



# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 13 de novembro de 2025.

**De:** Procuradoria

**Para:** Presidência

**Referência:**

Processo nº 351/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 69/2025

**Autoria:** RODRIGO CALDEIRA

**Ementa:** DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE PROTEÇÃO ÀS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS GESTANTES E LACTANTES DO MUNICÍPIO DE SERRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

---

## DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

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

**Ação realizada:** Parecer Emitido

**Descrição:**

Processo nº: 351/2025

Projeto de Lei nº: 69/2025

Requerente: Vereador Rodrigo Caldeira

Assunto: “Dispõe Sobre o Programa de Proteção às Guardas Civis Municipais Gestantes e Lactantes do Município de Serra e dá Outras Providências”.

Parecer nº: 770/2025

## PARECER DA PROCURADORIA GERAL

### 1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 69/2025, de autoria do Vereador Rodrigo Caldeira, que “Dispõe Sobre o Programa de Proteção às Guardas Civis Municipais Gestantes e Lactantes do Município de Serra e dá Outras Providências”.

O projeto visa instituir um programa para garantir a saúde e segurança dos guardas civis municipais durante a gestação e lactação, prevendo o afastamento de atividades de risco, a



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360032003A005400, 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

garantia de permanência na mesma unidade, a vedação de redução remuneratória e a flexibilização da jornada no retorno da licença-maternidade.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação da constitucionalidade do Projeto de Lei, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento o projeto de Lei e justificativa, motivo pelo qual a Presidência desta Casa de Lei nos encaminhou os autos para a sua análise jurídica preliminar. Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, considerando a importância e urgência da proposta sob avaliação, passo a opinar de forma direta e objetiva.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

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

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.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

Nessa vereda, ressalta-se que no presente parecer jurídico preliminar, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: a um, a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; a dois, se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; a três, a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Em via reflexa, cumpre destacar que a aprovação de um projeto de lei também passa 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, percebe-se 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.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 e II, e 99, XXVIII, 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;***

## ***Constituição Estadual***

***Art. 28. Compete ao Município:***

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

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

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

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

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

O Projeto de Lei nº 69/2025, de autoria do Vereador Rodrigo Caldeira, busca criar regras específicas de proteção para as servidoras da Guarda Civil Municipal durante o período de gestação e lactação. As principais medidas incluem:

Afastamento de atividades operacionais e de risco (Art. 2º).

Garantia de permanência na mesma unidade de lotação ou opção de alocação (Art. 3º).

Vedaçāo à redução de remuneração e interrupção da contagem de tempo de serviço (Art. 4º).

Retorno à mesma unidade com jornada e horário compatíveis com a amamentação por, no mínimo, 6 meses (Art. 5º).

A Lei Orgânica do Município da Serra, ao tratar do processo legislativo, estabelece em seu artigo 143 que a iniciativa das leis compete a qualquer Vereador, Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, seu Parágrafo Único excepciona a regra geral, determinando a iniciativa privativa do Prefeito para leis que disponham sobre:



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360032003A005400, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públcas  
Brasileira - ICP-Brasil.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## Art. 143, Parágrafo Único:

**I** - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração; (...)

**III** - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Por sua vez, vale destacar ainda que o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Serra (Lei nº 2.360/2001) já contempla a proteção à maternidade, prevendo a licença à gestante de até 180 dias (Art. 106) e o direito à redução da jornada de trabalho em uma hora para amamentação até que a criança complete seis meses (Art. 106, § 6º).

O projeto em análise, portanto, avança sobre o tema, detalhando e ampliando as regras de readaptação e condições de trabalho das servidoras gestantes e lactantes da Guarda Civil, matéria que se insere diretamente no regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo.

Nesse aspecto, o ponto central da análise é a competência para iniciar o processo legislativo. Ao dispor sobre a alocação de servidoras, jornada de trabalho, vedações e garantias funcionais, o Projeto de Lei trata inequivocamente do regime jurídico dos servidores públicos municipais.

Conforme o já citado Art. 143, Parágrafo Único, III, da Lei Orgânica Municipal, a competência para legislar sobre tal matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo. A propositura por um membro do Poder Legislativo configura vício de iniciativa, uma falha formal insanável que macula a constitucionalidade do projeto.

Essa reserva de iniciativa visa a preservar o princípio da separação dos poderes (Art. 2º da Constituição Federal), garantindo ao Executivo a prerrogativa de organizar sua estrutura administrativa e gerir seus recursos humanos, evitando que o Legislativo imponha obrigações que possam afetar o funcionamento e o equilíbrio financeiro da administração.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica e consolidada no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre o regime jurídico de servidores públicos são inconstitucionais.

**STF — Ação Direta de Inconstitucionalidade 5213 RO — Publicado em 21/06/2018 - CONSTITUCIONAL. DIREITO DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** Esta Corte





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

firmou entendimento segundo o qual a locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (ADI 1197, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 31/5/2017). A norma impugnada, ao disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos do Estado de Rondônia, apresenta peculiar disciplina normativa concernente à relação jurídica havida entre os servidores públicos estaduais e a Administração Pública. Considerada a iniciativa parlamentar da norma impugnada, é de se reconhecer sua inconstitucionalidade formal (art. 61, § 1º, II, c, CF). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

O STF firmou entendimento de que a locução "regime jurídico dos servidores públicos" abrange o conjunto de normas que disciplinam as relações entre o Estado e seus agentes. A iniciativa para legislar sobre essa matéria é reservada ao Chefe do Poder Executivo, sendo formalmente inconstitucional a lei de origem parlamentar que trate do tema.

**STF — Recurso Extraordinário 1445377 RJ — Publicado em 21/10/2024 - 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 Chefe do Poder Executivo. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

A Corte reafirmou que a iniciativa legislativa para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 61, § 1º, II, 'c', da Constituição Federal. Emendas parlamentares que alteram critérios do regime jurídico de guardas municipais, como promoção e avaliação, são formalmente inconstitucionais.

**TJ-ES — Ação Direta de Inconstitucionalidade 5012604-06.2023.8.08.0000 - EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 4.135/2023. VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. LEI DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** Viola o disposto nos artigos 17 e 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alíneas a e e da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplina sobre questões afetas às condições de trabalho dos servidores ocupantes dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, prevê reajuste anual para as gratificações de produtividade desses servidores públicos, delimita diversas alterações nas regras de cômputo da referida gratificação de produtividade e traz, ainda, hipóteses de flexibilização de carga horária de trabalho da referida carreira, tratando, em última medida, do regime jurídico de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal. Precedentes. A teor dos artigos 926 e 927, incisos I e V, do Código de Processo Civil, que





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

estabelecem o dever de uniformização de jurisprudência, a necessidade de observância aos precedentes do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, bem como do órgão plenário deste e. Tribunal de Justiça, não há outro caminho se não o de adotar ao presente caso a mesma solução dada pelos tribunais pátrios a casos análogos ao presente. A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou de regime jurídico de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente para declarar a constitucionalidade da Lei Municipal de Linhares nº 4.135/2023, com efeitos ex tunc.

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em caso análogo, declarou a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que disciplinava condições de trabalho, gratificações e carga horária de servidores, por violação à reserva de iniciativa do Executivo e ao princípio da separação de poderes.

Portanto, o Projeto de Lei nº 69/2025, ao ser proposto por um Vereador, usurpa competência exclusiva do Prefeito Municipal, padecendo de constitucionalidade formal.

Sob o aspecto material, o conteúdo do projeto é louvável e alinhado aos princípios constitucionais de proteção à maternidade, à infância e à dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, e Art. 7º, XVIII, da CF/88). A busca por garantir uma gestação segura e um retorno gradual ao trabalho para as mães lactantes, especialmente em uma atividade de risco como a da guarda municipal, é meritória.

Contudo, a constitucionalidade formal (vício de iniciativa) é um vício precedente e insanável, que impede a análise de mérito da proposta. A forma como a lei é criada é um requisito de sua validade. Mesmo que o objetivo seja nobre, o caminho escolhido para alcançá-lo deve respeitar as regras de competência estabelecidas na Constituição e na Lei Orgânica.

Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

Ressalto ainda que em consulta ao sítio eletrônico desta Casa, esta proposta legislativa não se encontra rejeitada nesta Sessão Legislativa, não incidindo, a princípio, o óbice previsto no artigo 67 da CF, e tampouco já foi proposta por outro parlamentar, conforme o § 1º, do Art. 141 do Regimento Interno.

Frisa-se que, nada obsta que posteriormente, a matéria contida nestes autos de processo legislativo seja enviada por meio de Projeto Indicativo.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Como se sabe, o Projeto Indicativo é modalidade de proposição inserta no Regimento Interno da Câmara Municipal, especificamente no artigo 136, que se conceitua como a recomendação da Câmara de Vereadores ao Poder Executivo Municipal, em forma de Minuta de Lei, para que aquele Poder inicie processo legislativo sobre matéria de sua competência privativa.

Para melhor compreensão, vejamos a transcrição de alguns dos dispositivos legais que regulamentam o Projeto Indicativo:

**Art. 136** O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência.

**Parágrafo único.** Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

Feita a transcrição, fica claro que a veiculação válida do Projeto Indicativo está necessariamente atrelada à verificação no caso de dois requisitos, quais sejam, que a matéria versada seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e que, como em qualquer ato da Administração, haja interesse público em sua realização.

No caso concreto entendemos satisfeito o quesito “iniciativa privativa do Prefeito”, pelos fundamentos descritos anteriormente, de modo que a referida matéria poderá, caso entendam os nobres edis, ser enviada por meio de Projeto Indicativo.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que imbuíram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista que tratam da estruturação de órgãos do Executivo Municipal.

## 3. CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 69/2025, por latente Inconstitucionalidade Formal, por Vício de Iniciativa, violando a Separação dos Poderes**, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

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.



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360032003A005400, 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

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, 13 de novembro de 2025.

**FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA**

**Procurador**

Nº Funcional 4073096

**MAYCON VICENTE DA SILVA**

**Assessor Jurídico**

Nº Funcional 4113594-2

**Próxima Fase:** Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

**MAYCON VICENTE DA SILVA**  
**Assessor Jurídico**



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3200300039003300360032003A005400, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves PÚBLICAS  
Brasileira - ICP-Brasil.

