



PARECER JURÍDICO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 135/2025

INICIATIVA: VER. LUCAS ANDREZA DE MELLO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do mencionado edil, **“DISPÕE DA CRIAÇÃO DO CADASTRO MUNICIPAL DE CONDENADOS POR CRIMES DE PEDOFILIA E INSTITUI CAMPANHA PERMANENTE DE INCENTIVO AO COMBATE A CRIMES CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

O projeto em questão, tem por finalidade estabelecer a criação de cadastro municipal de condenados por crime de pedofilia, bem como, estabelece a criação de campanha permanente para combate de tal crime. A criação de um Cadastro Municipal de Condenados por Pedofilia busca dar transparência, possibilitando à sociedade conhecer quem já foi condenado por esse tipo de crime, garantindo mais segurança à população.

Inicialmente, verifica-se que o presente Projeto de Lei encontra-se em conformidade com as hipóteses de competência constitucional do Município para iniciativa legislativa, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em harmonia, a Lei Orgânica Municipal de Cachoeiro de Itapemirim também consagra competência semelhante ao Município:

Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 17 – Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

[...]

XVIII – estabelecer e implantar a política de educação para a segurança do trânsito, para defesa do meio ambiente e **dos direitos humanos**;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Portanto, sob a ótica da competência temática, o projeto se insere no rol de matérias que podem ser objeto de deliberação legislativa municipal.

Tendo sido verificada a competência legislativa do Município, passa-se a análise quanto a pertinência da iniciativa do projeto em relação à matéria tratada.

Pois bem, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão.

Cabe, portanto, ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, definindo, entre outros pontos, as metas a serem cumpridas e as formas de atendimento aos munícipes.

Durante anos se questionou se a criação de programas de governo eram matéria de iniciativa reservada, conforme o princípio da reserva de administração ou não. Havendo entendimentos jurisprudenciais em ambos os entendimentos.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

(...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Apesar de não haver dúvida de que existem matérias reservadas a iniciativa do Poder Executivo, em relação aos projetos de lei que criam programas de governo, o entendimento jurisprudencial do Pretório Excelso vem sendo alterado ao longo dos anos e passou a entender que é sim possível a iniciativa parlamentar nos projetos em questão.

Este entendimento teve como origem, orientação firmada quando do julgamento do Tema 917 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que restou fixada a tese de que:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





“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)”.

Assim, passou-se a entender que é possível a iniciativa parlamentar em projetos que criem programas de governo, desde que não tratem de estrutura da Administração, atribuição de seus órgãos e nem de regime jurídico dos servidores públicos.

Contudo, o projeto em questão não se enquadra no entendimento referenciado acima por trazer em seu bojo, especificamente no §1º do art. 3º e o Art. 4º, ao estabelecer novas atribuições específicas ao Poder Executivo determinando a atualização do cadastro pela Secretaria da Administração ou órgão correspondente e a instituição de campanha permanente organizada pelo Poder Executivo Municipal, sendo tais disposições inconstitucionais. E bem como, tal política pública, ou seja, a criação do referido cadastro no âmbito do Município, depende de outros órgãos ou Poderes do Estado e que depende exclusivamente de convênios, que no caso, só o Poder Executivo poderia firmar.

Nesta linha, o Art. 48, da Lei Orgânica Municipal estabelece as matérias que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, vejamos:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e **atribuições das Secretarias Municipais** e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, é pacífico o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo no sentido de que Leis Municipais que impõem atribuições específicas a órgãos do Poder Executivo padecem de inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da separação dos poderes. Tal entendimento encontra-se consubstanciado no julgado proferido na Ação de Inconstitucionalidade nº 0005892-66.2015.8.08.0000, cuja matéria:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração municipal, bem como sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e de órgãos do poder executivo municipal. 2. A Lei nº 8.502/2013, de iniciativa da Câmara Municipal, ao determinar a instituição de Projeto de Férias a ser desenvolvido durante o período de recesso e férias nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil, revela indevida intromissão do Poder Legislativo em função típica do Poder Executivo, com impacto no orçamento público. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 0005892-66.2015.8.08.0000, Relator: Desembargador Fabio Clem de Oliveira, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, julgado dia 07/04/16).

PROCESSO Nº 5004171-47.2022.8.08.0000 DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95) REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES PROCURADOR: NADIA LORENZONI REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES Advogado do(a) REQUERENTE: NADIA LORENZONI - ES15419 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 3.891/2019. 1. PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO VERIFICADA. O PREFEITO MUNICIPAL SUBSCREVEU A INICIAL EM CONJUNTO COM A PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO. PRELIMINAR REJEITADA. 2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E NÃO OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES. SECRETARIA MUNICIPAL E IMPORTA EM AUMENTO DE DESPESAS. 3. PRESENÇA DE FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA VERIFICADO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. A teor do artigo 112, VII, da Constituição do Estado do Espírito Santo, o Prefeito Municipal detém capacidade postulatória, de modo que não há que se falar em ilegitimidade ativa quando a petição inicial em ADI for assinada conjuntamente pelo Prefeito Municipal e pelo chefe da Procuradoria Municipal. Preliminar rejeitada. 2. No âmbito da tutela de urgência, o deferimento de pedidos liminares está condicionado a presença cumulativa da relevância jurídica da pretensão (fumus boni iuris) e também da indispensabilidade da providência antecipada (periculum in mora), de modo a garantir a efetividade do resultado de futuro e provável juízo de procedência. 3. Viola o disposto no artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI, da Constituição Estadual (art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “e” da Constituição da República), a lei municipal de iniciativa parlamentar que cuida de atividades eminentemente executivas, criando novas atribuições fiscalizatórias à Secretaria Municipal, tratando, em última medida, de política pública de saúde municipal. 4. A declaração de inconstitucionalidade de lei autorizativa se faz necessária para

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5622
e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

evitar que se consolide o entendimento no sentido de que as leis que autorizam 'aquilo que não poderia autorizar' podem existir e vigor. Precedentes. 5. A questão analisada não se amolda àquela resguardada pelo Supremo Tribunal Federal na tese de Repercussão Geral nº 917, vez que a legislação municipal impugnada tratou da organização e de atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal. 6. Periculum in mora demonstrado em razão de que, além do prejuízo ao erário em razão da execução de lei editada em contrariedade com os ditames constitucionais, verifica-se que a obrigação periódica criada pela legislação impugnada pode colocar em risco o planejamento do município quanto à implementação da análise periódica de águas procedida de acordo com o Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano.

Ademais, o Prefeito pode praticar atos de administração ordinária sem necessidade de lei autorizativa. Já os projetos autorizativos de iniciativa parlamentar são formalmente inconstitucionais, por representarem indevida interferência nas atribuições do Executivo, violando o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

A doutrina de Sérgio Resende de Barros é bastante elucidativa acerca do tema “leis autorizativas”, conforme se depreende do segmento abaixo transcrito:

Autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita -se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei -o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa” (Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leisautorizativas.cont>)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200300038003700360037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





No âmbito jurisprudencial, tanto os Tribunais de Justiça, quanto o Supremo Tribunal Federal (STF) têm decidido que leis de caráter autorizativo violam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando manifesta inconstitucionalidade, conforme vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (STF, Pleno, ADI 4.724/AP, Rel. Min. Celso De Mello, j. 01.08.2018).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.859/2017, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AUTORIZAÇÃO PARA OFERECIMENTO DE SERVIÇOS DE OBRAS E LIMPEZA EM LOCAIS PRIVADOS DE USO COMUNITÁRIO. LEGISLAÇÃO DE AUTORIA DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA IDENTIFICADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E **ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO**. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I. In casu, a Câmara Municipal de Vila Velha, por meio da impugnada Lei Municipal nº 5.859/2017, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar serviços de limpeza e obras em sedes, capelas mortuárias e em áreas privadas de uso comunitário no Município de Vila Velha, acabou por ingressar na seara reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que, por simetria ao disposto no artigo 63, incisos I, III e IV, da Constituição Estadual, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



que disponham sobre a “organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo”, bem como sobre “criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo”. II. A determinação da Lei Municipal, no sentido de autorizar que sejam efetuados serviços de limpeza e de pequenas obras de reformas em sedes de movimentos comunitários e/ou associações de moradores e em capelas mortuárias comunitárias, bem como de limpeza em áreas de entidades privadas utilizadas para atividades comunitárias no município de Vila Velha, cria novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, além de interferir na determinação de quais serviços serão prestados à sociedade. III. A mencionada lei repercute no funcionamento da Administração Pública Municipal, que terá de prestar serviços que anteriormente não eram oferecidos, a locais privados de utilização comunitária, o que enseja, também, a criação de novas despesas para oferecimento dos determinados serviços. IV. O fato de a Lei em questão ser “meramente autorizativa”, autorizando que o Poder Executivo realize determinadas providências que são de sua competência exclusiva, não fasta o vício de inconstitucionalidade, por estar dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo. Precedentes. V. Resulta identificado o vício formal de iniciativa capaz de evidenciar a mácula de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.859/2017, sub judice. VI. Declarada a inconstitucionalidade, ex tunc, da Lei nº 5.859/2017, do Município de Vila Velha. (ADIN 5011878-66.2022.8.08.0000 – TJES)

Não cabe, portanto, ao Poder Legislativo criar normas que autorizem o Executivo a realizar tarefa afeta a sua competência, sob pena de flagrante afronta à Constituição da República.

Além, o artigo 7º do referido projeto estabelece 90 dias para regulamentar a lei, sendo tal determinação inconstitucional por assinalar prazo para que o Poder Executivo proceda à regulamentação da Lei. Visto que a fixação de prazo, prevista no texto original, configura ingerência indevida do Legislativo na função regulamentadora, que é atribuição exclusiva e típica do Poder Executivo. Impor prazos ou limitações ao exercício dessa prerrogativa afrontaria o princípio da separação e da harmonia entre os Poderes.

Com efeito, não cabe ao Poder Legislativo fixar prazos para o Poder Executivo regulamentar determinada matéria. Nesse sentido, tem decidido de maneira peremptória o Egrégio Supremo Tribunal Federal. Confira-se o teor da ADI 3.394. Julg. em 02/04/2007. Rel. Min. EROS GRAU:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar". No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3- 2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000".

A título de informação, ressalta-se que já existe legislação federal sobre a matéria: a Lei nº 15.035/2024, sancionada em 27 de novembro de 2024, que institui o Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais. Pelo texto, o sistema de consulta pública permite o acesso ao nome completo e ao CPF de pessoas condenadas em primeira instância por crimes sexuais especificados no Código Penal, tais como estupro, estupro de vulnerável, registro não autorizado de intimidade sexual etc. Cumpre registrar que, no âmbito estadual, já vigora a Lei nº 11.012/2019, que instituiu o Cadastro Estadual de Pedófilos, destinado a reunir informações sobre condenados pela prática de crimes sexuais contra crianças e adolescentes.

Diante do exposto, ainda que a proposição revele sensibilidade social e de proteção, incorre em vício formal de iniciativa, ao atribuir diversas atribuições a estrutura administrativa da prefeitura, bem como a necessidade de realizar convênios com outros Poderes do Estado, deveres típicos da gestão administrativa, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, nosso parecer é pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria.

Ressalta-se que, caso o Edil queira, poderá encaminhar a proposta ao Prefeito, mediante Indicação, para que este apresente o projeto dentro de sua competência administrativa.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 22 de setembro de 2025.

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5622
e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB/ES 17013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200300038003700360037003A00540052004100, Documento
assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de
Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

