



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 5172/2025

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: PLL nº 109/2025

Parecer nº: 009/2026

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSTITUI A CAMPANHA DE ORIENTAÇÃO AOS IDOSOS PARA PREVENÇÃO DE GOLPES E FRAUDES NA INTERNET. CONSTITUCIONALIDADE.

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 109/2025, de autoria da vereadora Adriana Guimarães Machado, que institui a “Campanha de Orientação aos Idosos para Prevenção de Fraudes e Golpes no Comércio Eletrônico, Internet, Ligações Telefônicas e Aplicativos de Mensagens” no Município de Aracruz.

É o breve relatório.





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.

Nos termos do art. 23, X, da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Já o art. 230 da CF/88, prevê que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento segundo o qual configura interesse local a matéria que, embora possa ter reflexos gerais, apresenta predominância de repercussão na esfera municipal, especialmente quando voltada à proteção de direitos fundamentais da população local mediante ações educativas, preventivas e de conscientização.

Logo, a proteção da pessoa idosa mediante campanhas educativas locais insere-se na competência municipal suplementar, eis que: **(i)** atende a interesse local (população idosa de Aracruz); **(ii)** não contraria legislação federal ou estadual; **(iii)** harmoniza-se com o Estatuto do Idoso; **(iv)** concretiza direitos fundamentais (dignidade humana, proteção à velhice, direito à informação); e **(v)** implementa uma política pública de caráter educativo-preventivo.

Destarte, entendo que o Município tem competência para legislar sobre a matéria, suplementando a legislação federal e estadual.

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:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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, 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.

No julgamento do ARE 878.911, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a seguinte tese de repercussão geral (Tema nº 917):

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

No caso, a proposição concretiza direitos constitucionalmente previstos (proteção da pessoa idosa e direito à informação), não interfere na estrutura da Administração (não cria cargos ou órgãos) e não determina forma específica de execução da política pública (delega ao Executivo a regulamentação).

Ademais, a jurisprudência do STF que admite leis parlamentares que imponham encargos ao Poder Público para concretização de direitos sociais, senão vejamos:

(...) 10. A atribuição de encargos inerentes ao Poder Público para concretizar direitos sociais, por lei de iniciativa parlamentar, não ofende o princípio da separação de Poderes. (...) (STF - RE 01559041 SP, Rel. Min. André Mendonça, Julgamento: 25/08/2025, Tribunal Pleno, Publicação: 11-09-2025)

Assim, a iniciativa legislativa é comum/concorrente.

4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O PL nº 109/2025 encontra fundamento no sistema constitucional de proteção aos direitos fundamentais, especialmente no que concerne à tutela da pessoa idosa, grupo social reconhecidamente em situação de vulnerabilidade que demanda proteção especial e prioritária do Estado, da família e da sociedade.

A constitucionalidade da proposição decorre da convergência de múltiplos princípios, normas e valores constitucionais que, interpretados sistemática e teleologicamente, impõem ao Poder Público o dever jurídico de implementar políticas públicas educativas e preventivas voltadas à proteção da dignidade, segurança e bem-estar das pessoas idosas.

O art. 1º, III, da CF/88 consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, conferindo-lhe o status de princípio estruturante de todo o ordenamento jurídico nacional.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 3º, I, da CF/88 estabelece como objetivo da República a construção de "uma sociedade livre, justa e solidária", impondo ao Estado o dever de proteção recíproca, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

O art. 5º, da Constituição, assegura a todos o acesso à informação, direito fundamental que se desdobra em duas dimensões: direito de buscar informações e direito de receber informações de interesse público.

Já o art. 230 da Carta Magna constitui norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, assegurar sua participação na comunidade, defender sua dignidade e bem-estar, e garantir-lhes o direito à vida.

O STF consolidou entendimento no sentido de que o art. 230 da CF não encerra mera norma programática, mas sim comando constitucional vinculante que impõe ao Poder Público a obrigação jurídica de adotar medidas concretas de proteção à pessoa idosa.

No âmbito legal, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) constitui norma de proteção integral à pessoa idosa, estabelecendo direitos, garantias e deveres do Poder Público, da família e da sociedade.

O PL harmoniza-se com os seguintes dispositivos do Estatuto: **(i)** o art. 2º, que estabelece que "o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhe todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social"; **(ii)** o art. 3º, que dispõe ser "obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à dignidade, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros"; **(iii)** o art. 4º, que determina que "nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei"; e **(iv)** o art. 10, que estabelece ser "obrigação





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis".

Como cediço, a pessoa idosa encontra-se em situação de vulnerabilidade agravada no contexto das tecnologias digitais, em razão de fatores como limitações de letramento digital, isolamento social, confiança excessiva em abordagens que simulam autoridade, e dificuldades cognitivas naturais do envelhecimento que facilitam a manipulação por fraudadores.

Dados oficiais do governo federal demonstram que o número de golpes contra pessoas idosas cresceu mais de 70% no país em 2023 em relação a 2022, com o Disque 100 registrando, nos cinco primeiros meses de 2023, mais de 15 mil denúncias de violações financeiras ou materiais contra idosos, representando aumento de 73% em relação ao mesmo período de 2022.

Em 2024, o Brasil registrou mais de 11,5 milhões de tentativas de fraudes, sendo que o segmento acima de 60 anos apresentou o maior crescimento proporcional (11,9%) entre todas as faixas etárias.

Recente decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) reforça a constitucionalidade material de leis municipais instituidoras de campanhas de proteção à pessoa idosa contra fraudes.

Ao julgar a constitucionalidade da Lei nº 7.437/2024, que institui campanha de combate aos golpes financeiros e à violência patrimonial praticados contra pessoas idosas, o TJDFT assentou que *"a Lei 7.437/2024 apenas concretiza as disposições da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Distrito Federal sobre a proteção prioritária e integral a esse grupo socialmente vulnerável"*, concluindo que *"não há invasão de competência quando o Poder Legislativo se limita a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição Federal"*.

O acórdão destacou ainda que *"o direito fundamental de proteção integral a pessoas idosas impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização"*





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

federativa do Estado Brasileiro", reafirmando que a norma "não incluiu nem excluiu qualquer responsabilidade diversa das já definidas legalmente" e que "conclusão contrária a tal entendimento teria como consequência inevitável o próprio esvaziamento da função típica do Poder Legislativo".

Portanto, o PLL nº 109/2025 é materialmente **CONSTITUCIONAL**.

Contudo, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da futura norma e prevenir arguições de inconstitucionalidade, sugerimos a edição de emenda para modificar o § 3º do art. 2º da proposição, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)

(...)

§ 3º A campanha será realizada mediante ações educativas e preventivas, utilizando-se de recursos didáticos e metodologias adequadas ao público idoso, observadas as diretrizes de acessibilidade e comunicação previstas na Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), cabendo ao Poder Executivo definir, em regulamento, os meios e instrumentos de execução.

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

O art. 59, § Único, CF/88, previu a 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, verificamos 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, entendemos que o Projeto de Lei nº 109/2025, de autoria do Poder Legislativo, está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opinamos pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta, **observada a recomendação de edição de emenda para modificar o § 3º do art. 2º do projeto de lei (vide Item 4).**

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

Aracruz/ES, 13 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 340034003200390035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **13/01/2026 12:59**

Checksum: **F71623E46044B900008FA68933FA0D16C234FBF93DA34EC7B0439C9A1EBA140B**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **13/01/2026 13:05**

Checksum: **BAD172B02D181FEA58EF482E8EB43CB0EDB23B7F0A5AAED3A833AAC42FC10374**

