



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO Nº 33/2026

Processo: 38/2026

Proposição: Projeto de Lei Executivo nº 009/2026

Assunto: Criação, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Muniz Freire/ES – COMSPDS

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL E INICIATIVA LEGISLATIVA REGULARES. COMPATIBILIDADE ORGÂNICA COM A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. FRAGILIDADES IDENTIFICADAS: INOBSERVÂNCIA DA COMPOSIÇÃO PARITÁRIA EXIGIDA PELA LEI DO SUSP, INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA DO PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO EM ÓRGÃO DO EXECUTIVO (VÍCIO ESTRUTURAL), POTENCIAL REPERCUSSÃO ORÇAMENTÁRIA SEM ADEQUADA COMPROVAÇÃO E IMPRECIÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA. OS VÍCIOS SÃO SANEÁVEIS POR EMENDAS MODIFICATIVAS E DILIGÊNCIA, RESSALVADA A VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE PJ E MP QUE EXIGE REMOÇÃO OU READEQUAÇÃO COMO OBSERVADORES EXTERNOS. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO PRÉVIO SANEAMENTO.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei Executivo nº 009/2026, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, **que institui o Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Muniz Freire/ES – COMSPDS**. A proposição visa criar um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, destinado à integração de ações do Poder Público municipal, forças de segurança, sistema de justiça e sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas locais de segurança pública e defesa social, revogando a Lei Municipal nº 2.135/2010.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

2 - FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência Municipal e Iniciativa Legislativa

A competência legislativa municipal para dispor sobre assuntos de interesse local é assegurada pelo **artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988**, fundamento da autonomia dos entes federados. O tema da segurança pública, embora de responsabilidade de todos os entes da federação conforme o **artigo 144** da Carta Magna, permite a atuação municipal no âmbito da governança local, prevenção social, articulação institucional e formulação de políticas públicas correlatas, sem usurpação das atribuições típicas dos órgãos de segurança pública. Tal entendimento é corroborado pela jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, a exemplo do que se extrai do julgamento do **Recurso Extraordinário 846.854 (Tema 656 de Repercussão Geral)** e da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995**. A **Lei Orgânica Municipal de Muniz Freire/ES**, em seus **artigos 7º, inciso I, e 9º**, reforça essa prerrogativa ao atribuir ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

A iniciativa legislativa do **Projeto de Lei Executivo nº 009/2026** é regular, pois a matéria versa sobre criação, estruturação e atribuições de órgão administrativo vinculado ao Gabinete do Prefeito, caracterizando-se como organização administrativa do **Poder Executivo**. O **artigo 42** da Lei Orgânica Municipal reconhece a iniciativa legislativa do Prefeito, e o **artigo 44, incisos III e VI**, reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública, bem como sobre organização administrativa e serviços públicos. A tramitação da matéria pela Câmara Municipal, com apreciação de matérias relativas à criação de órgãos da administração pública, encontra amparo no **artigo 27, inciso VII**, da LOM. A proposição, portanto, respeita o princípio da separação de poderes, insculpido no **artigo 2º** da Constituição Federal, e os princípios da administração pública previstos no **artigo 37** da mesma Carta.

2. Compatibilidade Constitucional e Orgânica Municipal

A criação de um conselho municipal de segurança pública e defesa social alinha-se aos princípios da administração pública previstos no **artigo 37** da Constituição Federal, notadamente a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como aos fundamentos da República Federativa do Brasil, como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, previstos no **artigo 1º** da Carta Magna. A **Lei Orgânica Municipal**, em seus **artigos 80 e 81**, estabelece a estrutura da administração pública municipal e submete sua atuação a esses mesmos princípios. A





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

instituição de um órgão colegiado com previsão de transparência, articulação institucional e participação social guarda afinidade com essa moldura administrativa.

Ademais, a própria **Lei Orgânica Municipal** já contempla a admissibilidade de colegiados participativos, a exemplo do **artigo 206**, que incentiva a criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher, com composição plural. Tal dispositivo reforça a organicidade da proposta e a coerência institucional do Município com a promoção da participação social na gestão pública.

3. Fragilidade da Composição: Inobservância da Paridade

O **Projeto de Lei Executivo nº 009/2026**, em seu **artigo 2º**, declara que o Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social será paritário. Contudo, o **artigo 6º** do mesmo projeto estabelece uma composição de **18 membros**, sendo **13 representantes do Poder Público** e **5 representantes da sociedade civil**. Esta é uma contradição normativa objetiva e incontornável, que compromete a coerência interna da proposição e a sua conformidade com o princípio constitucional da igualdade, previsto no **artigo 5º, caput**, da Constituição Federal, e com o princípio democrático e de participação social, insculpidos nos **artigos 1º, inciso II, e 198, inciso III**, da Carta Magna.

A **Lei Federal nº 13.675/2018**, que institui o **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**, em seu **artigo 9º, parágrafo 2º, inciso VII**, é categórica ao exigir que os conselhos de segurança pública e defesa social tenham composição paritária entre o poder público e a sociedade civil. A inobservância desta diretriz legal federal coloca o Município em desconformidade com a legislação de regência, o que pode comprometer a aderência ao modelo legal do SUSP e, potencialmente, repercutir no acesso a políticas, programas e recursos federais destinados à segurança pública.

Este vício, embora material, é perfeitamente suscetível de correção por emenda modificativa. Contudo, a emenda deve observar a vedação de aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, conforme o **artigo 44, parágrafo único**, da Lei Orgânica Municipal. A correção deve recompor o equilíbrio numérico da paridade sem gerar nova carga financeira ou invadir a reserva de iniciativa do Executivo.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

4. Inconstitucionalidade e Ilegalidade da Participação do Poder Judiciário e Ministério Público

A inclusão de **Juiz de Direito** e **Promotor de Justiça** como membros natos e deliberativos de órgão colegiado vinculado ao **Poder Executivo municipal**, conforme previsto no **artigo 6º** do projeto, não é meramente *sensível* ou *desaconselhável*; configura uma **vedação constitucional e legal expressa**, representando um **vício estrutural insanável** por simples reposicionamento. Tal participação compromete frontalmente a **separação de poderes** e as **autonomias institucionais** do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público**.

4.1. Proibição Constitucional Explícita

A **Constituição Federal de 1988** estabelece um arcabouço rígido de independência e autonomia para o **Poder Judiciário** e o **Ministério Público**, tornando incompatível sua integração a órgãos deliberativos do **Poder Executivo**:

O artigo 92 da CF/88 consagra a independência do Judiciário, enquanto o artigo 96, inciso I, assegura sua autonomia administrativa e orçamentária. A participação em um conselho executivo com direito a voto subverteria essa independência, vinculando o Judiciário a decisões administrativas que poderiam, ulteriormente, ser objeto de sua própria jurisdição.

O Ministério Público, por sua vez, é definido pelo artigo 127 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, dotada de autonomia funcional e administrativa. O artigo 130-A reforça essa autonomia, e o artigo 128 veda expressamente sua subordinação a qualquer dos Poderes.

As funções institucionais do Ministério Público, elencadas no artigo 129 da CF/88, são de fiscalização, controle externo da atividade policial, defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A gestão executiva de políticas públicas é incompatível com essas atribuições, pois o Parquet não pode ser, ao mesmo tempo, gestor e fiscalizador.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

4.2. Vedação Legal Expressa

A legislação infraconstitucional corrobora a **proibição**:

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN – Lei Complementar nº 35/1979), em seu artigo 36, inciso II, é peremptória ao vedar ao magistrado o exercício de cargo ou função "em órgão do Poder Executivo ou do Poder Legislativo". A participação deliberativa em um conselho executivo se enquadra precisamente nesta vedação.

A Lei Federal nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), em seu artigo 6º, reitera que "o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado", com atribuições constitucionais que são inerentemente incompatíveis com a administração ou gestão de um órgão executivo.

A Resolução CNMP nº 71/2011, embora não tenha força de lei, reafirma a necessidade de observância da independência e autonomia funcional do Ministério Público, recomendando que a participação em conselhos de políticas públicas ocorra preferencialmente na condição de observadores, sem direito a voto deliberativo.

4.3. Conflito de Interesses Estrutural

A integração de membros do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público** em um órgão deliberativo do **Executivo** gera um **conflito de interesses estrutural** insuperável: Um magistrado ou promotor não pode ser membro deliberativo de um órgão cujas decisões ou ações sua própria instituição tem o dever de fiscalizar ou controlar; A participação em decisões administrativas e a posterior fiscalização dessas mesmas decisões por parte da mesma instituição ou de seus membros comprometem irremediavelmente a imparcialidade e a objetividade necessárias ao exercício de suas funções constitucionais.

Isso comprometeria a função de controle externo do Ministério Público (art. 129, CF) e a independência do Judiciário, essenciais para a garantia do Estado Democrático de Direito.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

4.4 - Impossibilidade Jurídica: Não Sanável por Emenda

A questão da participação de membros do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público** com direito a voto em um órgão deliberativo do **Executivo** não é uma falha de técnica legislativa ou de organização administrativa passível de mero "reposicionamento" por emenda. Trata-se de uma **questão de separação orgânica das funções do Estado**, um pilar fundamental da República. A estrutura proposta, ao integrar esses membros com poder deliberativo, já nasce **viciada** em sua concepção.

A inclusão de membros do **Poder Judiciário** e **Ministério Público** como integrantes (ainda que reposicionados como meros convidados permanentes com voz) de órgão deliberativo do **Executivo** configura: (a) **ofensa direta aos artigos 92, 96, 127, 128 e 130-A da CF/88**; (b) **violação da LOMAN (LC 35/1979) e da Lei Federal nº 8.625/1993**; e (c) **incompatibilidade estrutural intransponível com o princípio da separação de poderes**. Este ponto **não é sanável por emenda de reposicionamento** que os mantenha como parte da estrutura do conselho, mesmo que sem voto. Exige-se a **REMOÇÃO INTEGRAL** desses membros do projeto ou, alternativamente, a regimentação expressa de sua participação **EXCLUSIVAMENTE como observadores externos**, sem qualquer integração ao conselho deliberativo, sendo apenas convocados para audiências específicas quando suas contribuições forem pertinentes.

5. Repercussão Orçamentária: Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orgânica Municipal

O **artigo 13 do Projeto de Lei Executivo nº 009/2026** estabelece que o Gabinete do Prefeito deverá garantir os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao funcionamento do COMSPDS. Embora o projeto não preveja remuneração para os conselheiros, a previsão de suporte humano, material e financeiro indica potencial repercussão orçamentária.

A **Constituição Federal**, em seus **artigos 165 e 169**, estabelece o planejamento orçamentário municipal e a compatibilidade entre a criação de despesas e a receita, fundamentando o princípio da responsabilidade fiscal (CF/88, art. 163 e parágrafos). A **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)**, em seus **artigos 15 e 16**, exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa. A **Lei Orgânica Municipal**, em seu **artigo 44, inciso IV**, reserva ao Prefeito a iniciativa da matéria orçamentária e trabalha com forte integração entre planejamento, orçamento e execução, prevendo consonância com o Plano Plurianual, as Diretrizes

Orçamentárias e o Orçamento Anual



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade> com o identificador 32003300300038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

A ausência de documentação comprobatória adequada sobre o impacto orçamentário-financeiro ou a declaração formal de que a despesa será absorvida pela estrutura existente configura um potencial vício formal. Este vício é sanável por diligência ao Executivo para que apresente a devida instrução processual.

6. Técnica Legislativa e Coerência Interna

Identificou-se uma inconsistência material na mensagem do Executivo, que apresenta referência datada de **10 de março de 2016**, embora o processo e o projeto sejam de **2026**. Há, também, uma oscilação terminológica na caracterização da natureza do conselho (consultivo, deliberativo, propositivo), que, embora não comprometa o mérito, recomenda saneamento formal para evitar dúvidas interpretativas e garantir a clareza normativa, em conformidade com o **artigo 37, caput**, da Constituição Federal, e com os princípios da **Lei Complementar nº 95/1998**, aplicável por simetria. Estas impropriedades são saneáveis por emenda de redação.

7 - CONCLUSÃO

Opina-se pela **VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA** do Projeto de Lei Executivo nº 009/2026, sob os ângulos da competência municipal, da iniciativa legislativa e da compatibilidade orgânica local. As fragilidades identificadas, embora relevantes, são passíveis de saneamento por meio de emendas modificativas e diligências, **RESSALVADA A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL À PARTICIPAÇÃO DELIBERATIVA DO PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE EXIGE REMOÇÃO INTEGRAL OU READEQUAÇÃO COMO MERO OBSERVADOR EXTERNO, SEM INTEGRAÇÃO À ESTRUTURA DELIBERATIVA DO CONSELHO**. O saneamento preservará o propósito do projeto, que atende a uma exigência federal da Lei do SUSP.

PROPOSTAS DE EMENDAS

EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2026 AO PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 009/2026

Altera o **artigo 6º** do **Projeto de Lei Executivo nº 009/2026**, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º O COMSPDS será composto por **18 (dezoito) membros titulares** e seus respectivos suplentes, com direito a voto, sendo **9 (nove) representantes do Poder Público** e **9 (nove) representantes da sociedade civil**, designados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, para mandato de **2 (dois) anos, permitida uma recondução.**”



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade> com o identificador 32003300300038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

EMENDA MODIFICATIVA Nº 02/2026 AO PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 009/2026

Altera o **artigo 6º** do **Projeto de Lei Executivo nº 009/2026**, para suprimir a participação de membros do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público** com direito a voto, e incluir parágrafo único com a seguinte redação:

“Art. 6º ... Parágrafo único. O COMSPDS poderá convidar representantes do **Poder Judiciário** e do **Ministério Público**, bem como de outras instituições ou especialistas, para participar de suas reuniões na condição de convidados permanentes ou colaboradores, com direito a voz, mas sem direito a voto, a fim de preservar a autonomia e independência funcional dessas instituições.”

EMENDA DE REDAÇÃO Nº 03/2026 AO PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 009/2026

Altera a Mensagem do Executivo e o corpo do **Projeto de Lei Executivo nº 009/2026** para corrigir a data de **10 de março de 2016** para **30 de março de 2026** e uniformizar a terminologia referente à natureza do conselho, utilizando consistentemente a expressão “órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e propositivo”.

ENCAMINHAMENTOS

1. Recomenda-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação a aprovação das Emendas Modificativas nº 01/2026 e nº 02/2026, bem como da Emenda de Redação nº 03/2026, que podem ser votadas no próprio plenário da Comissão, de forma expedita.
2. Recomenda-se a realização de diligência ao Poder Executivo Municipal para que apresente manifestação expressa sobre o impacto orçamentário-financeiro da medida, em conformidade com os artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), ou declaração formal de que a despesa será absorvida pela estrutura existente.
3. Recomenda-se à gestão municipal que, antes da sanção, confira a compatibilidade plena do projeto com a Lei Orgânica Municipal de Muniz Freire/ES, especialmente quanto às exigências locais de impacto orçamentário e técnica legislativa.
4. Após o saneamento das impropriedades, o projeto poderá retornar ao plenário para votação final.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

É o parecer, salvo melhor juízo.

Muniz Freire/ES, 30 de março de 2026.

Dr. Valmir de Matos Justo
Procurador Jurídico da Câmara Municipal

ASSINADO DIGITALMENTE

AQUILES DE AZEVEDO

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Aquiles de Azevedo
Assessor de Apoio Jurídico
OAB/ES 14.834

