



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 12 de novembro de 2025.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 4436/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 835/2025

Autoria: AGENTE DIAS

Ementa: Institui o programa de mobilidade urbana “Criança na Escola” neste município e dá outras providências. Fica o Poder Executivo autorizado a criar o programa de mobilidade urbana denominado “Criança na Escola”, destinando a fornecer transporte público especializado para crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, residentes no município da Serra, que frequentam a primeira etapa da educação básica na rede municipal de ensino deste município – os CMEIs.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

Processo nº: 4436/2025

Projeto de Lei nº: 835/2025

Requerente: Vereador Agente Dias

Assunto: “Institui o programa de mobilidade urbana “Criança na Escola” neste município e dá outras providências”.

Parecer nº: 762/2025

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1. RELATÓRIO

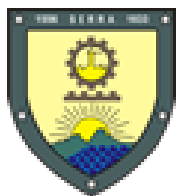
Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 835/2025, de autoria do Vereador Agente Dias, que “Institui a Regulamentação da Instalação de Painéis Fotovoltaicos no Município da Serra”.

Em seus fundamentos o Ilustre Vereador defende que “Para famílias de baixa renda, arcar



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200330033003200360039003A005400, 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

com os custos de transporte particular é impraticável, especialmente em trajetos longos. Pais ou responsáveis, especialmente mães que trabalham, enfrentam dificuldades em conciliar os horários de trabalho com o tempo necessário para levar e buscar os filhos em creches distantes”.

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.

Ab initio, 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.

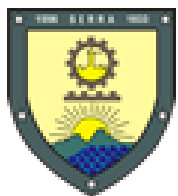
Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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;

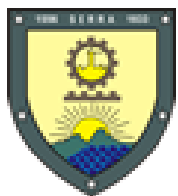
II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

A análise do projeto revela um louvável propósito social. Contudo, a validade de uma norma não se mede apenas por seus objetivos, mas também por sua compatibilidade com o processo legislativo e a repartição de competências estabelecida pela Constituição, replicada na Lei Orgânica Municipal.

Nesse âmbito, o ponto central da análise é a competência para iniciar o processo legislativo. A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Essas regras são de observância obrigatória pelos municípios, por força do princípio da simetria.

Uma vez que o art. 143 da Lei Orgânica Municipal espelha a norma constitucional, a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública é de competência exclusiva do Prefeito.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O projeto em tela, embora redigido com o verbo "autoriza", na prática, institui e estrutura um novo programa público. Ele não se limita a traçar uma diretriz geral, o que ocorre quando se institui uma "Política Pública; ele define o objeto (transporte especializado), o público-alvo (crianças de 0 a 5 anos), o critério de elegibilidade (distância de 5 km) e até mesmo uma alternativa de gestão para o Executivo (transferência do aluno).

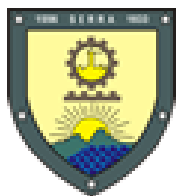
Ao fazer isso, o Poder Legislativo avança sobre a esfera de gestão e administração que pertence ao Poder Executivo. A organização do transporte escolar, a definição de suas modalidades e critérios de acesso são atos típicos de administração, que envolvem planejamento, logística e alocação de recursos. O projeto, portanto, cria uma nova atribuição para o Poder Executivo, imiscuindo-se em sua organização e funcionamento.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica ao rechaçar leis de origem parlamentar que criam ou detalham atribuições para o Executivo.

STF — AGR RE 1337675 RJ — PUBLICADO EM 20/06/2022 - EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.095/16 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DE ORIGEM PARLAMENTAR, A QUAL CRIA “O SELO DE QUALIDADE DE ALIMENTOS E DE ATENDIMENTO NA COMERCIALIZAÇÃO DA COMIDA DE RUA”. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, **padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. Agravo regimental não provido. **(grifos nossos)**

STF — AgR RE 653041 MG — Publicado em 2019 - Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

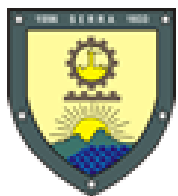
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Agravo regimental a que se nega provimento.

Ainda mais contundente é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), que, em caso análogo, declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que, ao criar um evento, impunha custos e obrigações logísticas à prefeitura. O tribunal entendeu que a lei gerava despesas e interferia na gestão, configurando vício formal (TJ-ES — Direta de Inconstitucionalidade 243061020188080000). A criação de um programa de transporte especializado é uma obrigação muito mais complexa e onerosa do que a organização de um evento.

TJ-ES — Direta de Inconstitucionalidade 243061020188080000 — Publicado em 27/06/2019 Ementa: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 5.681/2015 INSERÇÃO DO ORLA FOLIA NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA CALENDÁRIO MUNICIPAL EXIGE MANIFESTAÇÕES E INTERESSES LEGÍTIMOS REQUISITOS NÃO CUMPRIDOS VÍCIO RECONHECIDO INSTITUCIONALIZAÇÃO DE FESTA PARTICULAR LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO IMPOSSIBILIDADE CRIAÇÃO DE CUSTOS E DESPESAS PARA O PODER EXECUTIVO NECESSIDADE DE DESLOCAMENTO DE GRANDE EFETIVO DA GUARDA MUNICIPAL E DA EQUIPE DE LIMPEZA PÚBLICA EVENTO GERA VIOLÊNCIA E SUJEIRA NAS VIAS PÚBLICAS VÍCIOS FORMAL E MATERIAL CONFIGURADOS REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. As hipóteses previstas na Carta Magna para a deflagração do processo legislativo pelo Presidente da República são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, por força dos princípios da simetria e da separação dos Poderes, e devem ser observadas pelas Leis Orgânicas Distrital e Municipais, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. A inserção de





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

data comemorativa no calendário oficial de eventos de determinado Município não viola, por si só, as normas de organização administrativa da municipalidade, porquanto, via de regra, as comemorações não geram despesas de capital financeiro e humano para o Poder Executivo. No entanto, o art. 4º da Lei n. 5.622/2015 preleciona os objetivos que devem ser atingidos pelos eventos a serem incluídos no Calendário Oficial de Eventos e Datas Comemorativas do Município de Vila Velha. Por óbvio, o Orla Folia em nada se amolda às hipóteses mencionadas, na medida em que seus organizadores não se preocupam em promover os bons valores tampouco em incrementar o patrimônio artístico e/ou cultural de Vila Velha. Isto porque, no caso do Orla Folia, o caos e a selvageria causados pelos participantes do evento obrigam que a municipalidade atue preventiva e repressivamente com reforço na segurança e na limpeza das vias públicas. Simples consultas de fatos locais notórios são suficientes para encontrar as cenas lamentáveis de correria, tumulto, depredação e violência que tomaram conta das ruas da orla de Itaparica durante e logo após o Orla Folia 2018, reforçando a imprescindível intervenção do Poder Executivo. Os sites locais de maior visibilidade retrataram no dia seguinte do evento o verdadeiro quebra-quebra generalizado pelas ruas da Praia de Itaparica ocorrido durante a realização da festa. O que se viu foi o organizador do evento se utilizar do capital político que detém para institucionalizar um evento festivo privado gerando custos e despesas para o Município de Vila Velha. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 5.681/2015 do Município de Vila Velha.

Destaca-se ainda a jurisprudência trazida pelo próprio parlamentar, **STF — RE 658026 RJ — Publicado em 05/11/2015**, que coaduna com o entendimento desta Procuradoria, senão vejamos:

STF — RE 658026 RJ — Publicado em 05/11/2015 - Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI Nº 4.278/2004, DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. CINTOS DE SEGURANÇA EM VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO. OBRIGAÇÃO IMPOSTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA LEGISLATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. A iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, prevista no artigo 61, § 1º, II,





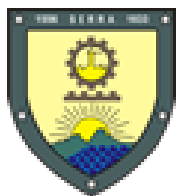
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

b, da CRFB, para dispor sobre a organização administrativa, aplica-se, por simetria, aos projetos de lei de iniciativa dos prefeitos municipais. Precedentes: RE 427.428-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ de 24/3/2011; RE 509.432-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ de 27/2/2009. **A lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre a criação de novas atribuições para órgãos da Administração Pública municipal interfere na organização e no funcionamento da Administração, matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61, § 1º, II, b, da Constituição da República, aplicável, por simetria, no âmbito do Estado-membro.** Precedentes: ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 15/9/2006; ADI 2.304, Rel. Min. Nelson Jobim, Plenário, DJ de 13/12/2002. **In casu, a Lei nº 4.278/2004, do Município de Duque de Caxias, ao determinar a instalação de cintos de segurança nos veículos de transporte coletivo, criou nova atribuição para a Secretaria Municipal de Serviços Públicos, qual seja, a de fiscalizar o cumprimento da norma, em afronta à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. A interferência do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo, ao editar norma que altera a estrutura administrativa do Município, viola o princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição da República.** Precedentes: ADI 2.133, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 7/3/2003; ADI 1.946, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/5/2004. Recurso extraordinário a que se dá provimento, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.278/2004, do Município de Duque de Caxias. Tese de repercussão geral: “Padece de vício de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, e, da CF)”. **(grifos nossos)**

Doutro giro, importante asseverar que, quanto a Natureza "Autorizativa" da Lei e a Criação de Despesas, o uso do termo "autoriza" no art. 1º é uma técnica legislativa comum para tentar contornar o vício de iniciativa. Contudo, os tribunais costumam analisar o conteúdo material da norma, e não apenas sua forma. Uma "lei autorizativa" que, na realidade, detalha e estrutura um programa, criando uma expectativa de direito para os cidadãos e uma pressão política para sua implementação, é vista como uma imposição velada.

Ademais, o projeto cria despesas de forma inequívoca (art. 3º). A jurisprudência do STF, consolidada no Tema 917, permite que leis parlamentares criem despesas, desde que não tratem da estrutura ou das atribuições de órgãos do Executivo. O projeto em análise falha exatamente neste ponto: a despesa decorre diretamente da criação de uma nova e





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

complexa atribuição para a Administração Municipal.

Portanto, a criação de despesa, neste contexto, não é um ato autônomo, mas a consequência de uma usurpação de competência administrativa, o que atrai a inconstitucionalidade, conforme decidido pelo STF na ADI 6072 RS.

STF — ADI 6072 RS — Publicado em 16/09/2019 - Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

Nessa linha de raciocínio, ao detalhar como o serviço de transporte deve ser ofertado, o





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Legislativo substitui o Executivo na função de administrador. Cabe ao Prefeito e seus secretários, dentro das políticas de educação e mobilidade, avaliar a viabilidade, o melhor modelo, os custos e as prioridades para a implementação de tal serviço. O projeto de lei engessa a atuação do Executivo e viola o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/88), que reserva a cada poder suas funções típicas.

Já quanto 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 Comissão 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.

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 835/2025, por latente Inconstitucionalidade Formal e Material, por Vício de Iniciativa, Criação de Despesas Viciada, e Violação à Separação De 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.

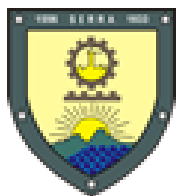
Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório específico para este processo, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela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

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, 12 de novembro de 2025.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 3200330033003200360039003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

