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

PARECER JURÍDICO

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 126/2025

INICIATIVA: VEREADOR JOÃO MACHADO

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **"INSTITUI O PROGRAMA 'CASAMENTO SOCIAL' NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, COM A FINALIDADE DE VIABILIZAR O ACESSO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA À CELEBRAÇÃO DO CASAMENTO CIVIL."**

A proposição legislativa tem como finalidade promover a dignidade humana e fortalecer os vínculos familiares, possibilitando que casais em situação de vulnerabilidade socioeconômica acessem gratuitamente a celebração do casamento civil.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua o art. 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;

Ademais, o projeto em questão se encontra amparado conforme preceitua o artigo 226, §1º da Constituição Federal:

> Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
> § 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300034003600330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

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

> Art. 2º. O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:
> […]
> II - à saúde e à assistência social;
>
> 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:
> I - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;
>
> Art. 159. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente do pagamento de qualquer contribuição e tem por objetivo:
> I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
>
> Art. 177. A família, base da sociedade, terá a proteção especial do Poder Público.

No plano infraconstitucional, o Código Civil, em seu art. 1.512 assegura a gratuidade da celebração:

> Art. 1.512. O casamento é civil e gratuita a sua celebração.
> Parágrafo único. A habilitação para o casamento, o registro e a primeira certidão serão isentos de selos, emolumentos e custas, para as pessoas cuja pobreza for declarada, sob as penas da lei.

Assim, a proposição encontra amparo constitucional, civil e orgânico-municipal, legitimando, em tese, a atuação do Município na promoção do acesso gratuito ao casamento para pessoas hipossuficientes.

Contudo, à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88), é imprescindível observar sobre os limites impostos à iniciativa legislativa, especialmente no que tange à estruturação e atribuições administrativas e à execução de políticas públicas, como no caso em tela.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300034003600330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

Nesse sentido, vejamos o que dispõe artigo 48 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a competência privativa do Poder Executivo:

> 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.

Complementarmente, o artigo 69, da Lei Orgânica Municipal, reforça a competência privativa do Chefe do Executivo:

> **Art. 69.** Compete privativamente ao Prefeito Municipal, além de outras atribuições previstas em lei:
> [...]
> VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;
> VIII - celebrar acordos, contratos e convênios;

Observa-se que o projeto, ao instituir o Programa “Casamento Social”, atribui diretamente à Secretaria Municipal de Assistência Social a coordenação e organização das ações (arts. 2º e 6º), a obrigação de divulgar o programa (art. 7º) e o dever de apresentar relatórios periódicos (art. 8º), assim, criando novas atribuições as secretarias e órgãos da prefeitura, ferindo a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 48, §1º, III, da LOM. Ademais, confere competência para celebrar convênios e parcerias com cartórios, entidades privadas e instituições sociais, o que envolve prática de atos administrativos e celebração de ajustes jurídicos cuja titularidade é privativa do Prefeito.

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300034003600330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao reconhecer tal vício. Destaca-se a ADI-MC nº 2.364/AL, em que se assentou:

> "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, transgride 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 D MELLO).

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, na Tese de Repercussão Geral nº 917 (RE nº 878.911/RJ), estabeleceu importante distinção quanto às hipóteses em que o projeto de iniciativa parlamentar, ainda que crie despesa, não invade a reserva de iniciativa, desde que não interfira na estrutura do Executivo:

> "Ementa. Recurso extraordinária com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade forma. Vicio de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo Municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).
>
> "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)".

No caso em análise, entretanto, o projeto ultrapassa os limites da iniciativa parlamentar ao criar novas atribuições diretas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, interferindo em sua estrutura e funcionamento, caracterizando

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300034003600330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

ingerência direta na competência privativa do Poder Executivo, afastando-se da exceção apontada na tese supracitada.

Cumpre ressaltar, que mesmo sem lei municipal específica, a gratuidade do casamento civil já é assegurada pelo Código Civil (art. 1.512), mediante simples apresentação ao cartório competente a Declaração de Hipossuficiência, acompanhada dos documentos pessoais, declaração essa que pode ser firmada no próprio cartório ou, quando necessário, com apoio dos serviços de assistência social, como o CRAS. Assim, a proposição legislativa, na prática, não inova substancialmente no ordenamento jurídico, uma vez que o direito já se encontra garantido em norma federal de aplicação obrigatória em todo o território nacional.

Além disso, o artigo 12 do projeto, estabelece que o Executivo deverá regulamentar critérios, procedimentos de habilitação, formas de parcerias e mecanismos de publicidade, fixando prazo para tanto. Tal imposição viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, uma vez que a função regulamentadora é prerrogativa exclusiva do Executivo, que detém discricionariedade para adequar tais medidas à realidade fática do Município e à disponibilidade de recursos orçamentários e estruturais.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal tem posição consolidada, como se depreende da ADI 3.394. Julg. em 02/04/2007. Rel. Min. EROS GRAU:

> "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".

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300034003600330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

Diante do exposto, ainda que a proposição revele sensibilidade social e se volte a atender a uma demanda legítima da população, incorre em vício formal de iniciativa, ao atribuir diretamente à Secretaria Municipal de Assistência Social deveres típicos da gestão administrativa, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ademais, a gratuidade do casamento civil já é assegurada pelo Código Civil (art. 1.512), de modo que a proposta não apresenta inovação normativa substancial, configurando sobreposição desnecessária ao ordenamento jurídico vigente.

Assim, nosso parecer 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 . Exªs.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 04 de setembro de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

Autenticar documento em https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade com o identificador 3200300034003600330036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.