



# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 10 de dezembro de 2025.

**De:** Procuradoria  
**Para:** Procuradoria

**Referência:**

Processo nº 7489/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 1090/2025

**Autoria:** PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

**Ementa:** Projeto de Lei nº 1090/2025 anexo a Mensagem nº 075, de 2 de dezembro de 2025 - Projeto de Lei com a seguinte ementa: “Altera a Lei Municipal nº 5.668, de 19 de dezembro de 2022 e dá outras providências”.

---

## DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

**Fase Atual:** Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

**Ação realizada:** Distribuído

**Descrição:**

**Processo nº:** 7489/2025

**Projeto de lei nº:** 1090/2025

**Requerente:** Executivo Municipal.

**Assunto:** “Altera A Lei Municipal Nº 5.668, de 19 de Dezembro de 2022 e dá Outras Providências”.

**Parecer nº:** 870/2025

## PARECER PRÉVIO DA PROCURADORIA GERAL

### 1. RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos do **Projeto de Lei nº 1090/2024**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município da Serra, que, por meio da Mensagem nº 075/2025,



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200350032003300360035003A005400, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas  
Brasileira - ICP-Brasil.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

apresentou Projeto de Lei que “Altera A Lei Municipal Nº 5.668, de 19 de Dezembro de 2022 e dá Outras Providências”.

O Projeto de Lei visa alterar e criar taxas municipais, especialmente as relacionadas aos serviços das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, com o objetivo de alcançar o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade financeira desses órgãos. A justificativa baseia-se na defasagem dos valores atuais, que não cobrem os custos dos serviços prestados e estão abaixo dos praticados em municípios vizinhos, e na necessidade de regulamentar a cobrança por novos serviços que já são executados pela administração, mas que ainda não possuem uma taxa correspondente.

Em face do exposto, foram encaminhados os presentes autos à Presidência desta Casa de Leis, a qual conheceu a Mensagem e, ato contínuo, os remeteu a esta D. Procuradoria para análise e confecção de parecer jurídico.

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria elaborar pareceres escritos nos processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Cumprir destacar que a elevação de um Projeto ao patamar de Lei Municipal passa sempre pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.

Do ponto de vista material, e atentando para a regra constitucional que prescreve a competência legislativa local dos municípios, se percebe claramente que, não estando a matéria aqui tratada no rol daquelas de competência legislativa privativa da União ou dos Estados, não há óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.

Este entendimento decorre do art. 30, I e II, da Constituição Federal, do art. 28, I e II, da Constituição Estadual e do art. 30, I, II e V, e 99, XIV, da Lei Orgânica Municipal, todos dispositivos que asseguram a competência da Câmara Municipal para legislar acerca de assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

### **Constituição Federal**

**Art. 30.** Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II -suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## **Constituição Estadual**

**Art. 28.** Compete ao Município:

**I - legislar sobre assunto de interesse local;**

**II -suplementar a legislação federal e estadual no que couber;**

## **Lei Orgânica do Município da Serra**

**Art. 30** - Compete ao Município da:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;**

**Art. 99** - Compete à Câmara, com a sanção de Prefeito:

**XIV - legislar sobre assuntos de interesse local;**

A análise da matéria tributária exige a verificação de aspectos formais, como competência, iniciativa e observância dos princípios tributários, e materiais, relacionados à própria natureza e finalidade do tributo.

Nessa esteira, a Constituição Federal atribui aos Municípios a competência para instituir e arrecadar os tributos de sua competência (art. 30, III) e, especificamente, para instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (art. 145, II).

O Projeto de Lei, ao criar e alterar taxas de serviço, enquadra-se perfeitamente na competência tributária municipal.

Quanto à iniciativa, em matéria tributária, a regra geral é a da iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Contudo, por se tratar de matéria que impacta diretamente o orçamento e a arrecadação, a propositura pelo Chefe do Poder Executivo é não apenas comum, mas recomendável, alinhando-se à sua responsabilidade pela gestão fiscal e administrativa. Não há, portanto, vício de iniciativa na proposição em análise.

Na mesma direção, a criação ou majoração de tributos deve ocorrer por meio de lei (Princípio da Legalidade - art. 150, I, da CF). O Projeto de Lei em tela atende a essa exigência.

Ademais, é imperativo observar os Princípios da Anterioridade Anual e Nonagesimal (art.





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

150, III, 'b' e 'c', da CF). Isso significa que as novas taxas ou os valores majorados só poderão ser cobrados a partir do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei e após decorridos 90 dias desta mesma publicação. O parecer deve ressaltar que a eficácia da norma dependerá da observância desses prazos.

Destaca-se ainda, no âmbito material que a cobrança de taxas está estritamente vinculada a uma contraprestação estatal, seja pelo exercício do poder de polícia, seja pela prestação de um serviço público específico e divisível. A justificativa do projeto menciona expressamente que as taxas se referem a serviços com essas características, como a análise de projetos e a concessão de licenças, o que está em conformidade com o artigo 77 do Código Tributário Nacional.

Por oportuno, o valor da taxa deve ser proporcional ao custo do serviço prestado. O § 2º do artigo 145 da Constituição veda que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos. A justificativa do projeto, ao argumentar que os valores atuais estão aquém dos custos e que visam ao "perfeito equilíbrio das contas públicas", vai ao encontro do caráter retributivo da taxa.

É fundamental que o valor cobrado guarde uma correlação razoável com as despesas da atividade estatal que lhe dá causa. A comparação com outros municípios e a menção aos custos com pessoal qualificado são argumentos válidos para justificar a majoração, desde que o valor final não se mostre excessivo ou desproporcional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é firme ao exigir essa correlação entre o custo do serviço e o valor da taxa.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do





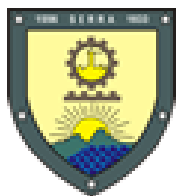
## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Chefe do Poder Executivo. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, § 1º II, a, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi fixada a Tese de que “I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). Recurso extraordinário provido. (STF - RE: 1445377 RJ, Relator: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 14/10/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)

Embora trate de regime de servidores, o STF, no Tema 686 da repercussão geral, reafirma a inconstitucionalidade de aumento de despesa sem a devida iniciativa do Executivo, o que, por simetria, reforça a legitimidade do Executivo em propor leis que ajustam a arrecadação (receita) para custear os serviços públicos.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE FORTALEZA. FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA COBRANÇA DO VALOR DE ESTACIONAMENTO EM ESTABELECIMENTOS PRIVADOS. ALEGAGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DECISÃO DO STF RECONHECENDO A LEGITIMIDADE. REJEIÇÃO. CONTROLE ABSTRATO DE LEI MUNICIPAL FACE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMAS DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. POSSIBILIDADE. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE PROTEÇÃO À RELAÇÃO CONSUMERISTA. TÉCNICA DA PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS NO CASO CONCRETO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. DESRESPEITO À PROPRIEDADE PRIVADA E LIVRE INICIATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira de Shopping Centers ¿ ABRASCE, com o propósito de impugnar os ¿...§§ 1º a 6º, do art. 1º, da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.184, de 28/04/2014, bem como da Lei**





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Municipal de Fortaleza nº 10.546, de 14/12/2016 (que introduziu o § 7º ao referido art. 1º da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.184/2014); os quais dispõem acerca dos serviços de guarda de veículos ofertados pelos estacionamentos particulares em funcionamento no âmbito do Município de Fortaleza. II - Argumenta a Associação promotora, em suma, que referidas normas padecem de inconstitucionalidade formal, na medida em que pretendem regular a forma de exploração econômica da propriedade privada, matéria que se enquadra no ramo do Direito Civil e que, portanto, seria de competência legislativa privativa da União Federal; e material, por transgressão ao direito de propriedade e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência, além de violação ao direito adquirido. III No Estado do Ceará, a Abrasce tem 09 (nove) associados, conforme documento de fl. 75. Ela mantém um Coordenador Estadual, com funções institucionais de assessoramento ao Diretor Presidente da ABRASCE neste ente da Federação, além de promover constantes encontros com associados locais para fins de fomentar debates visando ao aperfeiçoamento do setor de Shopping Centers. A demandante tem representatividade adequada e há pertinência temática, pois seus objetivos se alinham à pretendida declaração de inconstitucionalidade, já que seus associados serão diretamente afetados pelos §§ 1º a 6º, do art. 1º, da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.184, de 28/04/2014, bem como da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.546, de 14/12/2016. No caso, o STF, ao julgar o Recurso Extraordinário interposto contra o primeiro acórdão, que havia reconhecido a ilegitimidade da autora, o reformou para, então, considerá-la legítima. IV - No Estado Federal, os Estados-membros não são soberanos, gozando apenas de autonomia. Isto implica dizer que sua esfera de autodeterminação está sujeita a um conjunto de limitações e restrições. Esse conjunto de limitações extraídas da própria Constituição Federal são denominados normas de observância obrigatória, que nada mais são que normas limitativas da autonomia dos Estados. As normas que a Constituição Federal determina, explícita ou implicitamente, que sejam observadas pelo Estado devem ser transplantadas para as Constituições Estaduais (normas de reprodução), ainda que não sejam transcritas em seu texto, vez que são partes integrantes dessas por determinação de um comando maior. V - No caso, trata-se de norma que disciplina a exploração econômica de estacionamentos privados, logo, de Direito Civil, já que rege a relação jurídica entre o usuário do estacionamento e quem o explora, estando diretamente relacionada à verificação de sua incidência sobre o perfil institucional do direito à propriedade (na







## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

medida em que institui limitação ao pleno exercício desse mesmo direito no âmbito das relações contratuais), cuja competência para legislar é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. VI - A norma municipal de Fortaleza, por criar restrições para a exploração de estacionamentos privados, caracterizou interferência estatal no domínio econômico e, por consequência, acarretou desequilíbrio ao mercado e à livre concorrência, obstaculizando a plena exploração do serviço, a representar, portanto, vício material de inconstitucionalidade por ofensa aos princípios constitucionais do direito de propriedade, da livre iniciativa e livre concorrência. Precedentes do STF. VII - No presente caso, diante da colisão entre o direito do Consumidor, de um lado, e os da propriedade privada, livre iniciativa, de outro, estes últimos devem prevalecer. VIII Ação julgada procedente. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, em que figuram as partes acima referidas, ACORDAM os Senhores Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, a unanimidade, pela rejeição das preliminares e, no mérito, JULGAR PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator. (TJ-CE - Direta de Inconstitucionalidade: 0628908-49.2018.8.06.0000 Fortaleza, Relator: FRANCISCO BEZERRA CAVALCANTE, Data de Julgamento: 31/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 31/08/2023)

Este julgado, embora sobre outro tema, discute o vício de iniciativa e a competência legislativa municipal, princípios aplicáveis à análise de qualquer lei municipal, incluindo as de natureza tributária.

A criação de taxas para serviços que já são prestados mas não eram cobrados, como a "Aprovação de Projeto e Licença Prévia Municipal de Condomínio de Lotes", corrige uma lacuna e atende ao princípio da isonomia tributária, fazendo com que os usuários do serviço contribuam para o seu custeio.

Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

Ante a todo o exposto, entendo que o presente Projeto de Resolução reúne os requisitos mínimos legais para a sua tramitação.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que a matéria é de competência municipal, a iniciativa para o processo legislativo foi devidamente observada, esta Procuradoria **opina pelo regular prosseguimento do Projeto de Lei nº 1090/2025**, por não vislumbrar óbices de natureza constitucional ou legal à sua tramitação.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório específico para este processo, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

Serra/ES, 10 de dezembro de 2025.

**FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA**

**Procurador**

Nº Funcional 4073096



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200350032003300360035003A005400, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas  
Brasileira - ICP-Brasil.







# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**MAYCON VICENTE DA SILVA**

**Assessor Jurídico**

Nº Funcional 4113594-2

**Próxima Fase:** Emitir Parecer

**Julia Cândida dos Santos Batista de Oliveira**  
**Assessor Jurídico**



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200350032003300360035003A005400, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas  
Brasileira - ICP-Brasil.

