



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Administrativo nº: 5266/2025

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: PLL nº 115/2025

Parecer nº: 034/2026

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA
PARLAMENTAR. OBSERVATÓRIO DE
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.
INCONSTITUCIONALIDADE.

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 115/2025, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que institui o Observatório Municipal de Violências contra Mulheres e nas Escolas, e dá outras providências.

É o breve relatório. Passamos à fundamentação.

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

1 de 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340036003500390036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



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 facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas 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.





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 qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

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

No plano local, o art. 8º, I e II, da Lei Orgânica Municipal reproduz e concretiza essa prerrogativa constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação estadual.

A matéria – monitoramento, sistematização e divulgação de dados sobre violência de gênero e violência escolar – enquadra-se no conceito de interesse local na acepção consagrada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O Pretório Excelso tem reconhecido amplamente a competência dos Municípios para legislar sobre proteção à infância, assistência social e políticas de gênero, desde que não se invadam competências privativas da União.

No caso, não há conflito com norma federal de caráter excludente. Ao contrário, a proposição está em harmonia com os mandamentos da Lei Maria da Penha (art. 38), do ECA (arts. 70 e 70-A) e da LC 131/2009.

Posto isto, o Município possui competência para legislar sobre a matéria.

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 Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º, e 165 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:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, são 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.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A análise exige a decomposição precisa do projeto de lei em suas partes constituintes, pois o juízo de constitucionalidade é diferente para cada bloco normativo proposto.

Como cediço, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911), fixou a seguinte tese de observância obrigatória:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Da leitura da tese supra depreende-se, em síntese, que a lei de origem parlamentar não usurpa a iniciativa privativa quando, simultaneamente: **(i)** não tratar da estrutura dos órgãos do Executivo; **(ii)** não dispuser sobre a atribuição desses órgãos; e **(iii)** não regular o regime jurídico dos servidores públicos.

A criação de despesa ou de obrigação de fazer para o Município, por si só, não configura vício.

Porém, o próprio Supremo, em outros precedentes, estabeleceu o limite dessa permissão, ao estabelecer que é indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa.

Fixadas essas premissas, passa-se à análise dos dispositivos da proposta que demandam uma avaliação mais cuidadosa:

- **Art. 4º (Painel de Dados e Relatórios Trimestrais):** o artigo revela-se constitucional por três razões: **(a)** as obrigações de manter painel de dados e de elaborar relatórios periódicos não alteram a estrutura orgânica do Executivo, não modificam as atribuições dos órgãos (a coleta de dados de violência integra as atribuições naturais das Secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação) e não afetam





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

o regime jurídico de servidores; **(b)** a jurisprudência do STF distingue a lei que reorganiza o Executivo – inconstitucional se parlamentar – da lei que impõe ao Executivo dever de transparência e prestação de contas – constitucional, por densificar obrigações que já decorrem dos arts. 37 e 216-A da CF/88; **(c)** a obrigação de enviar relatórios trimestrais à Câmara Municipal não é ingerência do Legislativo na gestão do Executivo, mas obrigação decorrente do modelo constitucional de freios e contrapesos (fiscalização);

- **Arts. 1º, 3º e 5º (Instituição de Órgão):** A criação de novo órgão integrante da estrutura do Poder Executivo é matéria de organização administrativa e sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ademais, a proposta fixa a composição do Comitê designando os membros natos. Ao designar secretarias e a PGM como integrantes compulsórias de colegiado, a lei impõe a esses órgãos uma nova atribuição funcional, eis que deverão participar de estrutura de governança cujas funções incluem deliberar sobre metodologias, fluxos de trabalho e relatórios de políticas públicas. Isso demanda alocação de tempo e de recursos humanos dessas unidades administrativas, o que o Tema nº 917 proíbe. Em suma, o projeto cria uma nova estrutura administrativa dentro do Executivo por iniciativa parlamentar, o que o art. 61, §1º, II, e, da CF/88 reservam ao Prefeito Municipal;
- **Art. 5º, § 1º, VI (Vereador no Comitê Gestor):** O Comitê Gestor, nos termos do caput do art. 5º, coordena o Observatório, que é uma função executiva de gestão. Um Vereador integrar estrutura que gere atividade administrativa é exercer, em sua essência, função do Poder





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Executivo. A Constituição Federal é categórica ao vedar essa confusão funcional entre os Poderes. A lógica do controle externo, consagrada nos arts. 31 e 49, X, da CF/88, pressupõe que o controlador (Poder Legislativo) atue de fora do objeto controlado (Poder Executivo). Ao inserir o Vereador dentro de um colegiado que gere atividade do Executivo, o PLL torna o controlador cúmplice do controlado, eliminando a imparcialidade e a independência que são condições de validade do controle legislativo. A Câmara não pode, ao mesmo tempo, co-gerir e fiscalizar com neutralidade o mesmo órgão público.

Logo, o Projeto de Lei 115/2025 viola a iniciativa privativa do Prefeito para criar e organizar órgãos e cargos na estrutura do Poder Executivo.

Nessa toada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

Criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Educação Física e disciplina da eleição de seus membros efetivos e suplentes. Lei de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Os conselhos de fiscalização profissional possuem natureza jurídica de autarquia federal, de forma que somente podem ser criados por lei de iniciativa do presidente da república (artigo 61, § 1º, II, a, da constituição federal). [ADI 3.428, rel. min. Luiz Fux, j. 1º-3-2023, P, DJE de 24-4-2023.]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.865/2006 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana, aos necessitados presos em flagrante delito. (...) Os arts. 2º e 3º da Lei 8.865/2006, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/1988), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual.

[ADI 3.792, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). [ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

Posto isto, opino pela INCONSTITUCIONALIDADE da proposta.

4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Abstraídos os vícios formais e estruturais identificados nos arts. 1º, 3º e 5º, verificamos que a proposta é materialmente constitucional por: **(i)** efetivar os direitos fundamentais à segurança, à dignidade, à igualdade de gênero e à proteção especial de crianças e adolescentes; **(ii)** instrumentalizar um modelo de governança pública baseada em evidências, em plena consonância com os princípios constitucionais da eficiência, publicidade e transparência; e **(iii)** criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, como visto, **o núcleo do projeto** – que baseia-se na instituição de um órgão público (Observatório) a ser coordenado por outro órgão (Comitê Gestor Intersetorial) e a criação de novas atribuições para órgãos públicos existentes – **revela-se INCONSTITUCIONAL por violação ao art. 61, § 1º, II, da CF/88.**

5. 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.**

6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF/88, instituiu a necessidade de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar nº 95/98 atendeu ao comando constitucional e instituiu as diretrizes para a organização do ordenamento. Compulsando os autos, observo que a proposta está em consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da fundamentação supra, entendemos que o Projeto de Lei nº 115/2025, de iniciativa do Legislativo, **é INCONSTITUCIONAL por violar a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, bem como por vulnerar o princípio da separação dos poderes.**

Por oportuno, ressaltamos que incumbe à Procuradoria prestar consultoria somente sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência ou oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 02 de março de 2026.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 340036003500390036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 02/03/2026 14:53

Checksum: **B09EC2E9D30FF822CABE1F648252410E892B6DFD8D205A3083216A29E7F2F88D**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 02/03/2026 15:02

Checksum: **BC9461DF7A9640133A9B66E045F8D295A136CA71EE913593A4FF8A07989A66F7**

