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 106/2025

INICIATIVA: VER. MARCELINHO FÁVERO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre edil acima mencionado, ***"CRIA CREDENCIAL ESPECIAL DE ESTACIONAMENTO PARA PROFISSIONAIS DA SAÚDE COM JORNADA MÍNIMA DE 12 (DOZE) HORAS EM HOSPITAIS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM."***

A proposta sob exame objetiva instituir, no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim, a credencial especial de estacionamento destinada aos profissionais da saúde que atuem em hospitais localizados no município e cumpram jornada mínima de 12 (doze) horas consecutivas de trabalho.

A proposta em exame no que tange à competência municipal matéria afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reforça tal competência ao estabelecer que:

> Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assunto de interesse local;
> [...]
> IV - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, fixando-lhes preços ou tarifas, os serviços públicos locais, em especial:

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por PABLO LORDES
DIAS:08605163771 Data: 07/08/2025 09:47:10

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

Nesse contexto, a doutrina de Hely Lopes Meirelles é clara ao conceituar o serviço público como:

> "Todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".

Dessa forma, reconhece-se a competência municipal para legislar sobre a regulamentação da prestação do serviço de estacionamento rotativo em âmbito local, inclusive no tocante à proteção dos usuários, desde que respeitados os limites da atuação legislativa.

Quanto à iniciativa legislativa, o conteúdo da presente proposta, tendo em vista que está se alterando uma regra do estacionamento rotativo, ou melhor alterando, unilateralmente, uma regra do contrato de concessão e criando novas atribuições nas secretarias e órgãos da administração pública, atinge diretamente o contrato de concessão e atinge a organização do serviço público, assim, se insere nas hipóteses de reserva constitucional do Chefe do Executivo, nos moldes do art. 61, §1º, II, b, da Constituição Federal, vejamos:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

Ressalta que a alteração pretendida, por iniciativa parlamentar, consiste, ao fim e ao cabo, em modificar as regras estabelecidas previamente no contrato de concessão firmado entre a empresa e o Poder Executivo, violando, deste modo, não apenas as atribuições do Poder Executivo, mas também direitos do particular concessionário.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

Ademais, a proposta direciona e cria diversas novas atribuições as secretarias e órgãos da prefeitura, se insere nas hipóteses de matérias de iniciativa do Prefeito, conforme preceitua a Lei Orgânica do Município, em seu art. 48, §1º, III:

> 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:
> [...]
> III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

Ainda, estabelece o Art. 69, VII, da LOM:

> Art. 69 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal, além de outras atribuições previstas em lei:
> [...]
> VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

Conforme estabelece o artigo 69, VII, da LOM não compete ao Poder Legislativo dispor sobre matérias do gênero (contrato de concessão do serviço público de estacionamento rotativo), na qual cria diversas atribuições e obrigações as secretarias e órgãos, dispondo sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, implicando grave ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal. Corroborando o entendimento esposado por esta Instituição, colacionamos trechos de julgados proferidos, respectivamente, no âmbito dos Tribunais:

> CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.068/2016. MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES. REVOGAÇÃO DE NORMA REGULAMENTADORA DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO DO MUNICÍPIO. NORMA EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. LIMINAR CONCEDIDA. 1. A concessão da medida cautelar postulada em sede de ação direta de inconstitucionalidade exige a presença concomitante dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. 2. A Lei nº 4.068/2016, originada e promulgada pela Câmara Municipal de Guarapari/ES, ao revogar dispositivo legal da Lei nº 3.984/2015, visa a regulamentar o funcionamento do sistema de

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

> estacionamento rotativo implementado no Município de Guarapari, matéria esta meramente administrativa e de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo em vista o que dis- põem os artigos 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 227 da Constituição do Estado do Espírito Santo, aplicados por simetria aos entes municipais. 3. A norma impugnada, ao revogar dispositivo legal que impõe ao Chefe do Executivo Municipal a indicação das vias urbanas nas quais serão implementadas o estacionamento rotativo, pretende regulamentar a organização e operação do referido sistema, disciplinando, assim, sobre a ordenação do espaço urbano, planejamento e administração do trânsito local, em violação ao princípio da separação de poderes. 4. A manutenção da eficácia da norma tida por inconstitucional, em ofensa às regras de competência, implicará em inegável prejuízo ao regular funcionamento do sistema de estacionamento rotativo do Município do Guarapari e à organização administrativa municipal. 5. Presentes os requisitos legais e o relevante interesse público, com base no art. 10, § 3º e art. 11, § 1º, primeira parte, da Lei nº 9.868/99, defere-se a medida antecipatória, suspendendo a eficácia da Lei nº 4.068/2016, do município de Guarapari/ES, com efeitos ex nunc. VISTOS, relatados e discutidos estes autos ACORDAM os Desembargadores que compõem o Tribunal Pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, de conformidade com a ata e notas taquigráficas que integram este julgado, à unanimidade de votos, deferir a liminar, nos termos do voto da Relatora. Vitória, 27 de julho de 2017. PRESIDENTE RELATORA CONCLUSÃO: ACORDA O EGRÉGIO TRIBUNAL PLENO NA CONFORMIDADE DA ATA E NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SESSÃO, QUE INTEGRAM ESTE JULGADO, À unanimidade: Concedida a Antecipação de tutela. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade Nº 0014858-47.2017.8.08.0000, Relator: DESª. JANETE VARGAS SIMÕES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 27/07/2017, Data da Publicação no Diário: 27/07/2017

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, na Tese de Repercussão Geral nº 917 (RE nº 878.911/RJ), estabeleceu importante distinção quanto às hipóteses em que o projeto legislativo, ainda que crie despesa, não invade a reserva de iniciativa, desde que não interfira na estrutura do Executivo:

> "Ementa. Recurso extraordinária com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade forma. Vicio de iniciativa. Competência privativa do Poder

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

> Executivo Municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).
>
> "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)".

No entanto, a proposta, impõem atuação direta da estrutura e atribuições administrativas, o que, de fato, compromete a legalidade da iniciativa parlamentar, não cabendo, portanto, a exceção do atual entendimento do STF.

O mesmo entendimento foi reforçado em decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

> **EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIOU NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. 1.**Em análise de cognição sumária que o momento comporta, entendo presentes os requisitos para concessão da medida liminar pretendida, tendo em vista que a criação de atribuições específicas ao Poder Executivo, como a forma de divulgação de tais informações, constitui ingerência indevida do Poder Legislativo. **2.** Ademais, conforme bem destacou o Ministério Público, o periculum in mora também restou demonstrado nos autos, eis que a Lei Municipal em comento criará novas atribuições para a secretaria municipal. Assim, a fim de evitar embaraços à atividade administrativa, entendo prudente deferir a medida pretendida. **3.** Medida cautelar deferida.
>
> PROCESSO Nº 5004171-47.2022.8.08.0000 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES PROCURADOR: NADIA LORENZONI REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES Advogado do(a) REQUERENTE: NADIA LORENZONI - ES15419 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 3.891/2019. 1. PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO VERIFICADA. O PREFEITO MUNICIPAL SUBSCREVEU A INICIAL EM CONJUNTO COM A PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO. PRELIMINAR REJEITADA. 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

> PROPOSTA LEGISLATIVA QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL E IMPORTA EM AUMENTO DE DESPESAS. 3. PRESENÇA DE FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA VERIFICADO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. A teor do artigo 112, VII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, o Prefeito Municipal detém capacidade postulatória, de modo que não há que se falar em ilegitimidade ativa quando a petição inicial em ADI for assinada conjuntamente pelo Prefeito Municipal e pelo chefe da Procuradoria Municipal. Preliminar rejeitada. 2. No âmbito da tutela de urgência, o deferimento de pedidos liminares está condicionado a presença cumulativa da relevância jurídica da pretensão (fumus boni iuris) e também da indispensabilidade da providência antecipada (periculum in mora), de modo a garantir a efetividade do resultado de futuro e provável juízo de procedência. 3. Viola o disposto no artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "e" da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, criando novas atribuições fiscalizatórias à Secretaria Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. 4. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e viger. Precedentes. 5. 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 da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal. 6. Periculum in mora demonstrado em razão de que, além do prejuízo ao erário em razão da execução de lei editada em contrariedade com os ditames constitucionais, verifica-se **que a obrigação periódica criada pela legislação impugnada** pode colocar em risco o planejamento do município quanto à implementação da análise periódica de águas procedida de acordo com o Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano.

Ademais, o artigo 6º, do referido projeto estabelece 90 (noventa) dias para regulamentar a lei. O referido artigo também é inconstitucional por assinalar prazo para que o Poder Executivo proceda à regulamentação.

Com efeito, não cabe ao Poder Legislativo fixar prazos para o Poder Executivo regulamentar determinada matéria. Nesse sentido, tem decidido de maneira peremptória o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da ADI 3.394. Julg. em 02/04/2007. Rel. Min. EROS GRAU:

> "Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

> autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar'. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3- 2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000".

Assim, nosso parecer pela inviabilidade jurídica do presente projeto de lei e, portanto, em obediência ao que dispõe os artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

Observa-se que, caso o Edil queira, pode realizar o encaminhamento ao Prefeito, através de Indicação, para que o mesmo apresente a referida proposta.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Exªs.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 01 de agosto de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17.013

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300030003200300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.