



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 5133/2025

Requerente: Vereador Jean Pedrini

Assunto: PLL nº 104/2025

Parecer nº: 004/2026

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. SEMANA DA SAÚDE PREVENTIVA. CALENDÁRIO MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL COM RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 104/2025, de autoria do Vereador Jean Pedrini, que institui a “Semana Municipal da Saúde Preventiva” no Calendário de Eventos e Comemorações Oficiais do Município de Aracruz.

É o breve relatório.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

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. A Lei 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 daqueles “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

Especificamente quanto ao processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes**, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme os arts. 18 e art. 31, § 1º e § 2º do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94).

No mesmo 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]

Assim, 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

3.1. 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 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Compulsando os autos, verifico que a proposta está inserida na competência legislativa do Município, visto que dispõe sobre matéria de interesse local, qual seja, o calendário municipal de eventos, homenagens e datas comemorativas.

3.2. 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 Poder Executivo. Nesse sentido, 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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, o DF 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 a proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, vejo que o objeto principal da proposta – a instituição da Semana da Saúde Preventiva – não está incluído no rol taxativo de matérias de iniciativa privativa do chefe do Prefeito Municipal (art. 61, § 1º, II, da CF/88).

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa comum/concorrente.

Contudo, observo que os arts. 4º e 5º da proposta, ao tratar das atribuições de órgãos públicos, violam os princípios da separação dos poderes e da reserva da administração.

Ao prescrever o conteúdo obrigatório de um "Plano de Ação" e de um "relatório público" a serem elaborados pela Secretaria de Saúde, o proponente imiscui-se na esfera de gestão, ditando o *modus operandi* do órgão executivo.

A definição de programação, estratégias de divulgação, metas e indicadores não é matéria de lei em sentido formal, mas sim ato de planejamento administrativo, inserido no núcleo da função executiva.

A reserva de iniciativa visa proteger a governabilidade e a coerência da ação administrativa, impedindo que o Legislativo imponha ao Executivo um roteiro de gestão que este não tenha condições ou não julgue oportuno seguir.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido rigoroso ao declarar a inconstitucionalidade de leis que, a pretexto de instituir políticas públicas, acabam por gerenciar a atividade administrativa. Vejamos:

(...) 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art . 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 4288 SP, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020)

Os arts. 4º e 5º do Projeto, portanto, representam uma usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

A intenção de garantir planejamento e transparência é legítima, mas o instrumento utilizado é inadequado. O Legislativo pode e deve cobrar planejamento e resultados, mas não pode ditar, por lei, o conteúdo e a metodologia dos instrumentos de gestão do Executivo.

Isto posto, entendo que a iniciativa é comum, todavia, recomendo a edição de emenda parlamentar para suprimir os arts. 4º e 5º da proposição.

4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que o objeto da presente proposição não se relaciona com a restrição a direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Não verifico inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática trazida pela proposição não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Assim, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, não resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Todavia, a fim de colaborar no aperfeiçoamento da futura norma, bem como prevenir arguições de inconstitucionalidade (invasão à reserva da administração e à separação dos poderes), evitando-se a edição de norma meramente autorizativa, recomendo a edição de emenda para modificar o art. 3º do projeto de lei, nos seguintes termos:

Art. 3º As ações da Semana Municipal da Saúde Preventiva serão implementadas pelo Poder Executivo, que promoverá a articulação entre seus órgãos e entidades, em especial as Secretarias de Saúde e de Educação.

Parágrafo único. Na execução das atividades, o Poder Executivo poderá buscar a colaboração e firmar parcerias com os setores público, privado e com a sociedade civil organizada.

Posto isto, opino pela **constitucionalidade** da proposta, **observadas as recomendações de edição de emenda para alterar o art. 3º do PL.**

5. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

No presente caso, 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.

6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a necessidade da edição de uma lei complementar para dispor sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/1998, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

7. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 104/2025, de autoria do Poder Legislativo, está em harmonia com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta, **observadas as recomendações de edição de emenda para modificar o art. 3º (vide Item 4) e suprimir os arts. 4º e 5º (vide Item 3.2) do projeto.**

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 08 de janeiro de 2026.

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral - mat. 900288
OAB/ES 10.951

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 340034003100330034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 08/01/2026 13:54

Checksum: **7AC0EB8C9ACA8A1C9217BA7629A9C1E2D64D2F54AB72A961854FDB2B4EA2F716**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 08/01/2026 14:03

Checksum: **895C8638E8EB5B5EF7E407F39B4F715F68007049115BB5FB0F38766940A82A1B**

