



## **PROCURADORIA-GERAL**

**Processo Administrativo nº: 4138/2025**

**Requerente:** Vereador Emanuel Delgado da Silva

**Assunto:** PLL nº 077/2025

**Parecer nº:** 220/2025

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI O BOTÃO DE PÂNICO NAS ESCOLAS E UNIDADES DE SAÚDE. INCONSTITUCIONALIDADE. SANÁVEL. ESTIMATIVA DE IMPACTO.

### **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 077/2025, de autoria do Vereador Emanuel Delgado da Silva, que institui a Política Municipal de Botão do Pânico nas escolas municipais de educação infantil e ensino fundamental, creches públicas e unidades municipais de saúde do 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 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 (Lei nº 8.906/94). 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 (estranghas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





### 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 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 verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

A segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF/88).

Tradicionalmente, a competência legislativa e material sobre segurança pública concentra-se na União e nos Estados.

Todavia, a Constituição Federal não alijou os Municípios do sistema de segurança pública. Ao contrário, o § 8º do art. 144 da CF/88 faculta aos Municípios a instituição de Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

As escolas municipais são, indiscutivelmente, bens públicos municipais, e a educação nelas ofertada é um serviço público essencial de responsabilidade do ente local (art. 30, VI, CF/88).

A Lei Orgânica de Aracruz reforça essa competência em seu art. 8º, VII:

Art. 8º Ao Município de Aracruz compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras as seguintes atribuições:

(...)

**VII - instituir, na forma da lei, guarda municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações;**

A instalação de um "botão do pânico" em escolas municipais não se confunde com a gestão da segurança pública *lato sensu* (policíamento ostensivo ou investigação criminal). Trata-se de uma medida administrativa de proteção patrimonial e pessoal dentro dos equipamentos públicos municipais.

A matéria, portanto, enquadra-se no conceito de "interesse local", pois visa proteger a comunidade escolar aracruzense e o patrimônio público do município contra atos de violência.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 995 e o RE 608.588 (Tema 656), reconheceu que as Guardas Municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e possuem atribuições de policiamento preventivo na proteção de bens, serviços e instalações municipais, senão vejamos:

DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI N° 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. (ADPF 995, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PUBLIC 09-10-2023)

## TEMA N° 656 DO STF





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

Logo, se o Município de Aracruz possui competência material para exercer essa proteção através de recursos humanos (Guarda), por lógica consequencial, possui competência legislativa para instituir ferramentas tecnológicas que auxiliem nessa proteção.

Assim, sob o prisma da competência legislativa (art. 30, I e II, da CF/88), **o Município de Aracruz detém legitimidade para legislar sobre dispositivos de segurança em suas próprias escolas.**

## 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:**

- 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;





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Públíco e da Defensoria Públíca da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Públíco e da Defensoria Públíca 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.

No julgamento do ARE nº 878.911/SP, em sede de repercussão geral (Tema 917), o Supremo Tribunal Federal (STF) deu uma guinada na sua jurisprudência sobre a interpretação do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, fixando o seguinte entendimento:

**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).**

O *leading case* que originou este tema tratava justamente de uma lei municipal do Rio de Janeiro que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas.

O STF entendeu que a mera criação de despesa não é suficiente para caracterizar vício de iniciativa. O Legislativo possui legitimidade democrática para definir prioridades de políticas públicas (como a segurança escolar).

O vício de iniciativa só ocorre se a lei parlamentar detalhar *quem* vai fazer, *como* vai ser o órgão gestor, ou se criar cargos para isso (interferência na estrutura e atribuição de órgãos).

Assim, a aplicação do Tema 917 ao PL nº 77/2025 é direta, mas exige cautela na redação do projeto. Para que a proposição seja constitucional, deve limitar-se a instituir a obrigatoriedade do botão do pânico como um requisito de segurança, deixando a cargo do Executivo (via decreto) a definição de qual órgão gerenciará o sistema, qual tecnologia será usada e como será a contratação.

**Neste contexto, a fim de aperfeiçoar a futura norma e prevenir arguições de inconstitucionalidade, sugiro a edição de emenda para alterar o art. 1º do PL, nos seguintes termos:**

**Art. 1º Fica instituída a Política Municipal do Botão do Pânico, destinada a implementar, padronizar e expandir dispositivos de acionamento de emergência (botões, videomonitoramento ou sistemas correlatos) nas unidades de ensino (inclusive creches) e saúde do Município.**

**Sugiro, ademais, a edição de emenda supressiva do Parágrafo Único do art. 2º do PL, por ser redundante (em cotejo com o inciso I do caput).**

**Por fim, recomendo a edição de emenda para alterar o art. 5º da proposta, pois o STF possui jurisprudência (ADI 3.394) no sentido de que o Legislativo não pode impor prazos para o Executivo exercer seu poder**





regulamentar, sob pena de violação da independência dos poderes. Nesse contexto, sugiro a seguinte redação:

**Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, estabelecendo cronograma, critérios técnicos, prioridades e metas de implantação.**

Adotadas as recomendações supra, para adequar a proposta, entendo que a matéria é de iniciativa comum/concorrente entre o Legislativo e o Executivo.

### **3.3. DA EXIGÊNCIA DO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Superada a questão da iniciativa, resta a análise de outro requisito formal de índole constitucional e financeiro: o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC nº 95/2016.

Eis a redação do citado dispositivo:

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

A norma, diferentemente do art. 61 da CF/88, não trata de quem pode propor a lei (iniciativa), mas de como a proposta deve ser formalmente instruída.

O art. 113 do ADCT é uma regra de responsabilidade fiscal aplicável a todos os entes da federação, incluindo os Municípios, e a todas as proposições, independentemente da autoria (seja parlamentar ou executiva).

**Como visto, o PL nº 77/2025 cria/altera despesa ao impor ao Executivo a implantação e a expansão de dispositivos de acionamento de emergência nas unidades escolares e de saúde do Município.**

Compulsando os autos, verifica-se a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Embora o Tema nº 917 da repercussão geral do STF autorize o vereador a propor o projeto que crie despesa, o art. 113 do ADCT exige que, ao fazê-lo, seja anexado o estudo de impacto.

A ausência deste documento de instrução obrigatório macula a proposição de vício de inconstitucionalidade formal. Trata-se, contudo, de um vício sanável.

O mérito da proposta é louvável. A solução que melhor atende ao interesse público não é o arquivamento sumário, mas a correção procedural.

Assim, **recomenda-se que o PL seja baixado em diligência ao Autor, para que este providencie, mediante consulta aos órgãos técnicos do Poder Executivo (que detém dados financeiros das políticas públicas municipais) e do Poder Legislativo, a referida estimativa, saneando o vício e permitindo a regular tramitação.**

## 4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

No plano material, o PL nº 77/2025 encontra fundamento no art. 227 da Constituição Federal, que impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à segurança.

A escola, como extensão do ambiente de desenvolvimento da criança, deve ser um local seguro.

A omissão estatal em prover segurança nas escolas, especialmente após os precedentes de violência em Aracruz, poderia configurar violação ao Princípio da Proibição da Proteção Deficiente, que é um desdobramento do Princípio da Proporcionalidade, que exige que o Estado proteja os direitos fundamentais de forma adequada e suficiente, evitando tanto o excesso quanto a insuficiência na sua atuação. Ele estabelece que a inércia ou a atuação inadequada do Estado na proteção de um direito fundamental é inconstitucional.

Logo, o Município tem o dever de agir para proteger direitos fundamentais.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Além disso, a existência da Lei Estadual nº 11.831/2023, que obriga a instalação de botões de pânico nas escolas e unidades de saúde estaduais do Espírito Santo, cria um parâmetro de simetria e isonomia.

Não seria razoável que alunos da rede estadual em Aracruz tivessem essa proteção e os da rede municipal não.

O PL nº 77/2025 harmoniza a política local com a estadual, fortalecendo o sistema de proteção integral.

Posto isto, opino pela **constitucionalidade e legalidade** da proposta.

## 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, Parágrafo Único, da Constituição Federal 1988, estabeleceu a necessidade de edição 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, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 077/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, **é formalmente inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT.**

Todavia, trata-se de **vício sanável**.

Assim, recomendo, **a baixa da proposição em diligência ao Autor, para que este providencie**, se necessário com o auxílio dos órgãos técnicos do Poder





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Executivo (que detém os dados financeiros das políticas públicas municipais) e do Legislativo, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, saneando o vício e permitindo, assim, a regular tramitação da matéria.

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

Aracruz/ES, 04 de dezembro de 2025.

**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 340031003900330030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **04/12/2025 12:54**

Checksum: **6B57CFDA199889490F6B1D95A8DD41DB0466178DF74DFF158FC8E04F99070382**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **04/12/2025 14:17**

Checksum: **FDD325A6576A9577DDBA838442D0938F5DB5DEA50BE9576E66904B5B20125A90**



---

Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 340031003900330030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.