



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE AMAMBAI
SALA DAS COMISSÕES**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

PARECER DE COMISSÃO Nº 011/2026

REF. PROJETO DE LEI CM Nº 001/2026

SÚMULA: “Autoriza o Poder Executivo Municipal de Amambai/MS a instituir monitor escolar no transporte escolar da rede pública municipal de ensino e dá outras providências”.

Excelentíssimo Senhor Presidente, Ilustres Membros desta Comissão,

A análise de um projeto de lei no âmbito da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final transcende a mera avaliação de sua conveniência ou de seus méritos sociais. Cabe a nós, como guardiões primeiros da legalidade e da ordem constitucional nesta Casa, o dever de zelar para que o processo legislativo seja um reflexo fiel do desenho institucional traçado pelo Poder Constituinte. É com base nesse dever inarredável que apresento este **Voto em Separado**, para demonstrar que o Projeto de Lei CM nº 001/2026, apesar de suas nobres intenções, padece de uma mácula de origem que o torna irremediavelmente inconstitucional.

I - DA SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO

Submete-se à análise desta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final o Projeto de Lei CM nº 001/2026, de iniciativa parlamentar, que tem por objeto **AUTORIZAR** o Poder Executivo Municipal a instituir a figura do monitor escolar nos veículos que realizam o transporte de estudantes da rede pública de ensino. A proposição, em seu detalhamento, delega ao próprio Executivo a tarefa de regulamentar a medida, o que incluiria a definição de critérios para contratação ou designação, a identificação das rotas que exigiriam acompanhamento obrigatório e o estabelecimento das atribuições específicas da nova função.

Em sua justificação, o projeto ancora-se no nobre e inquestionável propósito de ampliar a segurança e o bem-estar dos alunos durante o trajeto entre suas residências e as unidades de ensino. Invoca, para tanto, o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, um dos pilares de nossa ordem social, consagrado no artigo 227 da Constituição Federal. O desafio posto a esta Comissão, portanto, **não é questionar a validade, a intenção ou a importância desta proposição, mas sim verificar, com a acuidade técnica que nossa função exige, se o instrumento legal escolhido para alcançá-lo** — um projeto de lei de iniciativa parlamentar que adentra a esfera da organização e execução de um serviço público — é compatível com a arquitetura constitucional e a rigorosa repartição de competências entre os Poderes.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA: UMA ANÁLISE CONSTRUTIVA

2.1. A Arquitetura Constitucional e a Colaboração entre os Poderes

A Constituição Federal desenhou um modelo de Estado em que os Poderes, embora independentes, devem atuar em harmonia, cada um contribuindo com sua expertise para o bem comum. Nesse arranjo, a definição de competências não é um mero formalismo, mas uma ferramenta para garantir a eficiência, a especialização e, acima de tudo, a responsabilidade na gestão pública. Ao Poder Legislativo foi confiada a nobre tarefa de criar o ordenamento jurídico e

Câmara Municipal de Amambai





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE AMAMBAI SALA DAS COMISSÕES

fiscalizar os atos da Administração. Ao Poder Executivo, por sua vez, foi atribuída a responsabilidade de transformar as leis em realidade, administrando os serviços e os recursos públicos de acordo com o mandato recebido da população.

É dentro dessa lógica de colaboração e especialização que se insere a chamada **"reserva de iniciativa"**. Trata-se de uma orientação constitucional que reconhece que certas matérias, por sua natureza eminentemente administrativa, devem ser propostas ao debate legislativo por quem detém a visão global da máquina pública e a responsabilidade por sua execução: o Chefe do Poder Executivo. Isso assegura que propostas que impactam a organização de secretarias, o regime de servidores ou a gestão de serviços sejam concebidas com o necessário planejamento técnico e orçamentário.

2.2. A Interpretação Consolidada sobre a Iniciativa em Matéria Administrativa

O Projeto de Lei em análise tangencia precisamente essa esfera da organização administrativa. Ao sugerir a criação de uma nova função e ao determinar que o Executivo a regule, a proposta, ainda que com a melhor das intenções, adentra um campo que a Constituição reservou à iniciativa do Prefeito.

O Supremo Tribunal Federal, em seu papel de intérprete maior da Constituição, tem consistentemente orientado os legisladores sobre a importância de se observar essas fronteiras de competência. A Corte compreende que, mesmo quando um projeto de lei é apresentado como uma "autorização", ele ainda representa uma iniciativa legislativa sobre tema de competência reservada.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4724**, ofereceu um esclarecimento fundamental sobre o tema, firmando entendimento de que:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, **ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. (...) Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.** (STF, ADI 4724, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, j. 01/08/2018, DJe 28/08/2018)

A orientação do STF nos ajuda a compreender que a questão é de natureza formal e insanável. A Corte explica que a origem da proposta é um elemento essencial de sua validade e que uma iniciativa legislativa sobre matéria administrativa, quando não parte do Executivo, apresenta uma incompatibilidade com o texto constitucional que não pode ser corrigida posteriormente, nem mesmo com a concordância do Prefeito.

Essa mesma linha de raciocínio do STF é seguida de perto pelos Tribunais de Justiça. O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS), por exemplo, ao analisar uma lei que se dizia "meramente autorizativa", foi preciso ao identificar a inconstitucionalidade por trás dessa fachada.

No julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1403102-69.2022.8.12.0000**, o Órgão Especial do TJMS concluiu:





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE AMAMBAI SALA DAS COMISSÕES

A Lei Municipal N. 2.67/2021 padece de vício formal de iniciativa na elaboração, uma vez que dispõe sobre o funcionamento da administração municipal, determinando condutas e criando atribuições a órgãos do Poder Executivo. Ademais, **referida norma, apesar de explicitar ser meramente autorizativa, cria, na realidade, obrigações para a Administração local (...).** (TJ-MS, ADI 1403102-69.2022.8.12.0000, Rel. Des. Eduardo Machado Rocha, Órgão Especial, j. 20/09/2022, DJe 22/09/2022)

A análise do TJMS é cirúrgica e vai ao cerne da questão. O Tribunal não se deixou levar pelo rótulo de "lei autorizativa" e investigou seu efeito prático, concluindo que ela, "na realidade", impunha obrigações e criava atribuições para a Prefeitura. Essa decisão expõe o defeito fundamental desse tipo de lei: ela é, ao mesmo tempo, **inútil e inconstitucional**.

É **inútil** porque o Legislativo não precisa "autorizar" o Prefeito a exercer um poder que a Constituição já lhe conferiu. É **inconstitucional** porque, sob o disfarce de uma autorização, a lei acaba por interferir na gestão, determinando como o Executivo deve agir. Na prática, é uma tentativa de administrar por via indireta. O Projeto de Lei que institui os monitores, ao "autorizar" o Prefeito a organizar um serviço, comete exatamente esse erro. Por essa razão, seguindo a lógica do STF e do próprio TJMS, sua rejeição é a medida que se impõe.

2.3. A Dimensão Prática da Questão no Projeto em Análise

A importância dessa delimitação de competências torna-se ainda mais clara quando observamos a dimensão prática do projeto. O Parecer Técnico nº 010/2026, da Secretaria Municipal de Fazenda, estima um impacto orçamentário anual de **R\$ 872.357,85**. Este dado evidencia que a proposta não é apenas uma sugestão abstrata, mas uma ação com consequências financeiras e administrativas significativas.

A Constituição confia ao Poder Executivo a prerrogativa de iniciar propostas dessa natureza justamente por ser ele o responsável por alinhar novas despesas com o planejamento orçamentário e a Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo que boas ideias tenham viabilidade prática sem comprometer o equilíbrio das contas públicas.

Garantindo, assim, que uma proposição legislativa seja guiada pela legalidade e à luz da responsabilidade fiscal. Ressaltando que somente boas intenções não são suficientes para estruturar uma política pública que requer planejamento administrativo, financeiro e orçamentário.

A Constituição deste sentido traz uma mensagem clara aos legisladores do país: responsabilidade e prudência nas proposições legislativas.

III - DO VOTO

Por todo o exposto, convicto do papel desta Comissão como primeira instância de defesa da Constituição em nosso Município, e com base na mais sólida e reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, que vedam de forma absoluta a ingerência do Poder Legislativo em matérias de organização administrativa, meu voto é pela **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ABSOLUTA** do Projeto de Lei CM nº 001/2026, por violação direta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e às regras de iniciativa legislativa reservada (art. 61, § 1º, da CF).

Em consequência, voto pela **REJEIÇÃO INTEGRAL** da proposição no âmbito desta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.

É como voto.

Câmara Municipal de Amambai





ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE AMAMBAI
SALA DAS COMISSÕES

Submetido o voto do Relator à apreciação da Comissão, a Vice-Presidente e o Membro acompanharam integralmente seus fundamentos e conclusão, restando aprovado, por unanimidade, o presente parecer pela inconstitucionalidade formal absoluta e pela rejeição integral do Projeto de Lei CM nº 001/2026 no âmbito da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final. Assim, converte-se o voto do Relator em parecer da Comissão.

Sala das Comissões, 10 de abril de 2026.

Cassiano Dutra Cardozo

Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final
Relator

Brasília Aparecida Neves Farias

Vice-Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Paulo Sérgio Gomes da Silva

Membro da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

