

CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

ANTEPROJETO DE LEI Nº 30/2025

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 3653/2025
Data: 28/11/2025 - Horário: 09:28
Administrativo

Súmula: Autoriza o uso de veículos do transporte escolar da Secretaria Municipal de Educação e Esportes, para o transporte de atletas e delegações esportivas, e dá outras providências.

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 30/2025, de autoria do Vereador Paulo Massa, cujo objeto é autorizar o uso de veículos do transporte escolar da Secretaria Municipal de Educação e Esportes, para o transporte de atletas e delegações esportivas,

2 – CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

Neste sentido, a Doutrina nos ensina que “Apesar de o parecer facultativo integrar o ato, com o acatamento do mesmo como um de seus fundamentos, o parecer não perde sua autonomia de ato meramente opinativo. Este é o caso para o qual o Gestor não tinha obrigação de ouvir seu corpo técnico, mas decidiu fazê-lo para subsidiar sua decisão. O parecer será obrigatório quando a oitiva do parecerista é parte necessária da instrução do processo. É determinada pela lei como condição de eficácia processual e sua transgressão corresponderá à violação ao princípio do devido processo legal. Mais ainda sim, segundo Di Pietro, a autoridade competente não ficará adstrita ao parecer, que mantém intacta sua natureza opinativa. Contudo, prossegue a autora, para decidir de forma diversa, deverá fundamentar sua decisão.” (<https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna>



3 – DO ANTEPROJETO

Resumidamente, o presente Projeto tem como finalidade de autorizar a otimização e o uso compartilhado dos veículos destinados ao transporte escolar da Secretaria Municipal de Educação para o transporte de atletas, equipes e delegações que representam o Município da Lapa em competições, eventos, e atividades esportivas oficiais.

O uso desses veículos para fins esportivos somente poderá ocorrer fora dos horários regulares de transporte dos alunos da rede municipal de ensino. De acordo com a proposta, é uma condição essencial que o uso esportivo não cause prejuízo às atividades educacionais.

Ainda, prevê que os custos operacionais, como combustível, pedágios, alimentação do motorista e eventuais custos, poderão ser custeados pela Secretaria responsável pela atividade esportiva, sendo que isso deverá ocorrer conforme a regulamentação definida pelo Poder Executivo.

A título de justificativa, seu autor demonstra que o objetivo da proposta é otimizar o uso dos recursos públicos municipais, destacando também que o transporte é frequentemente citado como um dos maiores desafios enfrentados pelo esporte amador municipal. Desta forma, a utilização racional da frota escolar é vista como uma solução eficiente, econômica e socialmente justa, ainda mais considerando que a Secretaria Municipal de Educação da Lapa engloba a Diretoria de Esportes, o que torna natural que os veículos sob sua gestão possam atender às demandas das equipes que representam a cidade.

Portanto, o objetivo final do Anteprojeto de Lei é legalizar e fornecer segurança jurídica ao uso compartilhado, garantindo que o esporte lapeano continue crescendo com o apoio da administração pública, sem, contudo, comprometer a finalidade principal dos ônibus escolares

4 – DA LEGISLAÇÃO

Com efeito, por mais louvável que tenha sido a intenção do Vereador autor, esta assessoria entende que a matéria, mesmo que autorizativa e de forma reflexa, estará padecendo de vício de ordem formal, uma vez que, ao dispor sobre a utilização e administração de bem público municipal, se está invadindo a competência legislativa exclusiva do Prefeito, uma vez que tal está atrelada intimamente à organização e gestão da administração pública, matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, nos termos de nossa Lei Orgânica, senão vejamos:

Art. 51 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I – Regime Jurídico dos servidores;

II – criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV – criação, estruturação e **atribuições dos órgãos** da administração direta do Município.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676)*

Ainda, mesmo que não se trate interferir na competência exclusiva do Prefeito no que diz respeito a deflagração do processo legislativo, a proposta, se aprovada ira contrariar outro dispositivo de nossa Lei Orgânica, senão vejamos:

Art. 6º - Compete ao Município:

(...)

II - exercer a direção superior da administração pública municipal;

(...)

X - dispor sobre a utilização, a administração e a alienação dos seus bens;

(...)

Art. 12 - Compete ao Prefeito a administração dos bens públicos municipais, ressalvada a competência da Câmara Municipal em relação aos seus bens.

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

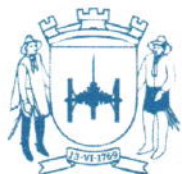
Importante observar que a Lei Orgânica não impede que seja deflagrado o processo legislativo para iniciativa de leis que estabeleçam regras gerais para o uso dos bens públicos, especialmente para adequá-los à Constituição, notadamente aos princípios aplicáveis à Administração Pública, como, por exemplo, a utilização de identificação, a vedação do uso para fins particulares, dentre outros.

5 – DA JURISPRUDÊNCIA

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa - *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto da Lei Orgânica que atribui apenas ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de certas matérias, sendo que o assunto já foi debatido pelos tribunais pátrios, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 001, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE IMBÉ. AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do Poder Executivo. Inteligência dos art. 60, inc. II, e art. 82, inc. II e VII da Constituição Estadual. 2. Caracterizada a ingerência da Câmara de Vereadores sobre atividade própria o Poder Executivo Municipal, restam violados os princípios da independência e isonomia entre os Poderes, prevista no artigo 10, da Constituição Estadual, tornando imperiosa a procedência da ação. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70058714023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em: 04-08-2014)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual entendimento do STF é no sentido de não excluir as



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal. Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020)

Por fim, deve ser observado pelo Poder Executivo que, caso aprovada a presente proposta, somente os ônibus escolares adquiridos com recursos próprios poderão ser utilizados para o fim ora previsto, uma vez que, os que tenham sido adquiridos através de repasses do Governo federal ou Estadual, deverão ser utilizados de acordo com os termos que lhe deram origem, conforme entendimento das Corte de Contas pátrias, conforme segue:

O TCEMG fixou **prejulgamento de tese**, com caráter normativo, nos seguintes termos:

a) **Não há vedação legal à utilização de veículos destinados ao transporte escolar para atender outras demandas do município, caso se trate daqueles adquiridos com recursos próprios** não vinculados, observadas as i) normas gerais para o processamento das despesas; ii) sua utilização, que se dará em caráter residual, deve atender e se justificar por interesse e finalidade públicos; haja regulamentação do seu uso em ato normativo específico, utilizando-se do instrumento jurídico adequado para tanto; iii) haja disponibilidade do veículo, sem interrupção ou prejuízo das atividades escolares, como sua utilização em finais de semanas ou dias não letivos, por exemplo; iv) as despesas de manutenção e de combustíveis dos veículos utilizados em outras atividades devem ser suportadas por créditos orçamentários alocados a estas atividades, excluindo-se, portanto, do câmpulo dos gastos com educação; v) o município deve dispor de controles internos capazes de apurar e apropriar, de forma transparente e inequívoca, as despesas com manutenção e combustíveis para cada função programática que se utilizar do veículo, evitando a apropriação errônea destes despesa no limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

b) **Quando os veículos do município forem custeados com recursos legalmente vinculados à finalidade específica, à exemplo dos recursos advindos do Fundeb e dos programas federais destinados ao apoio ao transporte escolar, os mesmos deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto da vinculação, nos termos da legislação atual pertinente, razão pela qual não poderão ser aproveitados fora do expediente escolar, em outras atividades, como assistência social, esportes e cultura.**

c) Caso a aquisição de veículos escolares seja custeada com recursos oriundos de instrumentos de transferência voluntária não atrelados aos programas



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

educacionais, deverão ser observadas as regras pactuadas no instrumento firmado junto à Administração Pública.

A Consulta foi aprovada, por maioria de votos.

Para acessar o inteiro teor da deliberação clique no número do processo abaixo.

Processo [1144787](#) – Consulta. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Agostinho Patrus. Deliberado em 30/10/2024.

6 – LEIS AUTORIZATIVAS

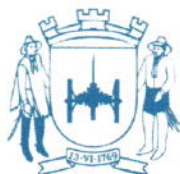
Com relação a algumas passagens constantes no projeto em que se descreve que o Poder Executivo fica autorizado, ou que ele poderá realizara determinada providência, verifica-se a ocorrência das chamadas “leis autorizativas”, as quais encontram posicionamentos discordantes na doutrina e jurisprudência quando tratam de matérias de competência exclusiva do Chefe do Executivo e, por outro lado, encontra na doutrina posicionamentos favoráveis quando não tratam de matérias de competência exclusiva, aspectos estes a seguir esclarecidos e que competem ao Plenário a decisão final.

Para a jurisprudência, se o objeto a ser “autorizado” por projeto de autoria de legislador estiver descrito no rol das matérias de competências exclusivas, estas são consideradas inconstitucionais por vício de iniciativa, mesmo que apenas autorizativas, pois o entendimento é de que a eventual sanção do Poder Executivo não supre este defeito da elaboração legislativa.

Contudo, se a referida “autorização” ocorrer em matéria que não esteja no rol das de autoria exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a doutrina divide-se, onde uns entendem que a mesma é inconstitucional por ferir a competência material do Executivo, enquanto outros, entendem que se trata de uma lei inócua, e que esta inocuidade por si só não se confunde com inconstitucionalidade.

Segue abaixo os posicionamentos jurisprudenciais e de doutrina, conforme narrado acima, para o fim de subsidiar o estudo dos Edis desta Casa.

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). “AÇÃO DIRETA DE



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundaria em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

ASPECTOS POLÊMICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA RESERVADA, VÍCIO DE INICIATIVA E LEIS "AUTORIZATIVAS" EM QUESTÃO

As leis "autorizativas" não atentam contra a segurança jurídica, nem mesmo desequilibram o sistema político. Essencialmente inócuas, elas visam simplesmente a transferir os méritos da execução de determinada política pública ao Legislativo, em uma prática reprovável. A usurpação de competência legislativa privativa – um dos problemas que poderiam carregar essas "leis autorizativas" – pode aparecer, mas figurará no máximo em caráter acidental, o que não afronta a ratio legis da reserva de iniciativa, descaracterizando-se, assim, essa hipótese de inconstitucionalidade.

De igual monta, a separação dos poderes não é solapada com a edição das leis "autorizativas". Com o advento da nova tendência cooperativa entre os poderes, é plenamente justificável a tentativa de atingir o equilíbrio entre estes – com especial atenção à relação do Legislativo com o Executivo. Nos termos do Estado Social, provedor, não é desprovida de sentido a intenção do Legislativo de se aproximar do corpo político aparecendo como "coautor" das políticas públicas que se desenvolvem ante os olhos dos cidadãos e que, em última análise, personificam e materializam a distante figura do Estado.

Em uma perspectiva de presidencialismo de coalizão, com vistas a não desgastar a relação com o Legislativo, o Executivo se sente por vezes tentado a sancionar projeto de lei que facilmente se enquadraria na hipótese de veto por contrariedade ao interesse público. Torna-se direito posto, então, um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um regulamento que nada regula, uma lei que dispensa, impune, a obediência.

Ainda assim, sua inocuidade não é motivo para decretar-se lhe inconstitucional. Não é objetivo do presente trabalho apresentar a problemática da eficácia das "leis autorizativas", mas não se duvida de que a irrelevância do diploma normativo não é requisito para sua inconstitucionalidade. Em contrapartida, "leis autorizativas" que especifiquem prazos para que o Executivo desenvolva determinada política pública ou regulamente uma situação que consta de suas atribuições disciplinadas constitucionalmente ofendem claramente a separação dos poderes, como se lê no voto do Min. Eros Grau, relator da ADI n. 3394/AM:



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

“Quanto ao artigo 3º da lei, a “autorização” para o exercício do poder regulamentar nele afirmada á despicienda, pois se trata, aí, de simples regulamento de execução. (...). 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 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. (grifou-se)”

Como visto, o fenômeno das “leis autorizativas” tem respaldo legal – quando não se enquadra nas hipóteses a *contrariu sensu*, mencionadas, por óbvio. (ASPECTOS POLÊMICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA RESERVADA, VICIO DE INICIATIVA E LEIS “AUTORIZATIVAS” EM QUESTÃO.

Bernardo

Rohden

Pires

-

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21709_arquivo.pdf

7 – CONCLUSÃO

Isto posto, tem-se que o Projeto de Lei ora apresentado **não atende** as normas jurídicas, havendo, portanto, óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 27 de novembro de 2025.

Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437



Documento assinado digitalmente

JONATHAN DITTRICH JUNIOR

Data: 27/11/2025 15:01:12 -0300

Verifique em <https://validar.itb.gov.br>