



Processo Eletrônico nº 2279/2025

Projeto de Lei nº 126/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 126/2025. Autorização ao Poder Executivo Municipal para firmar acordos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino da Administração Pública Federal e Estadual. Possibilidade de repasse a fundações de apoio, nos termos da Lei Federal nº 8.958/1994 e do Decreto nº 9.283/2018. Observância da exigência de autorização legislativa prevista na Lei Orgânica Municipal. Constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa, desde que observadas as recomendações consignadas no corpo deste parecer.

1. RELATÓRIO

Cuida-se do Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que autoriza o Poder Executivo a firmar contratos, acordos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino da Administração Pública Federal e Estadual, com o objetivo de promover a capacitação dos servidores municipais, incentivar a inovação, a pesquisa científica e tecnológica, e o desenvolvimento de soluções tecnológicas no âmbito da administração pública municipal.

Conforme exposto na Mensagem encaminhada pelo Prefeito Municipal, a proposição fundamenta-se na necessidade de fortalecer a cooperação institucional entre o Município e as universidades públicas, notadamente as federais e estaduais, de modo a viabilizar ações conjuntas de formação, extensão e pesquisa aplicadas à gestão pública, bem como parcerias voltadas à modernização administrativa e ao aprimoramento de políticas públicas.

A justificativa ressalta que a integração entre o poder público e as instituições de ensino constitui diretriz reconhecida pela legislação federal, em especial pela Lei





nº 8.958/1994, que disciplina as relações entre instituições federais de ensino superior e suas fundações de apoio, e pelo Decreto nº 9.283/2018, que regulamenta a cooperação em projetos de ciência, tecnologia e inovação no setor público.

Ainda segundo o proponente, a autorização legislativa ora pleiteada visa conferir segurança jurídica e respaldo legal aos futuros instrumentos de cooperação que envolvam transferência de recursos, prestação de serviços técnicos especializados ou compartilhamento de infraestrutura acadêmica e tecnológica, observadas as normas de controle interno, prestação de contas e fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado.

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 jurí-

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 e Consultoria Jurídica)

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

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





dico 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 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.

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

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 96/2025 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"*.

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





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 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, a competência local (municipal) encontra-se estampada no art. 1º da Constituição Federal, que inclui os Municípios como entes federados, bem como no art. 29, *caput*, que lhes assegura autonomia administrativa, legislativa, orça-

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

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

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





mentária, financeira e contábil, sujeita ao controle externo pela Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas, e ao controle interno pelo próprio ente (art. 31, CF).

No caso específico do Projeto de Lei nº 126/2025, que autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar acordos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino da Administração Pública Federal e Estadual, cumpre destacar que a matéria insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, em razão do interesse local e da necessidade de autorização legislativa expressa prevista na Lei Orgânica do Município de Viana.

Com efeito, os arts. 22, XII, 23, XVII, 125 e 187 da Lei Orgânica estabelecem que a celebração de convênios, acordos ou contratos com entes da Administração Pública, de qualquer esfera federativa, depende de prévia autorização da Câmara Municipal, especialmente quando deles possam resultar obrigações financeiras ou administrativas para o Município.

Trata-se, portanto, de matéria afeta ao exercício da autonomia político-administrativa municipal (art. 18 da Constituição Federal), e que se enquadra na competência conferida aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar sua administração, conforme o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

Desse modo, a proposição visa apenas autorizar e disciplinar a cooperação técnica e científica com entes federais e estaduais, preservando o controle legislativo e o princípio da legalidade, sem invadir esfera de competência privativa da União ou dos Estados, razão pela qual se mostra material e formalmente legítima no plano da repartição constitucional de competências.

3.2. INICIATIVA PRIVATIVA | CHEFE DO PODER EXECUTIVO

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

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.





Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se 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.

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





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

Dessa lição extrai-se que a Câmara Municipal não pode praticar atos de execução, tampouco compelir o Executivo a executá-los ou "autorizá-lo" a fazê-lo, sob pena de usurpar a esfera de atribuições do Prefeito. O Legislativo delibera em caráter regulatório, genérico e abstrato, enquanto o Executivo atua concretamente, implementando as políticas públicas e os atos de administração.

Nesse contexto, a iniciativa para proposição de leis que tratem de atos de gestão, cooperação institucional, organização administrativa, celebração de convênios ou quaisquer providências de caráter executivo **pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal**. Tais matérias dizem respeito à oportunidade e conveniência da ação administrativa, o que torna indispensável sua provocação formal pelo Prefeito.

Assim, no caso do Projeto de Lei nº 126/2025, verifica-se que a proposição teve origem no Poder Executivo Municipal, em consonância com o modelo constitucional e com o regime de competências da Lei Orgânica.

O projeto busca autorização legislativa expressa, requisito previsto na LOM para a celebração de convênios e acordos de cooperação com entes públicos, não havendo, portanto, qualquer vício de iniciativa.





Diversamente, se proposta de igual conteúdo fosse apresentada por vereador, configuraria manifesta invasão de competência, **pois caberia ao Legislativo apenas autorizar, mediante provocação do Executivo, a celebração do convênio.**

Iniciativas parlamentares com esse conteúdo, quando desvinculadas de solicitação formal do Prefeito, não detêm densidade normativa, esbarram na reserva de iniciativa e resultam em vazio jurídico, pois pretendem "autorizar" o Executivo a praticar atos que já lhe são inerentes, conforme explicitado no parecer proferido no Projeto de Lei 27/2025, de autoria do vereador Pacheco, no qual esta Procuradoria opinou pela inconstitucionalidade¹¹.

A autorização legislativa, quando prevista em lei orgânica municipal, não constitui faculdade genérica do Parlamento, mas ato específico de controle político-jurídico, exercido apenas após solicitação formal do Executivo e no contexto de um processo administrativo concreto. Fora dessa moldura, o projeto assume caráter meramente sugestivo, sem eficácia vinculante, e vulnera a separação de poderes.

Conclui-se, portanto, que **a iniciativa do Projeto de Lei em análise é formalmente legítima, por ter origem no Chefe do Poder Executivo Municipal, observando o modelo constitucional de repartição de competências e o regime orgânico de autorização legislativa.**

Ao mesmo tempo, reforça-se que **proposições análogas de iniciativa parlamentar, ainda que sob forma de "autorização ao Executivo", são material e formalmente inconstitucionais**, por violarem a simetria constitucional e esvaziarem o sentido normativo da função legislativa, especialmente, o conteúdo deontológico das normas.

3.3. ASPECTO MATERIAL

O presente processo legislativo versa sobre autorização ao Poder Executivo Municipal para firmar acordos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino da Administração Pública Federal e Estadual, inclusive com repasses

¹¹ < [https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=207503&arquivo=Arquivo/Documents/PL0/PL0272025/31668-20250324163936333856KDK7P\(129\).pdf&identificador=35003800360033003A00540052004100&tipoid=TRA31668#TRA31668](https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=207503&arquivo=Arquivo/Documents/PL0/PL0272025/31668-20250324163936333856KDK7P(129).pdf&identificador=35003800360033003A00540052004100&tipoid=TRA31668#TRA31668) > Acesso em 17/10/2025





por meio de fundações de apoio quando intervenientes, além de prever regras de controle interno, prestação de contas e análise prévia da Procuradoria, com ônus cobertos por dotação orçamentária própria (arts. 1º a 5º do PL).

Considerando que a matéria envolve competência municipal, controle legislativo por autorização, regime de ciência, tecnologia e inovação e execução orçamentária, a análise material segue em tópicos para melhor sistematização

3.3.1 Da exigência de autorização legislativa na Lei Orgânica Municipal

O art. 22, inciso XII, da Lei Orgânica de Viana dispõe que compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, “autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios”.

Já o art. 23, inciso XVII, confere à Câmara a atribuição privativa de “autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos a serem firmados com os governos federal, estadual e com outros municípios, com entidades de direito público ou privado, ou com particulares, dos quais resultem para o Município quaisquer encargos não estabelecidos na lei orçamentária anual”.

Por sua vez, o art. 125 faculta ao Poder Executivo, “com autorização da Câmara Municipal, a associação, convênio ou consórcio com outros Municípios para a execução de ações de interesse comum”. E o art. 187 reforça a necessidade de autorização legislativa para que o Município mantenha consórcios ou convênios voltados à solução de problemas comuns relativos ao meio ambiente.

Dessa leitura sistemática resulta inequívoco que, em Viana, a autorização legislativa não é mera faculdade política, mas requisito jurídico indispensável à validade dos ajustes interinstitucionais firmados pelo Poder Executivo.

A norma orgânica local positivou, portanto, uma reserva de controle político-legislativo sobre atos de cooperação que possam gerar ônus financeiros, administrativos ou patrimoniais ao Município.

Necessário registrar que, essa regra não declina ao Legislativo uma “coadministração”, mas atrai um condicionamento político de legitimidade, tratando-se, portanto, de instrumento que expressa a harmonia entre os Poderes, preservando





o equilíbrio funcional e o princípio da separação, sem interferência indevida na esfera executiva.

3.3.2 Limites e hipóteses constitucionais da autorização

A Lei Orgânica Municipal, em harmonia com a Constituição Federal, delimita de forma clara as hipóteses em que se admite autorização legislativa: alienação de bens públicos (art. 22, VII), aquisição de imóveis (inc. VIII), celebração de convênios (inc. IX) e concessão ou permissão de serviços públicos (inc. X).

Em todos esses casos, a iniciativa deve partir do Chefe do Poder Executivo, que submete o pedido de autorização à Câmara, instruído com os elementos técnicos e financeiros necessários.

Fora dessas hipóteses, a chamada "autorização genérica" - típica dos projetos de iniciativa parlamentar que pretendem "permitir" que o Executivo adote determinada providência - não encontra amparo constitucional. Como enfatiza Hely Lopes Meirelles:

A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente sobre a sua execução. [...] Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.¹²

Daí decorre que a autorização legislativa, quando prevista em texto orgânico, não se confunde com gestão compartilhada, mas representa condição de legitimidade do ato administrativo a que se submete - verdadeiro filtro político-jurídico, não coadministração.

3.3.3 Limites e hipóteses constitucionais da autorização

No que concerne ao conteúdo material da autorização conferida pelo Projeto de Lei, observa-se que o texto estabelece, em seu art. 1º, a possibilidade de o Poder Executivo "firmar contratos, acordos de cooperação técnica e convênios com instituições de ensino da Administração Pública Federal e Estadual", com os seguintes objetivos:

¹² Direito Municipal Brasileiro, 19ª ed., p. 712





I – possibilitar a capacitação dos servidores municipais;

II – inovação, extensão, pesquisa científica e tecnológica;

III – desenvolvimento de soluções tecnológicas.

Embora as finalidades elencadas sejam louváveis e perfeitamente compatíveis com o interesse público municipal, sobretudo por promoverem o aprimoramento técnico do quadro de servidores e o fortalecimento institucional da Administração, o texto apresenta autorização demasiadamente ampla, desprovida de delimitação quanto ao objeto, escopo, prazos ou implicações financeiras, o que suscita cautela sob a ótica do controle legislativo.

Com efeito, o art. 22, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Viana condiciona à autorização da Câmara Municipal a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares, justamente para garantir o controle político-jurídico prévio sobre atos de cooperação institucional que possam repercutir sobre o erário ou sobre a execução de políticas públicas. A autorização legislativa, portanto, não é um gesto meramente formal ou protocolar, mas um ato de fiscalização preventiva que assegura o equilíbrio entre os Poderes e a transparência da atuação administrativa.

Todavia, ao se conferir autorização genérica e atemporal - sem identificar os programas, áreas temáticas, prazos de vigência, fontes de recursos ou parâmetros de execução -, o instrumento tende a perder o caráter de controle político previsto na própria Lei Orgânica, convertendo-se em permissão ampla, de difícil aferição e acompanhamento pelo Legislativo.

Assim, ainda que a autorização seja formalmente legítima e constitucionalmente válida, a sua amplitude fragiliza o controle institucional que o legislador municipal deve exercer sobre os atos de gestão do Executivo.

Como já mencionado, o Legislativo não administra; fiscaliza e autoriza. A autorização não significa coadministração, mas condicionamento político de legitimidade.

Embora o Projeto de Lei Ordinária, ao autorizar o Poder Executivo a celebrar contratos e convênios, se mova no campo da legalidade formal, por se tratar de





uma autorização legislativa ampla e com potencial impacto financeiro, ele deve conter elementos mínimos que permitam identificar o seu objeto, delimitar o campo de incidência e aferir eventuais repercussões administrativas e financeiras.

A ausência de tais parâmetros, especialmente nas áreas de inovação, pesquisa científica e tecnológica, pode abrir, por exemplo, espaço para a celebração de convênios de natureza onerosa, sem que o Parlamento tenha ciência prévia de seus impactos ou alcance material.

Dessa forma, ainda que a proposição não padeça de inconstitucionalidade formal ou material, sua amplitude compromete o exercício efetivo do controle político-jurídico previsto na Lei Orgânica e pode gerar insegurança quanto aos parâmetros de execução das parcerias. O aperfeiçoamento redacional, portanto, não é apenas recomendável, mas necessário para assegurar que a norma cumpra a finalidade institucional da autorização legislativa, sem esvaziar a prerrogativa fiscalizadora da Câmara Municipal.

Sob o prisma da legalidade e da boa governança, recomenda-se que o texto seja aperfeiçoado, estabelecendo limites e critérios de execução compatíveis com o espírito do art. 22, IX, da Lei Orgânica. Em especial, sugere-se que a norma (**Recomendação 01**):

- I – defina o escopo da cooperação técnica, indicando de forma exemplificativa as áreas de interesse municipal (como capacitação de servidores, modernização administrativa, gestão educacional e desenvolvimento tecnológico aplicado à administração pública);
- II – exija a elaboração de plano de trabalho para cada convênio a ser celebrado, com previsão de metas, prazos, custos e fonte orçamentária;
- III – estabeleça a obrigação de comunicação à Câmara Municipal, não obstante exista a publicação de extrato ou relatório de execução no diário oficial; e
- IV – limite a vigência da autorização legislativa, evitando que se perpetue no ordenamento jurídico como faculdade irrestrita e atemporal. (**Recomendação 01**)

Para implementar a **Recomendação 01** e aprimorar a segurança jurídica do texto, propõe-se a apresentação e aprovação das seguintes Emendas Modificativas e Aditivas ao Projeto de Lei.





Emenda Modificativa ao Art. 2º

Dispositivo Original	Emenda Proposta
Art. 2º Para gerenciamento do objeto do ajuste [...] fica o Executivo autorizado a realizar o pagamento dos valores do ajuste diretamente à Fundação de Apoio indicada pela instituição de ensino, [...] desde que a entidade fundacional figure como parte ou interveniente no instrumento.	Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei 126/2025: Art. 2º Para gerenciamento do objeto do ajuste, fica o Executivo autorizado a realizar o pagamento dos valores do ajuste diretamente à Fundação de Apoio, devidamente credenciada nos termos da Lei Federal nº 8.958/1994 e seus regulamentos, indicada pela instituição de ensino, sem passar pelo caixa da instituição, desde que a entidade fundacional figure como parte ou interveniente no instrumento e em conformidade com o art. 1º, § 7º, e do art. 3º, § 1º, da referida lei.

A Emenda visa incluir no texto legal o requisito obrigatório de credenciamento da Fundação de Apoio junto aos órgãos federais competentes, conforme exigido pela Lei Federal nº 8.958/1994. Isso garante a plena observância da legislação federal e a legalidade na transferência de recursos.

Emenda Modificativa ao *caput* e ao §2º do art. 3º

Dispositivo Original	Emenda Proposta
Art. 3º No ajuste, deverá ficar consignado que o órgão de controle interno do Município terá acesso aos processos, aos documentos e às informações referentes aos recursos públicos municipais recebidos pela Fundação de Apoio. [...] § 2º – A fundação de apoio responsável pelo gerenciamento [...] poderá reter parcela dos recursos financeiros para a cobertura de despesas e custos operacionais referente ao ge-	Dê-se a seguinte redação ao <i>caput</i> e ao §2º do art. 3º do Projeto de Lei 126/2025 Art. 3º No ajuste, deverá ficar consignado que o órgão de controle interno e o Poder Legislativo Municipal, no exercício do controle externo , terão acesso aos processos, aos documentos e às informações referentes aos recursos públicos municipais recebidos pela Fundação de Apoio. [...]





renciamento do objeto do ajuste, no percentual estabelecido pelas partes em cada caso e sempre respeitado o limite previsto pelo art. 74 do Decreto Federal nº 9.283/2018.

§ 2º – A fundação de apoio responsável pelo gerenciamento do contrato, termo de cooperação técnica ou convênio poderá reter parcela dos recursos financeiros para a cobertura de despesas e custos operacionais, **limitada ao percentual estritamente necessário** para o gerenciamento do objeto do ajuste, estabelecido pelas partes em cada caso e sempre respeitado o limite máximo previsto na legislação federal aplicável, especialmente o art. 74 do Decreto Federal nº 9.283/2018.

A inclusão da expressão “limitada ao percentual estritamente necessário” reforça o princípio da economicidade e coíbe o uso inadequado de recursos públicos. A redação aprimorada está em consonância com as regras de boa prática administrativa e com o controle na aplicação de verbas repassadas a entidades de apoio.

Ademais, a modificação do caput, ao incluir expressamente o Poder Legislativo entre os entes abrangidos, harmoniza-se com o princípio fiscalizatório inerente à sua função institucional, fortalecendo os mecanismos de controle e transparência na execução dos recursos públicos.

Emenda Modificativa ao art. 4º

Dispositivo Original	Emenda Proposta
Art. 4º As minutas dos ajustes disciplinados por esta Lei serão submetidas à análise prévia da Procuradoria Geral, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.	Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei 126/2025: Art. 4º As minutas dos ajustes disciplinados por esta Lei serão submetidas à análise prévia da Procuradoria Geral, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021 e da legislação federal específica de convênios, acordos de cooperação e das Fundações de Apoio.

A Emenda torna a referência legal mais precisa, garantindo que a análise jurídica prévia contemple o regime de licitações, convênios e, principalmente, o arcabouço normativo específico das Fundações de Apoio (Lei nº 8.958/1994 e seus regulamentos), assegurando a completa conformidade legal.





Emenda Aditiva e Modificativa ao art. 6º aditiva

Dispositivo Original (Art.
6º)

Emenda Proposta (art. 6º e 7º)

Art. 6º A presente lei passa a vigorar na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Dê-se a seguinte redação ao art. 6º do Projeto de Lei 126/2025:

Art. 6º O Poder Executivo informará à Câmara Municipal, **no prazo de trinta (30) dias após a assinatura**, sobre a celebração de todo contrato, acordo de cooperação técnica ou convênio autorizado por esta Lei, incluindo cópia do extrato publicado, do plano de trabalho e da Fundação de Apoio interveniente.

Inclua-se o art. 7º ao Projeto de Lei 126/2025

Art. 7º Esta Lei **terá vigência de quatro 4 (quatro) anos** a partir de sua publicação, visando à reavaliação periódica da autorização em consonância com os Planos Plurianuais

A inserção da obrigação de comunicação à Câmara Municipal é essencial para fortalecer a função precípua do Poder Legislativo, que é a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, conforme estabelecido na Lei Maior. A mera publicidade no Diário Oficial não supre o dever de informação qualificada ao órgão de controle externo, cuja prerrogativa é constitucionalmente assegurada.

Princípio do Controle e da Fiscalização: O Art. 31 da Constituição Federal e a própria Lei Orgânica Municipal (em dispositivos que tratam da fiscalização) conferem à Câmara Municipal a competência para exercer o controle externo sobre os atos do Poder Executivo, incluindo a gestão dos recursos financeiros e a celebração de convênios.

Prerrogativa Constitucional: O ato de celebrar um convênio ou acordo de cooperação técnica, ainda que autorizado por lei, deve ser objeto de publicidade qualificada perante o órgão fiscalizador. A simples publicação no Diário Oficial (publicidade formal) é insuficiente para garantir o efetivo controle político exercido pelo Legislativo.

Transparência: Exigir a comunicação formal em prazo razoável (30 dias) e o envio dos documentos chave (extrato, plano de trabalho e identificação da Fundação de Apoio) permite que as comissões técnicas da Câmara (em es-





pecial, a de Finanças e Justiça) possam analisar a pertinência, o custo e o escopo da parceria em tempo hábil, prevenindo irregularidades ou questionamentos futuros.

Por fim, a limitação temporal da autorização legislativa é uma medida de boa governança e responsabilidade administrativa que impede a perpetuação de faculdades genéricas no ordenamento jurídico.

Princípio da Transitoriedade e Reavaliação: Leis autorizativas de caráter financeiro ou estratégico devem ser reavaliadas periodicamente para se adequarem às novas realidades administrativas e às diretrizes de cada gestão. Uma autorização por prazo indeterminado (atemporal) contraria a boa técnica legislativa e pode gerar ineficiência ao desvincular o Executivo da necessidade de submeter a matéria ao crivo da Casa Legislativa no futuro.

Harmonia com o Planejamento Orçamentário: A vigência de quatro anos estabelece uma sincronia lógica entre a autorização de despesa e o Plano Plurianual (PPA), que é o instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos) do Município. Isso garante que a política de cooperação técnica e financeira seja revisada ao final de cada ciclo de planejamento, permitindo sua adequação às metas e prioridades estabelecidas pela nova lei orçamentária.

Governança e Responsabilidade: Limitar o prazo da autorização é um mecanismo de governança que exige a rediscussão do mérito da política pública. Caso o Executivo deseje dar continuidade à autorização, deverá encaminhar novo projeto de lei à Câmara, revalidando a pertinência do gasto e da política em questão.

Ao vincular o prazo de vigência a um período determinado, a norma garante a aderência do Projeto de Lei aos ciclos orçamentários e à necessidade de revalidação da política pública a cada nova gestão.

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 torna-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"*.

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, desde a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoadas pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo¹³, para quem estes *“são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito”*.

Em linhas gerais, o projeto observa os princípios de técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

Todavia, constata-se, na cláusula de revogação, o uso do reiterado jargão incorreto *“ficam revogadas as disposições em contrário”*, expressamente vedado pela Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece normas para elaboração, redação e alteração das leis.

Recomenda-se, portanto, a supressão dessa expressão e a edição de emenda modificativa, conferindo ao dispositivo a seguinte redação sugerida e sua renumeração, caso acolhida as recomendações anteriores **(Recomendação 02)**:

Emenda Modificativa

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º do Projeto de Lei nº 126/2025:

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ademais, cumpre destacar a expressão *“e dá outras providências”*, comumente utilizada em ementas dos projetos de lei. No entanto, no caso específico do Projeto de Lei nº 126/2025, não há, de fato, qualquer previsão normativa adicional que justifique a inclusão dessa fórmula. Assim sendo, recomenda-se a supressão dessa expressão, uma vez que ela não agrega conteúdo relevante ao presente projeto, e sua utilização contraria a necessidade de clareza e objetividade na redação das normas jurídicas.

¹³ loc. cit.





A redação do projeto, portanto, deve ser ajustada para refletir fielmente seu conteúdo, sem o uso de fórmulas genéricas que possam gerar ambiguidade ou incompreensão **(Recomendação 03)**.

Com exceção das ressalvas acima, o Projeto de Lei nº 126/2025 atende às normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 126/2025, desde que observadas as recomendações consignadas ao longo deste parecer, especialmente quanto à delimitação do escopo da autorização legislativa, à definição dos parâmetros materiais de cooperação e à adequação redacional do texto para evitar interpretações amplas que possam fragilizar o controle político previsto na Lei Orgânica do Município.

Ressalta-se que, embora a proposição seja formalmente legítima e materialmente compatível com o ordenamento jurídico, a amplitude da autorização outorgada, notadamente nas áreas de inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, recomenda a introdução de mecanismos de delimitação e transparência, mediante a exigência de plano de trabalho, comunicação à Câmara e fixação de vigência temporal, de modo a assegurar o efetivo cumprimento da finalidade constitucional do controle legislativo.

No tocante aos aspectos financeiros e orçamentários decorrentes da execução dos futuros convênios, recomenda-se que o Poder Executivo, antes da celebração de cada instrumento, instrua o processo com demonstração de impacto orçamentário e respectiva declaração do ordenador de despesa, em observância aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e aos arts. 174 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. **(Recomendação 04)**





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

O presente parecer tem caráter opinativo e orientador, voltado a subsidiar a análise das Comissões Permanentes competentes e a deliberação do Plenário da Câmara Municipal de Viana, não constituindo óbice à tramitação ou à eventual aprovação da proposição legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 20 de outubro 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 310031003300300035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 29/10/2025 17:39

Checksum: **03D54270B6AD4665714C47A56344B241CC6ECC95D8C2B406C79DA6249C976290**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 29/10/2025 17:40

Checksum: **4E68460528DC0084BFE3360AA3451635608B9188B48E6CCC5F693587092FDD8C**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 31/10/2025 10:10

Checksum: **6AF7A9817D0577A411E5D89B1F7ADF6B98F743E93ECE92557EC9602BC7F21F9D**

