



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Processo Eletrônico nº 1114/2025

Projeto de Lei nº 58/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 58/2025. Reestrutura o Conselho Municipal de Segurança Pública – COMSEV e dá outras providências. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa desde que atendidas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que visa à reestruturação do Conselho Municipal de Segurança Pública de Viana – COMSEV, atualmente regulado pela Lei Municipal nº 2.912/2017, norma que é objeto de revogação expressa no presente projeto.

Segundo a mensagem que acompanha a proposição, “a atual legislação que regula o conselho apresenta sérias deficiências, as quais prejudicam sua eficácia e eficiência operacional”, destacando-se a “divergência na nomenclatura do dirigente” e a “falta de dispositivos que garantam a participação efetiva da sociedade civil”.

A proposta busca “corrigir tais deficiências” e “fortalecer os mecanismos de participação da sociedade civil”, por meio da ampliação da composição, da redefinição das competências e da criação do Fundo Municipal de Segurança (FMS), destinado a apoiar ações voltadas à política local de segurança pública.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter





meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara 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

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





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.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Competência local

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que, *"a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."⁵

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *"o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Constituição Federal.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 58/2025, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, c/c art. 61, §1º, II, *b*, da Constituição Federal e; no mesmo sentido, o disposto no art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica Municipal, por se tratar de matéria de organização administrativa.

Portanto, a competência é local.

3.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.





encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), como se depreende do seguinte trecho:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. 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. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter re-

⁹ Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





gulatorio, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 58/2025 coaduna com as matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, conforme apregoado no art. 31, parágrafo único, I, II e IV, da LOMV, especificamente considerando que a propositura inova na estrutura administrativa do Executivo Municipal, visto que vincula o Conselho Municipal de Saneamento ao Poder Executivo, atribui funções a servidores dos quadros deste Poder, e prevê atribuições a este novo órgão.

Art. 31 (...)

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

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.

Nesta toada, a jurisprudência da Suprema Corte, orientada pelo princípio da simetria, é firme em que cabe ao Prefeito Municipal a iniciativa de lei para criação, estruturação e





atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública municipal¹¹. Nesse sentido: *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. (STF ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006. RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012).*

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 48/2025 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

3.3. Aspecto material

A segurança pública, conforme estabelece o art. 144 da Constituição Federal, é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e sua efetivação pressupõe a articulação entre os entes federativos e a participação ativa da sociedade, o que confere legitimidade e eficácia à atuação preventiva, integrada e comunitária. Esse entendimento vem sendo progressivamente reforçado por políticas públicas federais e estaduais que reconhecem o papel estratégico dos municípios na cooperação institucional para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No plano constitucional estadual, o art. 148 da Constituição do Estado do Espírito Santo impõe ao Poder Público o dever de desenvolver políticas de direitos humanos e de segurança, com ênfase na participação popular e no controle social, valorizando mecanismos democráticos de deliberação e fiscalização das ações públicas.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica de Viana também prevê a competência do Município para cooperar com os órgãos de segurança pública (art. 6º), bem como para formular políticas públicas locais que envolvam a comunidade, conforme o disposto nos arts. 7º e 8º.

Indo além, a Lei Orgânica do Município de Viana assegura, em seu art. 4º, a participação da coletividade na formulação das políticas públicas e faculta o controle popular por meio de órgãos colegiados e associações civis:

¹¹ A propósito do tema, o STF possui os seguintes julgados: ADI 2.329, Cármen Lúcia, Plenário, DJe 25.6.2010; ADI 3.644, Gilmar Mendes, Plenário, DJe 12.6.2009; ADI 3.180, Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007; ADI 1.275, Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 8.6.2007; ADI 3.179, Cezar Peluso, Plenário, DJe 10.9.2010; ADI 2.808, Gilmar Mendes, Plenário, DJ 17.11.2006; e a ADI 1.144, Eros Grau, Plenário, DJ 8.9.2006.





Art. 4º O Município assegurará nos termos da lei, o caráter democrático na formulação e execução das políticas públicas em seu território, com a participação da coletividade, como também facultará o permanente controle popular da legalidade e da moralidade dos atos do Poder Público.

Parágrafo Único - O Município, além de outras formas de participação popular previstas nesta lei, assegurará a participação na administração pública, de órgãos colegiados e associações civis.

Embora a Lei Orgânica trate expressamente apenas de alguns conselhos setoriais (educação, saúde, cultura, agricultura, entre outros), o Município de Viana possui, por meio de leis ordinárias, diversos outros conselhos instituídos, voltados a temas de relevância social e econômica. Exemplificativamente:

Lei 3.457/2025 - CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS - CMDH E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Lei 3.020/2019 - INSTITUI O CONSELHO MUNICIPAL DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA E O FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO DO MUNICÍPIO DE VIANA.

Lei 2.933/2018 - DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei 2.928/2018 - CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – CMHIS E ALTERA O ART. 8º DA LEI MUNICIPAL 2.849 DE 11 DE MAIO DE 2017, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

É nesse contexto que se insere o Projeto de Lei nº 58/2025, que propõe a reestruturação do Conselho Municipal de Segurança Pública – COMSEV, órgão colegiado vinculado ao Executivo Municipal. A proposta representa um avanço normativo em relação à Lei Municipal nº 2.912/2017, ora revogada, que previa o Conselho de forma mais genérica, sem estrutura participativa robusta, clareza de competências ou vinculação deliberativa com a aplicação de recursos públicos.

É nesse contexto que se insere o Projeto de Lei nº 58/2025, que propõe a reestruturação do Conselho Municipal de Segurança Pública – COMSEV, órgão colegiado vinculado ao Poder Executivo Municipal. A proposta representa um avanço normativo significativo em relação à Lei Municipal nº 2.912/2017, ora revogada, a qual previa o Conselho de forma genérica, sem estrutura participativa robusta, clareza de competências ou vinculação deliberativa com a aplicação de recursos públicos.

Cumprido salientar, contudo, que embora, na prática, o que se pretende seja a reestruturação de um conselho já formalmente existente, com a revogação da lei instituidora (Lei





nº 2.912/2017), a nova proposição passa a ser o fundamento jurídico primário de sua existência, motivo pelo qual deve tratar expressamente da instituição do Conselho, e não apenas de sua reestruturação.

Dessa forma, recomenda-se a alteração da redação da ementa e do *caput* art. 1º do Projeto de Lei, a fim de deixar clara a função instituidora da nova norma, conforme sugestão abaixo (**Recomendação 01**):

Emenda Modificativa – Ementa

Institui o Conselho Municipal de Segurança Pública – COMSEV, no âmbito do Município de Viana, e dá outras providências.

Emenda Modificativa – Art. 1º (*caput*)

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Município de Viana, o Conselho Municipal de Segurança Pública – COMSEV.

Em relação a representatividade do Conselho, nota-se que, embora o projeto não estabeleça expressamente uma paridade numérica rígida entre os dois segmentos, ele contempla, em seu art. 3º, §§1º e 2º, a presença institucionalizada de ambos, com clara segmentação entre os entes públicos (Guardas, Polícias, Ministério Público, Judiciário etc.) e entidades da sociedade civil (OAB, associações empresariais, movimentos populares, entre outros).

Destaca-se, ainda, o teor do §6º do art. 3º, que permite que outras instituições representantes da sociedade civil possam requerer ingresso no COMSEV, mediante aprovação do plenário. Trata-se de uma cláusula de abertura democrática, que pode favorecer a diversidade representativa, especialmente em um tema tão sensível quanto a segurança pública, cuja abordagem moderna exige intersectorialidade, territorialidade e inclusão comunitária.

Contudo, essa abertura precisa ser acompanhada de regulação interna clara, a ser definida no Regimento Interno do COMSEV, para que não se comprometa a isonomia de participação nem a funcionalidade do colegiado, assegurando equilíbrio entre vozes institucionais e sociais e prevenindo a captura do espaço deliberativo por setores dominantes. Diante disso, recomenda-se a inclusão de um §7º ao art. 3º, prevendo expressamente que o regimento estabelecerá critérios objetivos para o ingresso de novas entidades, com observância à paridade deliberativa entre os segmentos, à representatividade temática e à pluralidade institucional.

Além disso, observa-se que o projeto, em seu art. 3º, §1º, inciso VII, prevê a participação do Poder Legislativo Municipal na composição do COMSEV.





No entanto, a jurisprudência predominante tem rechaçado a participação do Poder Legislativo nos conselhos administrativos vinculados ao Executivo, seja por meio de seus membros ou servidores indicados, com o intuito de resguardar o princípio da separação de poderes e evitar ingerências indevidas em matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a direção superior da Administração Pública e a prática dos atos de gestão. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. COMPOSIÇÃO. REPRESENTANTES DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PRESENTES OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. DECISÃO MANTIDA. O que se verifica da Lei Municipal nº 12.086/2010, de Juiz de Fora, que dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação, é que o colegiado terá uma composição paritária de 21 (vinte e um) membros, representantes dos órgãos governamentais, da sociedade civil e dos próprios usuários, sendo que, na categoria dos órgãos governamentais, está previsto no art. 5º, VII que deve haver um representante da Câmara Municipal de Juiz de Fora. A previsão não dispõe que deva ser um membro daquela casa legislativa, o que necessariamente implicaria na presença de um vereador eleito. **O órgão em comento atua com caráter não apenas consultivo, mas também deliberativo, na formulação de estratégias e no controle da execução da política na área correspondente, o que, a princípio, sugere que a participação de Vereadores no referido colegiado soa como uma interferência indevida de membros do Poder Legislativo em área de atuação eminentemente atrelada ao Poder Executivo.** Presentes os requisitos essenciais à concessão da antecipação dos efeitos da tutela, na inteligência do artigo 300, do CPC/15, a manutenção da decisão é medida que se impõe.¹²

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA". **"Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos**

¹² TJMG; AI 0801924-44.2021.8.13.0000; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 05/10/2021; DJEMG 07/10/2021





Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes.¹³ – grifo nosso.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar Municipal - Município de Taboão da Serra - Determinação da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - Inclusão de representantes do Poder Legislativo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Inconstitucionalidade parcial reconhecida - Ação julgada procedente.¹⁴

Neste mesmo raciocínio, o professor, e grande constitucionalista, José Afonso da Silva conceitua os conselhos como sendo “organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação de determinado campo de atuação governamental”.

No presente caso, observa-se que o projeto prevê, em diversos dispositivos, que o conselho ora instituído terá natureza consultiva e deliberativa. Assim, a inclusão da Câmara Municipal em sua composição, além de contrariar o princípio da separação dos poderes, pode comprometer a imparcialidade fiscalizatória do Poder Legislativo, uma vez que este tem como função típica justamente a fiscalização e o controle das ações do Executivo, inclusive aquelas emanadas de conselhos colegiados por ele instituídos.

Assim, recomenda-se a supressão do inciso VII do §1º do art. 3º, que inclui a Câmara Municipal entre os entes participantes do conselho, como forma de preservar a constitucionalidade da norma e evitar vícios formais futuros.

Deste modo, para consolidar as recomendações ora expostas, sugere-se a apresentação da seguinte emenda modificativa ao art. 3º do Projeto de Lei nº 58/2025, a fim de suprimir a previsão de participação do Poder Legislativo, assegurar a paridade representativa entre os segmentos e incluir comando normativo voltado à regulamentação do ingresso de novas entidades da sociedade civil no colegiado (**Recomendação 02**):

¹³ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087907-18.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/08/2019; Data de Registro: 22/08/2019

¹⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0103669-89.2011.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Carlos Eduardo Cauduro Padin - 29/02/2012 - 18620 - Unânime





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Emenda Modificativa – Art. 3º

Art. 3º. O Conselho Municipal de Segurança Pública – COMSEV será composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil Organizada com atuação no Município de Viana, designados por ato do Chefe do Poder Executivo, observadas as indicações formais das respectivas instituições.

§ 1º. Terão assento permanente no COMSEV os representantes dos seguintes entes públicos com atuação no Município de Viana:

- I – Guarda Municipal;
- II – Órgão municipal responsável pela Política de Assistência Social;
- III – Órgão municipal responsável pela Política de Saúde;
- IV – Órgão municipal responsável pela Política de Educação;
- V – Órgão municipal responsável pela Política de Cultura;
- VI – Órgão municipal responsável pela Política de Esporte;
- VII – Poder Judiciário;
- VIII – Ministério Público;
- IX – Defensoria Pública;
- X – Polícia Militar do Estado do Espírito Santo;
- XI – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo;
- XII – Polícia Civil do Estado do Espírito Santo;
- XIII – Polícia Rodoviária Federal;
- XIV – Polícia Penal;
- XV – Polícia Federal;
- XVI – Conselho Tutelar.

§ 2º. A Sociedade Civil Organizada será representada pelas seguintes entidades com atuação comprovada no Município de Viana:

- I – Associação Empresarial de Viana;
- II – Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção local;
- III – Federação dos Movimentos Populares de Viana – FEMOPOVI;





IV – Câmara de Dirigentes Lojistas de Viana – CDL

§ 3º. Outras entidades da sociedade civil com atuação comprovada em áreas correlatas à segurança pública, cidadania, direitos humanos, políticas sociais ou desenvolvimento urbano poderão requerer sua inclusão no COMSEV, mediante:

I – apresentação de requerimento fundamentado;

II – comprovação de atividade no Município de Viana há, no mínimo, dois anos;

III – aprovação da maioria absoluta dos membros do Conselho em reunião ordinária.

§ 4º. Para cada membro titular deverá ser designado um suplente, mediante indicação da respectiva entidade ou órgão representado.

§ 5º. A participação dos servidores públicos municipais no COMSEV será considerada de relevante interesse público, devendo ocorrer sem prejuízo do exercício regular de suas funções e sem qualquer acréscimo de remuneração ou vantagem pecuniária.

§ 6º. Os representantes das entidades da sociedade civil terão direito a voz e voto, em igualdade de condições com os representantes do Poder Público.

§ 7º. O Regimento Interno do COMSEV deverá estabelecer critérios objetivos para o ingresso de novas entidades da sociedade civil, obrigatoriamente observando o disposto nos incisos I, II e III do § 3º, e assegurando, sempre que possível, a paridade deliberativa entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil, bem como a isonomia de participação, a pluralidade institucional e a preservação da funcionalidade do colegiado..

Importa ressaltar que as modificações sugeridas não comprometem a legitimidade democrática do Conselho, cuja composição, tal como prevista no projeto, já contempla ampla participação da sociedade civil organizada e de diversos órgãos e instituições públicas, assegurando a representatividade intersetorial e a pluralidade de perspectivas.

A exclusão da Câmara Municipal da composição permanente do colegiado decorre de imperativo constitucional, voltado à preservação do princípio da separação dos poderes, mas não impede o estabelecimento de articulações institucionais legítimas entre os Poderes, como convites formais, participação em audiências públicas, oitivas temáticas e outros instrumentos de diálogo e cooperação interinstitucional sobre matérias de segurança pública.





Do mesmo modo, a inclusão de comando normativo voltado à regulação da admissão de novas entidades da sociedade civil não restringe a participação popular, mas busca preservar o equilíbrio funcional entre os segmentos representados, assegurando que a abertura institucional se realize com base em critérios objetivos e em respeito à paridade de vozes no processo deliberativo.

Trata-se, portanto, de ajustes voltados à coerência normativa, ao alinhamento constitucional e à estabilidade institucional do COMSEV, sem prejuízo da participação democrática nem da finalidade pública do colegiado.

No mesmo sentido, merece atenção a previsão constante do art. 5º do Projeto de Lei, que confere, de forma automática e exclusiva, a presidência do COMSEV ao representante da Guarda Municipal, pois a redação, salvo melhor juízo, configura vício de representação e quebra do princípio da colegialidade democrática.

Os Conselhos deliberativos de composição plural devem observar regras internas de escolha eletiva ou rotativa de seus dirigentes, sob pena de comprometimento da neutralidade, da legitimidade e da isonomia entre os segmentos representados. A fixação da presidência em um único órgão integrante do poder público, especialmente aquele responsável por parte da execução material das deliberações do Conselho, pode representar concentração excessiva de poder e favorecimento institucional indevido, em prejuízo à representatividade equitativa e à governança democrática.

Do ponto de vista da boa prática institucional, recomenda-se que a presidência e vice-presidência do conselho sejam exercidas alternadamente por representantes do poder público e da sociedade civil, com mandato definido e possibilidade de recondução, garantindo a pluralidade de vozes na condução dos trabalhos, a alternância de influência deliberativa e o fortalecimento da confiança recíproca entre os segmentos.

Deste modo, propõe-se a seguinte emenda modificativa ao art. 5º do Projeto de Lei, com o objetivo de compatibilizar a governança do colegiado aos princípios da imparcialidade, da alternância e da paridade institucional (**Recomendação 03**):

Emenda Modificativa – Art. 5º

Art. 5º. A Presidência e a Vice-Presidência do COMSEV serão exercidas por representantes eleitos dentre os membros do colegiado, para mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período.

Parágrafo único. A Presidência e a Vice-Presidência não poderão ser exercidas simultaneamente por representantes do mesmo segmento institucional, devendo haver alternância entre representantes do poder público e da sociedade civil.





Outro ponto relevante a ser destacado diz respeito ao conjunto de medidas institucionais que visam assegurar a efetividade da atuação do COMSEV, com destaque para a criação do Fundo Municipal de Segurança – FMS, a previsão de estrutura de apoio técnico-administrativo vinculada à secretaria municipal competente, e os mecanismos de transparência e controle social no funcionamento do colegiado.

A instituição do FMS, nos termos dos arts. 6º a 9º do projeto, constitui medida alinhada ao art. 167, IX, da Constituição Federal, que admite a criação de fundos públicos com destinação específica mediante autorização legislativa. O fundo proposto no projeto possui vinculação temática clara (apoio às ações de segurança pública), elenca suas receitas próprias, define prioridades de aplicação e subordina-se às deliberações do COMSEV, o que o caracteriza como instrumento legítimo de planejamento orçamentário setorial e de descentralização da gestão pública municipal, conforme diretrizes da Lei nº 4.320/1964 e da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

No mesmo sentido, a designação da secretaria municipal responsável pela política de segurança pública como responsável pela infraestrutura e suporte ao COMSEV (art. 12) está em consonância com os princípios da eficiência administrativa e coordenação inter-setorial, previstos no art. 37 da Constituição Federal. A vinculação formal à estrutura administrativa do Executivo permite que o conselho disponha de meios operacionais mínimos para garantir sua autonomia funcional, sem que se confunda com órgão de execução direta.

Por fim, destaca-se a presença de disposições que contribuem para a transparência institucional e o controle social da atuação do Conselho, tais como a previsão de elaboração de regimento interno próprio (art. 10), a convocação regular de reuniões ordinárias e extraordinárias (art. 13), a deliberação colegiada das matérias (art. 14), e os critérios de substituição de membros ausentes injustificadamente (art. 11).

Esses dispositivos promovem a institucionalização da governança colegiada, e devem ser complementados, no plano normativo infralegal, por disposições regimentais que assegurem a publicidade das pautas, atas e deliberações do conselho em meio oficial, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal e das boas práticas de gestão pública recomendadas por órgãos de controle como o TCU e o TCE/ES.

Diante do exposto, com a adoção das emendas sugeridas, o Projeto de Lei nº 58/2025 passa a assegurar plena legalidade, técnica legislativa adequada e efetividade ao princípio da participação democrática.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA





Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em tela, verifica-se, de maneira geral, a observância dos preceitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. O texto legislativo apresenta estrutura adequada, com boa segmentação e hierarquização dos dispositivos normativos, utilizando-se de linguagem clara e direta

Entretanto, recomenda-se, por ocasião da redação final, a adoção de ajustes pontuais voltados ao aprimoramento da técnica legislativa, especialmente quanto ao uso de siglas e à formatação das cláusulas finais.

Em relação às siglas utilizadas ao longo do texto — como "COMSEV", "FMS", "LOMV", "FEMOPOVI", entre outras — recomenda-se que seja assegurada a indicação da forma por extenso na primeira ocorrência de cada uma, conforme orientação do art. 11 da LC nº 95/1998, evitando-se abreviações não previamente definidas ou que possam comprometer a clareza do conteúdo normativo. **(Recomendação 04)**

Do mesmo modo, recomenda-se que as cláusulas de revogação e vigência sejam dispostas em artigos distintos, com a eliminação da expressão genérica "demais disposições em contrário", por se tratar de fórmula imprecisa e contrária ao princípio da determinação legislativa. Sugere-se, para tanto, a seguinte redação: **(Recomendação 05)**

Art. 15 Fica revogada a Lei Municipal nº 2.912, de 15 de dezembro de 2017.

Art.16 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Com tais ajustes, o projeto consolidará sua conformidade com os padrões formais e de clareza exigidos pela legislação de regência, assegurando coerência normativa, legibilidade e segurança jurídica ao texto legal aprovado.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 58/2025, desde que atendidas as recomendações inseridas no presente parecer.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 02 de junho de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 37003800380034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 03/06/2025 13:35

Checksum: **EBF6E69EF1AF2D680EF367B082BB8E50B1364DCF350A4B4A4FCE399045CE4A40**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 03/06/2025 13:38

Checksum: **A6D93932E105C5641A5165EA08BCF568E6E86361A96A6A76D691AFA313222CF8**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 03/06/2025 13:40

Checksum: **A174DC914C11822C8542E39434198366B258446C2910621F95AC1CD91662D69A**

