingressa na esfera da reserva da Administração, afrontando o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Assim, o parecer é pela viabilidade jurídica parcial do Projeto de Lei nº 109/2026, em conformidade com as ressalvas e considerações elencadas, e nos termos dos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise, considerações e providências.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Em tempo, caso seja intenção da autora preservar integralmente o conteúdo material dos dispositivos, mostra-se mais adequada sua apresentação sob a forma de Indicação dirigida ao Chefe do Poder Executivo, instrumento legislativo apropriado para

sugerir a adoção de medidas administrativas inseridas na esfera de competência do Executivo, sem incorrer em violação ao princípio da separação dos Poderes.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 05 de agosto de 2026

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200340038003100370033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

