



Processo Eletrônico nº 2069/2025

Projeto de Lei nº 145/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico. Projeto de Lei nº 145/2025. Instituição do benefício "Vale-Artesanato" no âmbito da Câmara Municipal de Viana. Competência legislativa e iniciativa regular da Mesa Diretora. Natureza indenizatória do benefício. Ausência de criação de despesa obrigatória de caráter continuado. Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Finalidade pública legítima de fomento cultural e econômico aos artesãos locais. Adequação constitucional e legal da matéria. Opinião pela aprovação nos termos apresentados.

1. RELATÓRIO

Cuida-se do Projeto de Lei de iniciativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Viana, que institui o benefício denominado "Vale-Artesanato", destinado aos servidores ativos do Poder Legislativo Municipal, incluindo efetivos, comissionados, contratados por designação temporária, estagiários e cedidos com ônus, desde que em efetivo exercício das respectivas funções

A proposição tem por finalidade fomentar a cultura local, incentivar a economia criativa e fortalecer a produção artesanal do Município, ao permitir que os servidores utilizem o benefício exclusivamente para aquisição de produtos artesanais confeccionados por artesãos vinculados à Casa do Artesanato de Viana.

A justificativa apresentada pela Mesa Diretora destaca que o artesanato representa relevante expressão da identidade cultural vianense, constituindo manifestação tradicional cuja valorização contribui para o desenvolvimento social e econômico da cidade.





O Projeto de Lei institui limite máximo anual de R\$ 200,00 por beneficiário, estabelece requisitos para credenciamento dos artesãos (incluindo comprovação de residência, aptidão fiscal e declaração da Casa do Artesanato) e prevê que o valor específico de cada concessão será fixado por Resolução Administrativa, de acordo com a disponibilidade orçamentária. A concessão ocorrerá preferencialmente em datas comemorativas, reforçando o caráter cultural da medida.

A proposta igualmente disciplina aspectos operacionais relativos à entrega dos vales, à validade, ao controle de utilização e às penalidades aplicáveis aos artesãos que descumprirem as normas.

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.

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.





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 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.

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 buscara 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 ressaltado 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 E INICIATIVA

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente,

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

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





e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que "o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União", ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na Projeto está adequada efetivamente à definição de interesse local.

No caso em tela, verifica-se que o projeto objetiva benefício de vale feira aos servidores do quadro ativo da Câmara Municipal de Viana, sendo este apresentado pela mesa diretora da presente legislatura.

O projeto trata diretamente de competência privativa da Câmara Municipal, ao passo que promove a concessão de medida que impacta apenas a organização administrativa e dos vencimentos e vantagens dos servidores pertencentes a esta Casa Legislativa, conforme prevê o art. 23, inciso V, da Lei Orgânica Municipal:

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

V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos;

O projeto sob análise, ante as considerações tecidas, está inserto no limite do interesse local e trata de matéria privativa da Câmara Municipal, havendo ainda sido proposto pela Mesa Diretora, tendo esta última competência para propositura, em atenção ao contido no art. 18, Parágrafo Único, inciso II, do Regimento Interno:

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

I - propor projetos de Lei que criem, transformem e extingam cargos, empregos ou funções da Câmara Municipal e fixem as correspondentes remunerações;

Embora não se trate de criação, transformação ou extinção de cargos, tampouco de fixação ou alteração de remuneração, o projeto institui vantagem de natureza indenizatória destinada aos servidores da Câmara Municipal. Considerando que à Mesa Diretora compete a direção administrativa e financeira do Poder Legislativo, é igualmente privativa sua iniciativa para propostas que versem sobre benefícios, indenizações ou vantagens funcionais concedidas no âmbito da Casa.





Dessa forma, no presente Projeto de Lei resta corretamente observada a competência e a iniciativa legislativa, inexistindo vício formal na deflagração do processo.

3.2. ASPECTO MATERIAL

3.2.1. O benefício do vale artesanato

O Projeto de Lei institui o Vale-Artesanato, benefício de natureza indenizatória destinado aos servidores da Câmara Municipal de Viana, restringindo sua utilização à aquisição de produtos artesanais produzidos por artesãos credenciados junto à Casa do Artesanato de Viana.

O programa apresenta dupla finalidade pública: *a) valorizar e reconhecer o trabalho dos servidores do Poder Legislativo; e b) fomentar a atividade artesanal local, contribuindo para o fortalecimento da economia criativa e da identidade cultural do Município.*

A natureza indenizatória do benefício é expressamente prevista no texto legal, impedindo sua incorporação à remuneração e afastando repercussões previdenciárias e tributárias. Ademais, o valor é limitado a R\$ 200,00 por ano, concedido preferencialmente em datas comemorativas, o que reforça seu caráter eventual e não remuneratório.

Registre-se que a concessão de benefícios dessa natureza não representa novidade no âmbito do Poder Legislativo de Viana.

A Câmara já mantém, desde 2022, o Vale-Feira, instituído pela Lei nº 3.234/2022 e regulamentado pela Resolução Administrativa nº 16/2022, benefício de modelo similar que destina recursos indenizatórios para aquisição de produtos da agricultura familiar.

O precedente demonstra a compatibilidade institucional da Casa com programas de fomento econômico local mediante concessão de vantagens indenizatórias de pequeno valor.

A existência de benefício semelhante, já plenamente executado, confirma a viabilidade administrativa do novo programa, além de assegurar coerência na política pública de valorização de produtores e artesãos do Município, reforçando a legalidade e legitimidade da proposta.

De igual modo, a jurisprudência dos Tribunais de Contas admite a concessão de auxílios indenizatórios destinados a programas de fomento econômico ou social, desde que não haja natureza remuneratória, incorporação ou habitualidade mensal — aspectos que o presente projeto observa de maneira rigorosa.





Por tais razões, conclui-se que o Projeto de Lei nº 145/2025 não apresenta vício material, alinhando-se aos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, eficiência e interesse público, sendo plenamente compatível com o ordenamento jurídico.

3.2.2. O impacto financeiro e orçamentário

A análise da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige a verificação de eventual necessidade de apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário decorrente da instituição do benefício.

De acordo com os arts. 15 e 16 da LRF, a criação ou expansão de ação governamental que gere aumento de despesa deve ser acompanhada de estimativa de impacto e declaração de adequação orçamentária. Contudo, tal obrigação não é exigível quando a despesa não se caracteriza como obrigatória de caráter continuado, nos termos do art. 17 da própria LRF.

No caso em análise, o Vale-Artesanato:

- *possui natureza indenizatória,*
- *é limitado a R\$ 200,00 por ano,*
- *não é mensal,*
- *não cria obrigação automática para exercícios posteriores,*
- *depende de disponibilidade orçamentária prévia,*
- *não se incorpora à remuneração,*
- *não amplia despesa de pessoal permanente.*

Portanto, trata-se de despesa eventual, variável e não continuada, cuja execução se dá dentro da dotação orçamentária já existente, o que afasta a necessidade de apresentação de estimativa de impacto financeiro nos moldes rígidos dos arts. 15 e 16 da LRF.

Esse entendimento é, inclusive, consolidado pelos Tribunais de Contas, que dispensam estudo de impacto financeiro para benefícios indenizatórios eventuais, de pequeno valor e sem caráter continuado, como vale-feira, auxílios extraordinários e despesas de reconhecimento administrativo esporádico.

Assim, conclui-se que o presente projeto não viola a LRF, sendo suficiente que a Câmara disponha de dotação orçamentária própria para suportar a despesa, cabendo à autoridade competente atestar essa adequação por cautela administrativa.

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, deste 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 apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo⁶, 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.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 145/2025.

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, 1º de dezembro de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663

⁶ loc. cit.

