



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 3629/2025

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: PLE nº 039/2025

Parecer nº: 174/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. REESTRUTURA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER. ERROS E VÍCIOS SANÁVEIS POR EMENDAS. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa Legislativa para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação Projeto de Lei nº 039/2025, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e a criação do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher.

É o que importa relatar.





2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que quaisquer normas federais ou estaduais que tratem de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.





Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

A reestruturação de conselho municipal de políticas públicas e criação de fundo público vinculado inserem-se no âmbito do interesse local e da execução de políticas públicas de competência municipal, cabendo ao Município legislar e organizar os serviços correlatos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a autonomia municipal para disciplinar matérias sobre a organização administrativa e as políticas públicas locais, desde que observada a repartição de competências e a separação dos Poderes.

Posto isto, o Município pode legislar sobre a matéria.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 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;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública





dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

Da análise da proposição em epígrafe, depreende-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher é órgão vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que matérias de organização administrativa submetem-se à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Neste contexto, a competência para iniciar o processo legislativo é privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a, b e c, da Constituição Federal e dos art. 30, § Único, I, II e III da Lei Orgânica Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que o art. 9º, § 1º, do Projeto, anuncia a representação do “**Poder Executivo e Legislativo**”, porém os incisos I a IV listam apenas órgãos do Executivo (SEMDS, SEMSA, SEMED e SEMDE).





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Essa dissonância deve ser sanada para evitar confusão interpretativa e potencial tensão com a separação de poderes, eis que o Conselho é órgão da Administração Pública vinculado ao Executivo.

Neste sentido, sugiro a edição de emenda parlamentar para modificar o § 1º do art. 9º do Projeto, suprimindo a referência ao Poder Legislativo, e mantendo a representação governamental restrita a órgãos do Executivo.

Mais adiante, verifico que os arts. 13, § 2º, e 17, *caput*, da proposta, preveem o voto secreto para eleição da Mesa Diretora do Conselho e para a destituição de membros.

Como cediço, o art. 37, *caput*, da Constituição, exige transparência dos atos administrativos. A jurisprudência do Pretório Excelso associa o art. 37 da CF/88 à impessoalidade e à publicidade, vedando opacidade na atuação estatal.

Veja que o disposto nos arts. 13, § 2º e 17, *caput*, contrariam o art. 14, § 3º, e 18 do PL, segundo os quais as deliberações do CMDMA serão publicadas no Órgão Oficial Eletrônico do Município, e as reuniões serão previamente divulgadas e abertas ao público interessado.

O STF entende que procedimentos sancionatórios e disciplinares, como o previsto no art. 17 do projeto de lei, que cuida da destituição de membro do Conselho, estão submetidos aos princípios da publicidade e motivação.

No julgamento da ADPF nº 378, o Pretório Excelso reforçou a necessidade de transparência em atos sancionatórios de destituição:

(...) Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. (...) [ADPF 378 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2015, publicação: 08-03-2016]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Neste cenário, recomendo a edição de emendas parlamentares para a modificação dos art. 13, § 2º, e 17, *caput*, do PLE nº 039/2025, **a fim de suprimir a previsão de votação secreta para a eleição da Mesa Diretora do Conselho e para a destituição de membros.**

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, desde que sanados os vícios apontados acima, mediante a edição de emendas parlamentares para **modificar o § 1º do art. 9º do PL, suprimindo a referência ao Poder Legislativo, e alterar os arts. art. 13, § 2º, e 17, *caput*, da proposta, para suprimir a previsão de votação secreta para a eleição da Mesa Diretora do Conselho e para a destituição de membros.**

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, **ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.**

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A Lei Complementar nº 95/98, atendeu a diretriz para a organização do ordenamento jurídico.

Analizando os autos, **verifico que o PL contém incorreções e erros materiais que precisam ser corrigidos**, conforme passo a relatar:

- O art. 3º contém falta de vírgulas no trecho “à saúde à educação à segurança e à propriedade”;
- O art. 5º contém alguns adjetivos no singular e outros no plural no trecho “nos planos políticos, econômicos, social, cultural e jurídico desenvolvidos no Município”;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- O art. 8º, VI, contém erro material. A palavra “emitido” deve ser substituído pelo termo “emitindo”;
- O art. 10 contém erro material. O termo “As entidades/outros não governamentais” deve ser substituído pela frase “Os representantes das entidades não governamentais”;
- O art. 11, II, contém erro material. A palavra “Secretaria-geral” deve ser substituído pelo termo “Secretaria-geral”;
- O art. 11, § 3º, necessita ser padronizado, pois contém o prazo por extenso (sessenta dias) e em numeral (60 dias). Ademais, recomenda-se o estabelecimento de apenas um prazo;
- O art. 12, § 2º, e art. 13, §§ 1º e 2º, se encerram com ponto e vírgula, quando devem ser encerrados com ponto;
- Art. 14, § 1º, precisa ser alterado para assegurar concordância. A palavra “pelo” deve ser substituída pela expressão “pela(o)”;
- A parte final do art. 20 está solta. Recomenda-se a substituição do ponto pela vírgula, nos seguintes termos: “... e projetos específicos, sob a orientação, o controle e a ordenação de despesas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SEMDS.”;
- No art. 21, *caput*, a sigla FMDMA foi inserida erroneamente após menção ao Conselho. Recomenda-se a substituição, nos seguintes termos: “... sob a orientação e controle do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Aracruz (CMDMA), através da aprovação do plano de aplicação financeira”;
- No art. 21, § Único, suprimir o termo “o”;
- O art. 22, *caput*, contém erro de concordância. Recomenda-se alteração nos seguintes termos: “Os recursos que compõem o (FMDMA) serão depositados em instituição financeira oficial,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

em conta específica, sob a denominação “Fundo Municipal dos Direitos da Mulher de Aracruz (FMDMA)”;

- Art. 24 contém erro material, sendo necessária a correção do nome do Fundo;
- O art. 25 não recebe ordinal. O termo “25º” deve ser substituído por “25”;
- Os arts. 20 a 25 cuidam do FMDMA, todavia, não há dispositivo elencando as receitas do Fundo. Recomenda-se a inserção de dispositivo prevendo expressamente das receitas do FMDMA (por exemplo: dotações orçamentárias; créditos adicionais; transferências e convênios; doações e legados; rendimentos de aplicações; receitas provenientes de multas administrativas; e outras receitas compatíveis);
- A parte final do art. 28 tem erro de concordância. Recomenda-se alteração nos seguintes termos: “... e *demais eventos regionais, estaduais e nacionais dos direitos da mulher.*”
- O art. 30 contém terminologia inadequada. Recomenda-se a alteração do termo “das aplicações” pela expressão “da execução”;
- O art. 32 revoga integralmente a Lei nº 3.886/2014, enquanto a Mensagem do Prefeito informa revogação apenas dos arts. 3º ao 6º da Lei 3.866/2014. Recomenda-se diálogo com o Executivo para verificar a extensão da revogação;
- Em diversos artigos há ainda há uso repetido e indiscriminado de maiúsculas/minúsculas, sendo necessária uma ampla revisão do texto proposto.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 039/2025, de autoria do Prefeito Municipal, está em desarmonia com o ordenamento jurídico. Todavia, os vícios são sanáveis.

Logo, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, desde que sanados os vícios, mediante a **edição de emendas parlamentares para modificar o § 1º do art. 9º do PL, suprimindo a referência ao Poder Legislativo, e para alterar os arts. art. 13, § 2º, e 17, caput, da proposta, para suprimir a previsão de votação secreta para a eleição da Mesa Diretora do Conselho e para a destituição de membros**, conforme o Item 5.

Recomendo, ademais, a **edição de emendas parlamentares para a correção de erros materiais e inobservância da técnica legislativa**, conforme discriminado no Item 7.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 23 de setembro de 2025.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330036003900350037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 23/09/2025 13:45

Checksum: AF174A048DD1F2892F3572C9F9C1DFDB2823424AAA96A92E78C6C392267A4A0D



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 330036003900350037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.