



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 02 de março de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 5002/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 864/2025

Autoria: HENRIQUE LIMA

Ementa: INSTITUI O BANCO MUNICIPAL DE FRALDAS DESCARTÁVEIS INFANTIS E GERIÁTRICAS NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES E ASSEGURA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, COM PARALISIA CEREBRAL OU TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA COM SÍNDROME DE DOWN O DIREITO AO RECEBIMENTO GRATUITO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS DURANTE TODO O CICLO DE VIDA, 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: 864/2025

PROJETO DE LEI Nº: 864/2025

REQUERENTE: VEREADOR HENRIQUE LIMA

ASSUNTO: "INSTITUI O BANCO MUNICIPAL DE FRALDAS DESCARTÁVEIS INFANTIS E GERIÁTRICAS NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES E ASSEGURA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, COM PARALISIA CEREBRAL OU TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA COM SÍNDROME DE DOWN O DIREITO AO RECEBIMENTO GRATUITO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS DURANTE TODO O CICLO DE VIDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

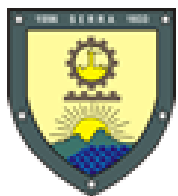
PARECER Nº: 088/2026

PARECER JURÍDICO



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200330036003500300035003A005400, 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

I - RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador HENRIQUE LIMA que “INSTITUI O BANCO MUNICIPAL DE FRALDAS DESCARTÁVEIS INFANTIS E GERIÁTRICAS NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES E ASSEGURA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, COM PARALISIA CEREBRAL OU TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA COM SÍNDROME DE DOWN O DIREITO AO RECEBIMENTO GRATUITO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS DURANTE TODO O CICLO DE VIDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Em sua justificativa, o autor da proposição destaca a necessidade de amparar cidadãos em situação de vulnerabilidade, como idosos, crianças carentes e pessoas com deficiência, que dependem do uso contínuo de fraldas descartáveis. A medida visa promover a dignidade, a saúde e a inclusão social desses grupos, garantindo um insumo essencial para sua qualidade de vida.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - FUNDAMENTOS

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 o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência 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.

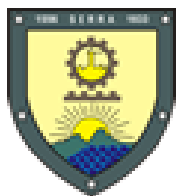
Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

A análise da proposição cinge-se à verificação de sua constitucionalidade e legalidade, notadamente quanto à competência para a iniciativa do processo legislativo e à observância das normas orçamentárias.

1. Do Vício de Iniciativa e da Usurpação de Competência

A Constituição Federal, em seu artigo 30, I, estabelece a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. No entanto, o processo legislativo é pautado por regras de competência, cuja inobservância gera vício insanável.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Orgânica do Município da Serra, em seu artigo 143, dispõe sobre a iniciativa das leis, reservando ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre determinadas matérias. Vejamos:

Art. 143 A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

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

II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; (...)

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

O Projeto de Lei em análise, em seu artigo 1º, "institui o Banco Municipal de Fraldas Descartáveis [...] com gestão através do Poder Executivo municipal". Ao fazer isso, a proposição não apenas cria uma nova despesa, mas também estabelece uma nova atribuição para a Administração Pública, interferindo diretamente em sua organização e funcionamento. A criação de um "banco" implica logística de aquisição, armazenamento, cadastro de beneficiários e distribuição, atividades típicas de gestão administrativa.

Tal ingerência na esfera de atuação do Poder Executivo configura o chamado vício de iniciativa, pois a matéria se enquadra na competência privativa do Prefeito, conforme os incisos II e V do parágrafo único do art. 143 da Lei Orgânica Municipal.

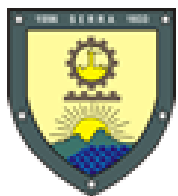
O Supremo Tribunal Federal (STF), ao fixar a tese do Tema 917 de Repercussão Geral, estabeleceu que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

A contrário sensu, a lei de iniciativa parlamentar que trata da atribuição de órgãos do Executivo, como no caso em tela, usurpa a competência privativa do Prefeito. O projeto não se limita a criar um direito, mas institui um programa e impõe ao Executivo o modo de sua execução, o que é inconstitucional.

A jurisprudência pátria é consolidada nesse sentido:

**Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro — DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 0084378-15.2022.8.19.0000 —
Publicado em 07/12/2023 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO**



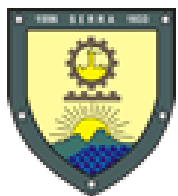


CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 3.608/2022, QUE "CRIA O PROGRAMA SAÚDE ITINERANTE NO MUNICÍPIO DE CABO FRIO E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS". ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Alega o Representante, em suma, que a referida Lei padece de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (separação de poderes), violando os artigos 7º, 112, § 1º, e 145, II, III e VI da CERJ, ao discriminar a forma de atuação da Secretaria de Saúde, criando despesa sem indicação da fonte de custeio, imiscuindo-se, assim, na gestão do Executivo e de suas políticas públicas. Assevera que não é dado ao Poder Legislativo criar, mediante lei, obrigação que é de competência do Poder Executivo, por se tratar de tema relacionado à gerência da saúde pública. 2. De fato, como registrado pelo Parquet, "o conjunto legislativo atacado viola esfera reservada ao Executivo, ao imiscuir-se no estabelecimento de programa público, com estabelecimento de obrigações que acarretam reflexos orçamentários que se protraem no tempo, além de criar atribuição expressa a órgãos inseridos na estrutura administrativa municipal, em violação aos artigos 112, § primeiro, inciso II, alínea a, e 145, VI, a, ambos da Carta Estadual." 3. Nesse passo, evidente o vício de iniciativa e a violação ao princípio da separação dos poderes, a evidenciar a inconstitucionalidade da norma em tela. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul — Direta de Inconstitucionalidade 70081786055 RS — Publicado em 04/11/2019 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 4.390/2019. CRIA O PROGRAMA ALUGUEL SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRIA DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. A Lei Municipal nº 4.390/2019, de iniciativa parlamentar, determina a implementação do Programa Aluguel Social, que consiste em prover subsídio assistencial para o pagamento de aluguel, disponibilizando acesso à moradia a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. 2. A despeito da nobre intenção do legislador, a Lei impugnada padece de vício de iniciativa, visto que a norma implica despesas e criação de atribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Social, além de expressamente impor deveres ao Executivo Municipal. Há, portanto,





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

violação de competência privativa do Prefeito. 3. Nessa conjuntura, também há transgressão do princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais. 4. A norma vergastada cria dispêndios para os cofres municipais sem previsão nas leis orçamentárias do Município. Por conseguinte, há, também, inconstitucionalidade material, ante o desrespeito ao planejamento orçamentário. 5. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alínea ?d?; 82, II, III, VII; 149, e 154, I e II, todos da CE/89. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

2. Da Criação de Despesa e da Lei de Responsabilidade Fiscal

Ademais, o projeto de lei cria despesa obrigatória para o Poder Executivo sem a devida indicação da fonte de custeio e sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o art. 167 da Constituição Federal. A ausência de tais requisitos constitui vício material que compromete a validade da norma.

3. Da Possibilidade de Projeto Indicativo

Identificado o vício de iniciativa, a via adequada para que o Poder Legislativo sugira ao Executivo a criação de programas ou a execução de políticas públicas é o Projeto Indicativo, instrumento previsto no Regimento Interno desta Casa.

Nesse aspecto temos que o melhor caminho é o Art 136 do Regimento interno:

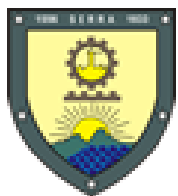
Art. 136. O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que verse sobre matéria de sua competência. Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

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.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 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.

III - CONCLUSÃO

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que fundamentaram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista o vício de iniciativa que macula a proposta, por invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e as atribuições da administração municipal.

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, opina esta Procuradoria pelo NÃO PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei nº 864/2025, por padecer de vício formal de iniciativa, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo, 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.

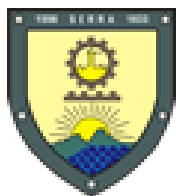
Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios 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 que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 27 de fevereiro de 2026.





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 3200330036003500300035003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

