



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 05 de janeiro de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 613/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 138/2025

Autoria: PAULINHO DO CHURRASQUINHO

Ementa: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE BARES, RESTAURANTES E CASAS NOTURNAS ADOTAREM MEDIDAS DE AUXÍLIO E SEGURANÇA À MULHER QUE SE SINTA EM SITUAÇÃO DE RISCO NAS DEPENDÊNCIAS DESSES ESTABELECIMENTOS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DA SERRA.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 613/2025

PROJETO DE LEI Nº: 138/2025

REQUERENTE: VEREADOR PAULINHO DO CHURRASQUINHO

ASSUNTO: “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE BARES, RESTAURANTES E CASAS NOTURNAS ADOTAREM MEDIDAS DE AUXÍLIO E SEGURANÇA À MULHER QUE SE SINTA EM SITUAÇÃO DE RISCO NAS DEPENDÊNCIAS DESSES ESTABELECIMENTOS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DA SERRA”.

PARECER JURÍDICO Nº 947/2025

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei de autoria do ilustre Vereador PAULINHO DO



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310030003600380032003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CHURRASQUINHO que “Dispõe Sobre a Obrigatoriedade de Bares, Restaurantes e Casas Noturnas Adotarem Medidas de Auxílio e Segurança à Mulher Que Se Sinta Em Situação De Risco Nas Dependências Desses Estabelecimentos, No Âmbito Do Município Da Serra”.

Em sua justificativa, o autor da proposição destaca que o objetivo é garantir a integridade física, moral e psicológica de mulheres que se sintam vulneráveis ou em situação de constrangimento e assédio em tais locais. Aponta que o assédio sexual é uma ocorrência rotineira e que a legislação, por si só, não é suficiente para proteger as vítimas, fazendo-se necessária a criação de uma rede de apoio, que inclua a capacitação de profissionais em atendimento ao público para lidar com mulheres em situação de risco.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - FUNDAMENTOS

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

A análise da proposição cinge-se à verificação de sua constitucionalidade e legalidade, notadamente quanto à competência legislativa, à iniciativa para a propositura e à existência de vícios formais ou materiais.

II.1. Da Competência Legislativa

A Constituição Federal, em seu art. 30, estabelece a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). A análise da competência para a propositura em tela passa pela harmonização desses dois dispositivos.

A proteção à mulher e o combate à violência de gênero são temas de envergadura nacional, amplamente tratados em legislação federal, como a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). Tais leis estabelecem as normas gerais, de caráter nacional, sobre a matéria.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Contudo, isso não esgota a competência dos Municípios. Ao contrário, abre-se espaço para que o legislador municipal, valendo-se de sua competência suplementar, crie mecanismos para adequar e dar efetividade a essas normas gerais à realidade local. O Projeto de Lei nº 138/2025 não pretende criar novos tipos penais ou alterar o arcabouço geral de proteção à mulher, mas sim instituir uma política pública específica e localizada, voltada para a prevenção e o auxílio imediato em um contexto particular: o dos bares, restaurantes e casas noturnas do Município da Serra.

Trata-se, portanto, de uma manifestação clara do interesse local, pois visa regulamentar o funcionamento de estabelecimentos comerciais e garantir a segurança dos cidadãos dentro das fronteiras do município. A norma proposta complementa a legislação federal ao criar uma ferramenta prática de proteção, adaptada a uma situação específica da vida urbana local.

A jurisprudência corrobora essa visão. O TJ-RJ — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 83180-40.2022.8.19.0000, ao analisar lei que assegurava o direito de acompanhante a mulheres em consultas e exames, reconheceu a competência complementar do Município para legislar sobre a proteção e defesa da saúde, afirmando que a norma visava conferir maior segurança e proteção à integridade física e psicológica das mulheres. O mesmo raciocínio se aplica ao presente caso, que trata da segurança e integridade da mulher em estabelecimentos comerciais.

TJ-RJ — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 83180-40.2022.8.19.0000 — PUBLICADO EM 2023 - DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR. MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. LEI Nº 3.657, DE 03 DE OUTUBRO DE 2022. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO DIREITO A TODAS AS MULHERES DE ACOMPANHANTE COM GRAUS DE PARENTESCO EM CONSULTAS E EXAMES EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICO E PRIVADO. A LEI IMPUGNADA VISA APENAS CONFERIR MAIOR SEGURANÇA E PROTEÇÃO À INTEGRIDADE FÍSICA DA MULHER, EVITANDO CASOS DE VIOLÊNCIA E ABUSO SEXUAL DURANTE ÀS CONSULTAS E PROCEDIMENTOS MÉDICOS, ESPECIALMENTE OS GINECOLÓGICOS E COM SEDAÇÃO. NECESSIDADE DE MEDIDA TENDENTE A DIMINUIR TAIS RISCOS E ASSEGURAR A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE E INTEGRIDADE FÍSICA E PSICOLÓGICA DAS MULHERES, DIANTE DOS INÚMEROS CASOS DE VIOLÊNCIA E ABUSO QUE VÊM SENDO DIVULGADOS. DIREITO FUNDAMENTAL QUE DEVE SER FOMENTADO PELO PODER PÚBLICO, TENDO A JURISPRUDÊNCIA PONDERADO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES PARA APLICAR O





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS DE MODO A EFETIVAR O PRECEITO CONSTITUCIONAL, COIBINDO A OMISSÃO ESTATUAL. LEGISLAÇÃO SIMILAR JÁ EM VIGOR NO NOSSO ESTADO E EM OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO. MATÉRIA DE INTERESSE PÚBLICO E COMPETÊNCIA COMPLEMENTAR DO MUNICÍPIO.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência concorrente do Município em suplementar legislação sobre proteção e defesa da saúde, na ADPF 567, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Lei impugnada que não cria qualquer despesa, nem altera a estrutura ou as atribuições dos órgãos da Administração Municipal, não havendo, portanto, que se falar em vício de iniciativa, usurpação de competência, tampouco violação ao princípio da separação de poderes, sendo a propositura de projetos de lei prerrogativa do Vereador. Aplicação do tema 917 do STF, 'in verbis': '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).' A declaração de inconstitucionalidade desta lei, com a consequente retirada de relevante norma do mundo jurídico, iria na contramão de importante conquista para as mulheres, representando nítido retrocesso de avanço à proteção da dignidade e integridade física e psicológica das mulheres. Proposta de conversão do julgamento da cautelar em definitivo de mérito, em homenagem aos princípios da efetividade, celeridade e economia processual. Voto pela improcedência do pedido, reconhecendo-se a constitucionalidade da norma.

Dessa forma, o Projeto de Lei não usurpa a competência da União, mas a exerce de forma suplementar, materializando no âmbito local os princípios e diretrizes de proteção à mulher já consagrados no ordenamento jurídico federal, o que confirma a competência desta Casa Legislativa para deliberar sobre a matéria.

II.2. Da Iniciativa e da Separação de Poderes

O art. 143 da Lei Orgânica do Município da Serra confere a iniciativa das leis a qualquer Vereador, estabelecendo em seu parágrafo único as matérias de iniciativa privativa do Prefeito. O presente projeto não trata de nenhuma das hipóteses ali elencadas (criação de cargos, organização administrativa do Executivo, regime de servidores, etc.).

A proposição impõe obrigações a entes privados (bares, restaurantes e casas noturnas) e, indiretamente, pode gerar despesas para a Administração Pública, que deverá fiscalizar o cumprimento da norma. Contudo, a criação de despesas, por si só, não configura vício de





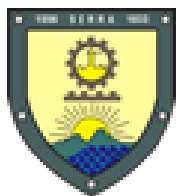
CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

iniciativa. Conforme o Tema 917 de Repercussão Geral do STF, "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".

Diversos tribunais têm se posicionado pela constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar com conteúdo semelhante. O TJ-RO — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 810388-08.2021.822.0000, por exemplo, validou lei que instituía programa de combate à violência contra a mulher, afastando o vício de iniciativa por não haver criação ou alteração na estrutura do Poder Público.

TJ-RO — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 810388-08.2021.822.0000 — PUBLICADO EM 27/06/2023 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.817/21, DE PORTO VELHO/RO, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SINAL VERMELHO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, VISANDO O COMBATE E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES. A LEI MUNICIPAL N. 2.817/21 NÃO CRIA OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO. INTERFERÊNCIA NAS ATIVIDADES DE GESTÃO DAS SECRETARIAS. INOCORRÊNCIA. LEI QUE CRIA DESPESAS AO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO STF. ESTIPULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA REGULAMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. O ATO REGULAMENTAR CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO IMPROCEDENTE. 1 – As hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2 – A Lei Municipal n. 2.817/21, de Porto Velho/RO, não cria ou altera a estrutura do Poder Público, muito menos adentra na atividade de gestão das secretarias, razão pela qual pode ser de iniciativa do Legislativo. 3 - De acordo com a Tese 917 do Supremo Tribunal Federal: "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)" 4 – É da competência do Poder Executivo municipal expedir eventual regulamentação de lei, a teor do art. 65, V, da Constituição Estadual e art. 87, IV, da Lei Orgânica de Porto Velho/RO 5 – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No entanto, o art. 4º do Projeto de Lei, que estipula o prazo de 90 dias para o Poder Executivo regulamentar a lei, representa uma violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal). Ao fixar um prazo para o exercício de uma prerrogativa do Chefe do Executivo, o Legislativo interfere indevidamente na sua esfera de atuação. Nesse sentido, o TJ-SP — Direta de Inconstitucionalidade 2258280-09.2024.8.26.0000 declarou inconstitucional apenas a expressão que fixava prazo para a regulamentação de lei similar, por ofensa à separação de poderes.

Trata-se de um vício formal sanável. A supressão do art. 4º ou a sua alteração para retirar a imposição de prazo ao Executivo é suficiente para adequar o projeto à ordem constitucional, permitindo seu prosseguimento.

II.3. Da Técnica Legislativa e da Clareza da Norma

A Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, estabelece em seu art. 11 que as disposições normativas devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. O objetivo é garantir a segurança jurídica e a correta aplicação da lei, evitando ambiguidades e conceitos jurídicos indeterminados que possam gerar incerteza.

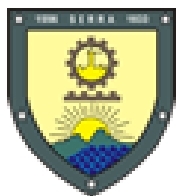
O Projeto de Lei em análise, em seu art. 1º, utiliza a expressão "situação de risco" e, no art. 2º, §1º, "situação de iminente risco de sofrer abusos físicos, psicológicos ou sexuais". Embora a expressão "situação de risco" possa ser considerada ampla, ela não invalida a norma por vício de técnica legislativa.

Primeiramente, a própria justificativa do projeto delimita o escopo da norma, ao mencionar situações de constrangimento ou assédio. Em segundo lugar, a natureza da matéria – a proteção da mulher em situações de vulnerabilidade – exige certa flexibilidade na norma, pois o "risco" é uma percepção subjetiva da vítima e pode se manifestar de diversas formas, sendo inviável ao legislador prever todas as hipóteses concretas.

A jurisprudência tem se posicionado no sentido de que a eventual atecnia ou inexatidão formal não invalida a norma, desde que seu conteúdo e finalidade sejam claros. O TJ-PR — Apelação 1589882-3, por exemplo, aplicou o art. 18 da Lei Complementar nº 95/98, que estabelece que a "eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento".

Ademais, o TJ-RJ — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 52635-84.2022.8.19.0000, embora em outro contexto, reforçou que ao Judiciário não cabe interpretar a vontade do legislador de forma a criar desordem, mas sim garantir a segurança jurídica. No caso em tela, a finalidade da norma é clara: proteger a mulher. A definição exata de "situação de risco" será preenchida pela análise do caso concreto, não havendo que se falar em inconstitucionalidade por vagueza ou generalidade excessiva que comprometa a segurança jurídica.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O projeto estabelece medidas concretas e objetivas, como o auxílio no deslocamento e a comunicação com a polícia (art. 2º), a fixação de cartazes informativos (art. 2º, §1º) e a capacitação de funcionários (art. 3º). Tais disposições conferem a densidade normativa necessária para a sua aplicação, afastando a alegação de que se trata de uma lei meramente principiológica ou excessivamente aberta.

Portanto, embora a expressão "situação de risco" seja aberta, ela é adequada à finalidade da norma e não representa um vício de técnica legislativa que macule o projeto de inconstitucionalidade.

Importante asseverar que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

III - CONCLUSÃO

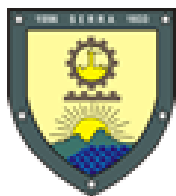
Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei nº 138/2025**, por ser materialmente constitucional, desde que seja suprimido o seu art. 4º, que padece de vício formal por violação ao princípio da separação dos poderes, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra/ES, 30 de dezembro de 2025.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200310030003600380032003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

