



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 123/2024

Requerente: Adriana Guimarães Machado

Assunto: PLL nº 002/2024

Parecer nº: 072/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI O SISTEMA “A MULHER NA POLÍTICA” NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ. 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 002/2024, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que institui o sistema “A Mulher na Política” no Município de Aracruz.

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 facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder 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 arbitrio 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 qualquer norma federal ou estadual que trate 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 supra, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 1º, II, III e V, da Constituição Federal, são fundamentos da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político.

Já o art. 3º, III e IV, da CF/88, reza que são objetivos República erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse contexto, o incentivo à participação feminina na política municipal pode ser compreendido como matéria de interesse local e relevante para a promoção da cidadania e da igualdade de gênero (art. 5º, I, da CF/88).

Assim, entendo que a temática está inserida no interesse local, atraindo a competência legislativa do Município, consoante o art. 30, I, da Constituição.

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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 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 a proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Inicialmente, é preciso salientar que a melhor doutrina e jurisprudência as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva previstas nos art. 61, § 1º da CF/88 formam um rol taxativo. E mais, configuram regras de exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

Neste sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Na interpretação mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, o § 1º do art. 61 da Carta da República não veda ao Poder Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Nesse sentido, revela-se adequada a teoria aventada pelo STF que veda a iniciativa parlamentar quando vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições.

É atribuição do Legislativo formular políticas públicas em linhas gerais, e do Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Logo, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de – concorrentemente com o Poder Executivo – legislar sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição.

Dentre os limites, podemos citar a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos/entidades integrantes da estrutura do Executivo.

Isto é, não é possível instituir, por iniciativa parlamentar, novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, nem criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violar o § 1º do art. 61 da Constituição.

Outro limite é a vedação à edição de leis meramente autorizativas, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer atribuições que lhe são conferidas pela própria Constituição.

Ademais, é preciso observar o Princípio da Reserva da Administração, de modo que o Poder Legislativo, por iniciativa própria, não pode aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa do Executivo.

Neste sentido, a hodierna jurisprudência do Pretório Excelso:

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. **2. Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1482513

AgR, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 16-12-2024, p. 06-02-2025)





Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917, com mérito julgado]

Destarte, é permitido ao legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Poder Executivo.

Compulsando os autos, observo que o PL institui diretrizes e objetivos para a Administração Municipal, sem criar novos órgãos ou atribuições concretas para o Executivo, apenas explicitando ações e atividades de forma exemplificativa.

Ante o exposto, entendo que a iniciativa legislativa é comum/concorrente.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

A instituição de data comemorativa e a promoção de campanhas de conscientização e incentivo à participação da mulher na política são compatíveis com a Constituição Federal, com a Constituição do Espírito Santo, e com a Lei Orgânica Municipal, pois visam fomentar a cidadania, igualdade de oportunidades e acesso ao espaço político pelas mulheres.

A proposta legislativa também está em consonância com o ordenamento jurídico pátrio, inclusive com normas que promovem a participação feminina, como a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil..

Neste contexto, não vislumbro violação de princípios ou regras de ordem constitucional, nem incompatibilidade com as normas infraconstitucionais que regem a matéria, eis que a proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, e não ataca o núcleo essencial de cláusula pétreia.

Não verifico, ademais, inobservância aos princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na CF/88, em especial os prescritos em seu art. 5º.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A temática trazida também 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.

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, também não está caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Posto isso, opino pela **constitucionalidade** do projeto.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF, instituiu a exigência de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das normas. A LC nº 95/98, estabeleceu diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, verifico que a proposta está em conformidade com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Isto posto, nos termos da fundamentação, entendo que o PLL nº 002/2024, de iniciativa do Poder Legislativo, está em harmonia com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposta de lei.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 06 de maio 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 320038003700330032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 06/05/2025 12:46

Checksum: **B2876F4387D1A5A522A7281465AB51813626BEDD9D7F3668AC6464563B5ABF58**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 320038003700330032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.