



Processo Eletrônico nº 2165/2026

Projeto de Decreto Legislativo nº 03/2026

Proponente: Mesa Diretora da Câmara de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Decreto Legislativo nº 03/2026. Concessão de licença sem remuneração ao Prefeito Municipal para afastamento do exercício do cargo, nos termos do art. 23, IX, c/c art. 51, I, da Lei Orgânica do Município. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise trata do Projeto de Decreto Legislativo nº 03/2026, de autoria da Mesa Diretora desta Casa, que tem por objeto conceder licença sem remuneração ao Prefeito Municipal, Senhor Wanderson Borghardt Bueno, para afastamento do exercício do cargo no período de 20 de agosto a 04 de outubro de 2026, nos termos do art. 23, inciso IX, c/c o art. 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

O art. 2º do Projeto prevê que, durante o período de licença, o exercício do cargo de Prefeito Municipal será assumido pelo Vice-Prefeito Municipal, Senhor Fábio Luiz Dias, nos termos do art. 50 da Lei Orgânica do Município.

Consoante a Justificativa que acompanha a proposição, a licença foi requerida por meio do Ofício PMV/SEMGOV nº 194/2026, de 14 de agosto de 2026, para afastamento no período de 17 de agosto a 02 de outubro de 2026, tendo os proponentes fundamentado a iniciativa da Mesa Diretora no art. 18, inciso III, do Regimento Interno, e requerido a tramitação da proposição sob regime de urgência especial, com fundamento no art. 152, inciso I, c/c o art. 154, caput, do Regimento Interno, em razão da proximidade entre a data do requerimento e o início do afastamento pretendido.

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 quaisquer 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 a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

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.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

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: Malheiros, 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)

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

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





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 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 buscar a 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 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. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010").

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. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Competência da Câmara Municipal

Cumpra inicialmente assentar que a matéria versada no Projeto de Decreto Legislativo nº 3/2026 — concessão de licença ao Chefe do Poder Executivo para afastamento do exercício do cargo — não se insere no âmbito da competência legiferante ordinária do Município perante os demais entes da Federação (CF, art. 30, I), mas sim no plano da competência exclusiva da Câmara Municipal, decorrente da separação orgânica de funções entre os Poderes Executivo e Legislativo locais (CF, art. 2º, c/c LOM, art. 29).

A Lei Orgânica do Município de Viana atribui à Câmara, com exclusividade e sem sujeição a sanção ou veto do Prefeito, a competência para deliberar sobre o afastamento do Chefe do Executivo, nos seguintes termos:

Art. 23 À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

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





IX - conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito Municipal e aos Vereadores para afastamento do mandato;

No mesmo sentido, o art. 37, § 1º, I, da LOM inclui expressamente, no rol de matérias próprias de decreto legislativo a "autorização ao Prefeito Municipal para se ausentar do Município ou se afastar do cargo, nos termos desta Lei Orgânica".

Trata-se, como bem pontua MEIRELLES, Hely Lopes⁵, de manifestação da função tipicamente normativa e fiscalizatória da Casa Legislativa, distinta da função executiva:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa' [...]. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

No caso concreto, a deliberação sobre o afastamento do Prefeito não constitui ingerência do Legislativo na administração municipal, mas exercício de prerrogativa de controle político-institucional que a própria Lei Orgânica reservou à Câmara, como contrapartida ao regime de freios e contrapesos que rege as relações entre os Poderes locais — tanto assim que, nos termos do art. 51, caput e inciso I, da LOM, a ausência do Prefeito por prazo superior a quinze dias somente é lícita se precedida de licença concedida por esta Casa, sob pena de perda do mandato.

Verifica-se, portanto, que o Projeto de Decreto Legislativo nº 3/2026 versa sobre matéria de competência exclusiva e inequívoca da Câmara Municipal de Viana, corretamente veiculada por meio de decreto legislativo, na forma do art. 37, § 1º, I, da Lei Orgânica.

3.2 Iniciativa Privativa da Câmara de Vereadores

Superada a análise da competência, cumpre examinar a regularidade da iniciativa do processo legislativo.

À luz do princípio da simetria, que impõe a observância, pelos demais entes federativos, da repartição de competências para deflagração do processo legislativo estabelecida no modelo federal (CF, art. 61, § 1º), a Lei Orgânica do Município de Viana reserva ao Prefeito a iniciativa privativa das matérias elencadas no art. 31, parágrafo único.

Contudo, a matéria ora em exame — concessão de licença ao próprio Chefe do Executivo — não se insere nesse rol, por se tratar de ato de deliberação exclusiva do Legislativo

⁵ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





sobre o exercício do mandato do Prefeito, e não de organização administrativa ou de pessoal do Executivo.

Nesse particular, o Regimento Interno da Câmara reserva expressamente à Mesa Diretora, em regime de iniciativa privativa e colegiada, a propositura da matéria:

Art. 18 Compete à Mesa da Câmara, dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento ou por Resolução da Câmara, privativamente, em colegiado:

[...]

III - Propor as resoluções e os decretos legislativos concessivos de licenças e afastamentos ao Prefeito e aos Vereadores;

Como assinala Ferreira Filho⁶, a reserva de iniciativa, por constituir restrição à função legislativa, há de derivar de disposição normativa expressa, não se presumindo nem comportando interpretação extensiva, o que, no caso, se verifica precisamente satisfeito pelo art. 18, III, do Regimento Interno, que não deixa margem a dúvida quanto à legitimidade exclusiva da Mesa Diretora para a propositura de decretos legislativos concessivos de licença ao Prefeito.

No presente processo, a proposição foi subscrita, em colegiado, pelo Presidente, Vereador Joilson Broedel, pelo Vice-Presidente, Vereador Valdemir Souza Pereira, e pelo 1º Secretário, Vereador Wesley Pereira Pires, atendendo integralmente à exigência regimental de deliberação colegiada da Mesa.

Dessa forma, não se verifica qualquer vício de iniciativa no Projeto de Decreto Legislativo nº 3/2026, estando a propositura em conformidade com o art. 18, III, do Regimento Interno.

3.3 Aspecto material

Cumprе inicialmente destacar circunstância que confere especial regularidade ao Projeto de Decreto Legislativo nº 3/2026: o afastamento ora submetido à deliberação desta Casa não constitui iniciativa unilateral do Legislativo, tampouco medida a ele imposta, mas sim pedido formulado pelo próprio Prefeito Municipal, Senhor Wanderson Borghardt Bueno, por meio do Ofício PMV/SEMGOV nº 194/2026, de 14 de agosto de 2026.

⁶ 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.





O pedido realizado afasta qualquer cogitação de ingerência do Legislativo na esfera de atribuições do Executivo, na medida em que a Câmara atua em resposta a manifestação de vontade do próprio titular do cargo, exercendo função essencialmente homologatória.

Por se tratar de pedido formulado pelo próprio requerente, a motivação do afastamento insere-se no espaço de discricionariedade que a Lei Orgânica lhe reconhece.

Quanto ao período de afastamento, o art. 51, caput, da Lei Orgânica veda ao Prefeito afastar-se do cargo por mais de quinze dias, sob pena de perda do mandato, ressalvada a hipótese de licença concedida pela própria Câmara (inciso I). Esse limite de quinze dias constitui, portanto, parâmetro aplicável apenas ao afastamento não autorizado — norma de proteção contra o abandono do cargo —, e não teto genérico aplicável a toda e qualquer licença. Uma vez deferida a licença pela Câmara, a Lei Orgânica não estabelece prazo máximo de duração, remanescendo a fixação do período dentro da esfera de conformação desta Casa, a partir do que for requerido pelo Executivo.

Assim, o período de cerca de 45 (quarenta e cinco) dias constante do art. 1º do Projeto não encontra óbice de ordem material.

No que se refere à natureza sem remuneração da licença, o art. 51, § 1º, da Lei Orgânica assegura ao Prefeito licenciado o direito à percepção de remuneração apenas em duas hipóteses taxativas: impossibilidade de exercício do cargo por doença comprovada ou gestação (inciso I), ou serviço/missão de representação do Município (inciso II). Como a instrução do processo não indica que o afastamento decorra de qualquer dessas hipóteses, a licença sem remuneração constitui exatamente o regime que decorre, *a contrario sensu*, do próprio dispositivo legal, não se identificando qualquer impropriedade nessa qualificação.

O art. 2º do Projeto prevê que, durante o período de licença, o exercício do cargo será assumido pelo Vice-Prefeito Municipal, Senhor Fábio Luiz Dias, em estrita consonância com o art. 50, caput, da Lei Orgânica, que estabelece a ordem legal de substituição do Prefeito em caso de impedimento.

Diante do exposto, **não se vislumbra óbice material ou constitucional à concessão da licença pleiteada.**

Registre-se por fim que, quanto ao rito de deliberação, observa-se que a Lei Orgânica e o Regimento Interno não condicionam a concessão de licença ao Prefeito a quórum qualificado, aplicando-se a regra geral de deliberação do Plenário: **aprovação por maioria**





simples de votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores (LOM, art. 26; RI, art. 208). Diferentemente do que ocorre, por exemplo, com o julgamento de contas ou a cassação de mandato — hipóteses em que a legislação exige quórum qualificado —, a concessão de licença ao Chefe do Executivo, por não constar do rol de matérias sujeitas a rito especial, submete-se ao quórum ordinário.

No que concerne à urgência especial requerida pela Mesa Diretora, sua fundamentação regimental já foi examinada no aspecto formal (art. 152, I, c/c art. 154, caput, do Regimento Interno), sendo aqui oportuno registrar que o requerimento de urgência especial, embora dependa de aprovação por maioria absoluta dos Vereadores para ser concedido, constitui deliberação autônoma em relação ao mérito da licença propriamente dita, e deve ser submetido a votação nominal, por expressa vedação regimental à votação simbólica nessa hipótese (RI, art. 212, III). Superada a fase de concessão da urgência, o mérito do Projeto de Decreto Legislativo seguirá o quórum ordinário acima referido, não havendo, portanto, incompatibilidade entre o rito abreviado pretendido e o quórum de aprovação da matéria.

3.4 Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho⁷, *“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.”* Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda⁸, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *“não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.”*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No mais, a um exame minudente do Projeto de Decreto Legislativo nº 03/2026, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na LCP 95/98.

⁷ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

⁸ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Decreto Legislativo nº 03/2026.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 14 de agosto de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663

