



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 526/2024

Requerente: Vereadora Rhayrane Carvalho Pedroni

Assunto: PLL nº 012/2024

Parecer nº: 079/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO. POLÍTICA DE SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS SOBRE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 012/2024, de autoria da Vereadora Rhayrane Carvalho Pedroni, que institui a “Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência Contra a Mulher no Município de Aracruz” e dá outras providências.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 colegiadamente decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições, 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 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 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 análise da competência do Município para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 1º, III, da Constituição Federal informa que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana. Já o art. 3º, I e IV, da Carta Maior reza que é objetivo fundamental do País construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como promover o bem de todos.

Mais adiante, o art. 5º, *caput*, da CF/88 dispõe que todos são iguais e assegura a todos o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, etc. Ato contínuo, o art. 6º, *caput*, da Constituição afirma que são direitos sociais a saúde, o trabalho, a moradia e a segurança, dentre outros.

O art. 23, II, da Carta da República informa que é competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

E o art. 226, § 8º, da CF/88 esclarece que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Logo, **cumpra ao Poder Público (União, Estados, DF e Municípios) criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares e profissionais.**

Dito isso, entendo que a **presente proposta está** inserida na competência legislativa do Município (art. 30, I, da CF/88), posto que trata da instituição de política pública local que visa o desenvolvimento de ações voltadas ao estudo e a prevenção de violência contra a mulher.

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência 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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 dar início ao processo legislativo no presente caso.

Da leitura do art. 61, § 1º, II, *b* e *e*, da Constituição Federal depreende-se que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa daquele poder.

Nessa toada, o art. 63, Parágrafo Único, III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, *in verbis*:

Art. 63 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

No mesmo sentido, o art. 30, Parágrafo Único, II e IV, da Lei Orgânica:

Art. 30 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

(...)

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

Compulsando os autos, observo que o Projeto em epígrafe dispõe sobre a organização administrativa do Executivo e cria obrigações para órgãos e servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

vulnerando o art. 61, § 1º, II, *b* e *e*, da Constituição Federal, o art. 63, § Único, III e VI, da Constituição Estadual, e o art. 30, § Único, II e IV, da Lei Orgânica.

Isso pois a proposta institui diretrizes e objetivos da Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência contra a Mulher (arts. 3º e 4º), bem como cria novas atribuições para órgãos e servidores públicos do Poder Executivo (art. 5º).

Neste sentido, 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.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa.

[ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, *DJE* de 25-6-2010.]

Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.

[ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, *DJ* de 30-11-2007.]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, p. 15-6-2007.]

Assim, embora louvável a iniciativa, **entendo que o projeto padece de vício de inconstitucionalidade**, visto que dispõe sobre matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no item anterior, ao dispor sobre a organização administrativa do Poder Executivo e ao criar obrigações para órgãos municipais e estaduais, a proposição apresenta vício formal e material, violando a Separação dos Poderes.

Nessa toada, o sedimentado entendimento do Pretório Excelso:

As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. [ADI 4.102, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, DJE de 10-2-2015.]

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.]

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. [ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, *DJE* de 9-10-2014.]

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, *DJE* de 28-3-2014.]

Observo, ademais, que a proposta de lei traz dispositivos meramente autorizativos. A apresentação de proposições autorizativas por vereadores visa, em regra, contornar a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, CF/88), permitindo que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação ou implementar uma política pública.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Carta da República não menciona que a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo restringe-se às normas impositivas.

Portanto, todo e qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, § 1º, da CF/88, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Os projetos meramente autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida que não veiculam uma norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Ademais, o comando autorizativo nada acrescenta ao ordenamento, pois não obriga o Executivo a implementar nenhuma ação – inexistindo ainda sanção pelo descumprimento –, nem atribui ao Legislativo direito de cobrar sua prática.

Enfim, a lei deve conter comando impositivo ao seu destinatário.

O instrumento adequado para fazer sugestões ao Executivo é a **indicação**.

Nessa toada, já se manifestou o STF:

- 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. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública. (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.)

- A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. (ADI nº 4.724/AP, Min. Rel. Celso de Mello, j. 01-08-2018)

Posto isto, entendo que a proposição em epígrafe é **inconstitucional** por violar a **Separação dos Poderes** (art. 2º da CF/88).





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

A Lei Complementar Federal 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.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 012/2024, de autoria da Vereadora Rhayrane Carvalho Pedroni, viola a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo Municipal (art. 61, § 1º, CF) e vulnera o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF).

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposição.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 20 de maio de 2024.

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 310034003200390035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 20/05/2024 12:19

Checksum: **DCB7BB79DE04B3A11DA9E62A1DD70FFA6B11F65B736FFF09FDD717AA8F71D6C2**

