



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 4587/2025

Requerente: Mesa Diretora da Câmara Municipal

Assunto: PLL nº 089/2025

Parecer nº: 205/2025

EMENTA: PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 089/2025 – CRIAÇÃO DA PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER NO ÂMBITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ – INSTITUIÇÃO DE CARGO COMISSIONADO – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL – AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO LEGISLATIVO – EXIGÊNCIA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL E LEGALIDADE COM RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de Projeto de Lei Legislativo nº 089/2025, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, que dispõe sobre a criação e organização da Procuradoria Especial da Mulher na Câmara Municipal de Aracruz.

O texto institui órgão político e institucional composto por Vereadoras, destinado à defesa dos direitos das mulheres, ao recebimento de denúncias e à promoção de políticas de igualdade de gênero.

A proposição também cria o cargo comissionado de Assessor Jurídico da Procuradoria Especial da Mulher (símbolo CC.5), de livre nomeação, vinculado ao Gabinete da Presidência, com atribuições de assessoramento jurídico às Procuradoras e de orientação às mulheres que busquem atendimento junto ao órgão, com exigência de diploma de nível superior em Direito, carga horária de 30 horas semanais e vencimento mensal de R\$ 6.119,66.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A matéria vem encaminhada à Procuradoria para análise quanto à constitucionalidade e legalidade, conforme despacho do relator da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, Vereador Gustavo Rossoni.

É o breve relatório. Passamos à análise e fundamentação.

2. 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





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 analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria objeto da proposição.

No caso em análise, a instituição de uma Procuradoria da Mulher visa atender necessidades locais na proteção às mulheres, complementando a legislação federal e estadual no enfrentamento à violência de gênero.

Trata-se de matéria de interesse do Município, pois pretende fortalecer em âmbito local os mecanismos de orientação e proteção às mulheres, tema revestido de relevância social e caráter essencialmente comunitário.

A medida alinha-se ao pacto federativo cooperativo, reforçando, no âmbito municipal, políticas públicas de proteção às mulheres já empreendidas pela União e pelo Estado do Espírito Santo.

Por fim, a Câmara Municipal tem autonomia para dispor sobre sua organização interna e criação de órgãos auxiliares, por força do princípio da autonomia dos Poderes e do autogoverno do Legislativo local.

Assim, a iniciativa legislativa está alicerçada em dispositivos constitucionais que conferem competência ao Município de Aracruz para legislar sobre matérias de interesse local, organizar seus serviços e inovar em políticas públicas de proteção a grupos vulneráveis, não havendo qualquer vício de competência.

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 Poder Executivo. Nesse sentido, o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – (...);

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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*.

Tal Princípio 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 à 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 o Proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Como visto, o Poder Legislativo é independente e dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF), para dispor sobre sua estrutura e quadro de pessoal, sendo vedada ingerência externa.

Os arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal, atribuem privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado a atribuição de “criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços”, competência típica de autogoverno.

Por simetria, a mesma lógica se projeta para as Câmaras Municipais, consoante os arts. 29, caput, XI, 29-A, §§ 1º e 2º, da Constituição.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Orgânica de Aracruz e o Regimento Interno da Câmara Municipal dispõem que a Mesa Diretora é o órgão diretivo do Poder Legislativo, competindo-lhe a gestão dos serviços administrativos e dos trabalhos legislativos.

Neste contexto, a legislação municipal reserva à Mesa Diretora a iniciativa de proposições que impliquem na alteração da estrutura administrativa da Câmara Municipal e aumento de despesa com o pessoal do Poder Legislativo.

Vejamos:

LEI ORGÂNICA

Art. 22. À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - organizar seus serviços administrativos e prover os respectivos cargos;

IV - dispor sobre o quadro de seus funcionários;

V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos, mediante lei, respeitadas as regras concernentes à remuneração e limites de dispêndios com pessoal, expressos nos artigos 37, inciso XI, e 169 da Constituição Federal;

Art. 26 (...)

§ 1º O Regimento Interno estabelecerá as competências, as atribuições, a forma de eleição e substituição dos membros da Mesa.

REGIMENTO INTERNO

Art. 23. A Mesa da Câmara compõe-se de 03 (três) cargos: Presidente, Primeiro e Segundo Secretários, com competência para dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e auxiliar no que for delegado nos serviços administrativos da Câmara.

(...)

Art. 31. A Mesa é o órgão diretor dos trabalhos legislativos e administrativos da Câmara Municipal.

Art. 32. Compete à Mesa da Câmara Municipal de Aracruz, privativamente, em colegiado:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

I - propor ao Plenário Projeto de Lei que crie, transforme e extinga cargos, empregos ou funções da Câmara Municipal, bem como fixe as correspondentes remunerações e vencimentos iniciais;

(...)

XV - nomear, promover, conceder gratificações e pôr em disponibilidade, demitir e aposentar seus servidores, assinando, por sua maioria, os respectivos atos;

Destaque-se que o art. 169, § 1º, da Constituição Federal, condiciona a criação de despesas de pessoal à prévia autorização e compatibilidade orçamentária, reforçando que a iniciativa deve partir do órgão gestor do orçamento da Casa Legislativa (Mesa Diretora).

Isto é, apenas a Mesa Diretora tem legitimidade para planejar, de forma colegiada, o impacto financeiro, propor alterações no quadro de pessoal e encaminhar adaptações na LDO/LOA.

Aliás, o Princípio da Colegialidade foi explicitado no caput do art. 32 do Regimento Interno, de forma a evitar a personalização de decisões que geram despesas permanentes, assegurando o controle interno.

Na qualidade de ordenadores de despesas, o Presidente e os demais membros da Mesa Diretora respondem pessoal e solidariamente pelos atos de execução orçamentária e financeira, na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e da Lei nº 4.320/64.

Assim, é de competência privativa à Mesa Diretora a proposição de Projeto de Lei que crie, transforme e extinga cargos, empregos ou funções da Câmara, bem como fixe as remunerações e vencimentos iniciais.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE.

No exame material, verifica-se harmonia com os princípios e regras constitucionais, eis que objeto do projeto – defesa e promoção dos direitos das mulheres – encontra amplo amparo na Constituição Federal.

A dignidade da pessoa humana e a igualdade entre homens e mulheres são fundamentos e objetivos constitucionais (CF, art. 1º, III; art. 3º, IV; art. 5º, caput e I). A proteção às mulheres contra a violência insere-se no dever constitucional do Estado





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

de garantir a segurança de todos (CF, art. 6º, caput, art. 144) e de vedar discriminações atentatórias a direitos e liberdades (CF, art. 5º, XLI).

O projeto em análise concretiza esses mandamentos constitucionais, ao criar uma instância local acessível para esclarecimentos jurídicos preliminares e encaminhamento adequado de mulheres em situação de violência ou vulnerabilidade.

Todavia, especificamente quanto às atividades da Assessoria Jurídica da Procuradoria da Mulher há caracterização de atividades privativas da advocacia pública. Em termos constitucionais, a Advocacia Pública (art. 131 e 132) compreende a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes públicos e seus órgãos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem firmado a unicidade da advocacia pública, invalidando a criação de consultorias ou procuradorias paralelas fora da estrutura da Procuradoria-Geral, senão vejamos:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. **4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial.** Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. **5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais.** 6. Parcial procedência do pedido. (ADPF 1037, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, DJe-s/n DIVULG 21-08-2024 PUBLIC 22-08-2024)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Procurador de Entidades Públicas. Criação após a Constituição de 1988. 3. Exclusividade da representação do Estado pela Procuradoria do Estado. 4. Princípio da unicidade da representação judicial. 5. Estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 7. Princípio da





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

segurança jurídica. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. (ADI 6292, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 20-08-2020 PUBLIC 21-08-2020)

Saliente-se, ademais, que a Lei Orgânica de Aracruz dispõe que a Procuradoria da Câmara Municipal é o órgão que representa o Poder Legislativo, judicial e extrajudicialmente, **cabendo-lhe, privativamente, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico.** Eis o teor do dispositivo legal:

Art. 57-B A Procuradoria Geral da Câmara Municipal é o órgão que representa o Poder Legislativo, judicial e extrajudicialmente, **cabendo-lhe, privativamente, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico.**

§ 1º A Procuradoria Geral é instituição permanente, essencial à Administração legislativa, à Justiça, à legalidade e à função jurisdicional, **sendo regida pelos princípios da unidade, indivisibilidade, isonomia e independência funcional.**

Neste contexto, a fim de sanar o vício de constitucionalidade e legalidade, **sugerimos a apresentação de Projeto de Lei Substitutivo alterando os arts. 6º e 7º do Projeto de Lei, nos seguintes termos:**

Art. 6º Para o desempenho das funções de assessoria da Procuradoria Especial da Mulher, será criado mais um cargo de Assessor Técnico Especial, com formação em Direito, na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Aracruz.

§1º O referido cargo será ocupado, preferencialmente, por uma mulher.

§2º É vedado Assessor Técnico Especial prestar, a título particular, serviços de advocacia, assessoria e consultoria jurídica ou administrativa, às mulheres que tenham sido atendidas pela Procuradoria Especial da Mulher.

Art. 7º Fica acrescido 01 (um) cargo de provimento em comissão de Assessor Técnico Especial no Anexo VII (Quadro de Cargos





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Comissionados), Itens I (Cargos Comissionados) e II (Síntese/Cargos/Quantidades/Vencimentos), da Lei Municipal nº 4.676, de 27 de dezembro de 2023.

Lado outro, é preciso lembrar que a EC nº 95/16 introduziu o art. 113 ao ADCT, estabelecendo que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória... deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Essa norma constitucional de responsabilidade fiscal reforça as exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), notadamente nos seus arts. 16 e 17.

A criação de um novo cargo comissionado, gera, inequivocamente, nova despesa pública de caráter obrigatório e continuado.

A constitucionalidade formal do PL está, portanto, condicionada à apresentação de **(i)** estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e **(ii)** declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, sob pena de violação do art. 113 do ADCT e do art. 16 e 17 da LRF.

Posto isto, opinamos pela constitucionalidade da proposta em epígrafe, **desde que cumpridas as exigências do art. 113 do ADCT e do art. 16 e 17 da LRF, bem como seja observada a sugestão de apresentação de Projeto de Lei Substitutivo para alterar os arts. 6º e 7º, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade.**

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO.

No presente caso, por se tratar de projeto de alteração 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 uma lei complementar para dispor sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A LC 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.

Posto isto, opinamos pela CONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei, desde que cumpridas as exigências do art. 113 do ADCT e dos arts. 16 e 17 da LRF, bem como observada a sugestão de apresentação de Substitutivo ao Projeto para alterar os arts. 6º e 7º, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade.

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

Aracruz/ES, 04 de novembro 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 330039003900350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 06/11/2025 10:08

Checksum: **DBD021521005AA06C6F2A637AA5C599D8550AAA87BC87186FAD655E3064E7207**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 06/11/2025 10:28

Checksum: **5B14DDAF0517CBB815166D156396DFB4DBC31C1B0CE5A72F8F04C24B91FB6F27**

