



Projeto de Lei nº 27/2025

Processo Eletrônico nº 499/2025

Proponente: Antônio Francisco Pacheco Gonçalves (Pacheco)

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 27/2025. Dispõe sobre a autorização de adesão do Poder Executivo Municipal ao Programa do Governo Federal Contrata mais Brasil. Inconstitucionalidade. Invasão de competência. Ausência de requisitos substanciais para uma Lei.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria do Excelentíssimo Vereador Antônio Francisco Pacheco Gonçalves (Pacheco), que dispõe sobre a autorização de adesão do Poder Executivo Municipal ao Programa do Governo Federal denominado "Contrata mais Brasil".

Consta da redação do projeto que o programa citado "tem como objetivo facilitar a contratação de microempreendedores individuais (MEIs) para a prestação de serviços públicos de pequeno porte, de forma simplificada, ágil e sem burocracia".

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 responsabilidades solidária, conforme entendimento do STF*¹.

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: Mallheiros, 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 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.

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 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. (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 e da Consultoria Jurídica, 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.

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.

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





3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Conforme narrado no relatório, o projeto de lei possui caráter autorizativo, objetivando "permitir" que o Poder Executivo faça a adesão a um programa implementado pelo Governo Federal.

Embora louvável a iniciativa do Parlamentar, uma vez que o programa citado – considerando apenas as informações contidas na propositura – promoveria a facilitação da contratação de microempreendedores "de forma simplificada, ágil e sem burocracia", o presente projeto de lei padece de vícios em sua essência, sendo, portanto, INCONSTITUCIONAL.

3.1. A essência da norma e a inoperância das autorizações legislativas

A norma jurídica, sob a ótica do "constructivismo lógico-semântico", é uma entidade de linguagem, de estrutura logicamente condicionada, que se manifesta sempre na forma de um juízo hipotético, composto por uma hipótese e uma consequência. Como bem acentua Paulo de Barros Carvalho, a norma jurídica não se confunde com os enunciados normativos isolados que compõem o direito positivo, mas sim com a unidade de significação construída a partir da articulação lógica entre uma proposição-hipótese, que descreve um fato possível no mundo social, e uma proposição-tese, que prescreve uma consequência deontica – isto é, uma relação jurídica que se instala entre sujeitos de direito, modalizada como obrigatória, permitida ou proibida.

Essa estrutura dual – hipótese e consequência – é a expressão mínima da juridicidade. Sua análise exige o exame conjugado de três planos: o *lógico* (a coerência formal da estrutura condicional), o *semântico* (a projeção de sentido da norma, a partir dos valores e recortes do mundo social) e o *pragmático* (a eficácia na regulação de condutas intersubjetivas).

O constructivismo lógico-semântico, enquanto proposta metodológica, impõe, portanto, uma leitura rigorosa da norma como instrumento prescritivo, voltado à criação de obrigações e permissões jurídicas, *de modo que qualquer enunciado que não realize essa função deixa de integrar, em sentido próprio, o universo normativo.*

Assim, para que um texto seja considerado norma jurídica válida, exige-se que ele componha o sistema como unidade relacional, isto é, como proposição que veicule comando dotado de potencial de incidência. Como aponta o autor, "normas jurídicas são proposições prescritivas, estruturadas sob a forma lógica do condicional, portadoras de conteúdo deontico e aptas a incidir sobre os fatos do mundo" (CARVALHO, 2008, p. 6). Esse encadeamento lógico estabelece, de forma necessária, uma consequência normativa toda vez que se verifica o fato descrito na hipótese.





Ocorre que o ato legislativo, nesse caso, gerou um enunciado normativo **sem qualquer eficácia jurídica vinculante**, limitando-se a reproduzir um poder discricionário já existente, sem prescrever obrigações, sem conferir direitos e sem estabelecer consequências jurídicas.

A doutrina mais atenta tem apontado para o **esvaziamento semântico e funcional dessas normas autorizativas**, qualificando-as como "normas-vazias". São textos que aparentam juridicidade, mas não realizam a função prescritiva própria do direito.

Não há, nelas, relação de imputação; não há, tampouco, incidência normativa. Segundo Florence Haret, trata-se de verdadeiro "sem-sentido deôntico", pois "a hipótese enunciada não qualifica normativamente qualquer fato, tampouco implica consequência que possa ser exigida intersubjetivamente"⁵.

Portanto, do ponto de vista da teoria da norma jurídica, não se pode reconhecer validade a enunciados legislativos que não contenham proposições prescritivas completas, capazes de incidir sobre o mundo jurídico e produzir efeitos concretos.

Os projetos de lei de conteúdo autorizativo, como ordinariamente propostos no âmbito legislativo municipal, são exemplos paradigmáticos de **formas legislativas destituídas de juridicidade**, que comprometem a coerência do sistema normativo e esvaziam a função legiferante da Câmara.

Sendo assim, projetos puramente autorizativos devem ser rechaçados como instrumentos normativos inidôneos, com fundamento não apenas na dogmática jurídica, mas na própria teoria do direito enquanto linguagem reguladora da vida social.

3.2. O caráter histórico e evolutivo dos projetos autorizativos no Processo Legislativo Federal

A prática de apresentação de projetos de lei com conteúdo meramente autorizativo é fenômeno conhecido e recorrente na história do processo legislativo brasileiro, tendo se enraizado, sobretudo, no âmbito do Congresso Nacional.

A prática se justificava, em parte, por peculiaridades regimentais históricas. Enquanto a Câmara dos Deputados sempre dispôs do instrumento da indicação parlamentar, previsto no art. 113 de seu Regimento Interno, o Senado Federal, por largo tempo, não previa formalmente um mecanismo equivalente, o que levou muitos parlamentares a se valerem da forma projeto de lei para exteriorizar sugestões ao Poder Executivo.

⁵ HARET, Florence. As presunções e a linguagem prescritiva do direito, in Revista de Direito Tributário, vol. 97, São Paulo, Malheiros, p. 114.





Nessa dinâmica, projetos com enunciados como "Fica o Poder Executivo autorizado a..." foram utilizados como forma simbólica de pressão ou provocação política, ainda que carentes de densidade normativa.

No entanto, como destaca Márcio Silva Fernandes, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, tais proposições são "mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei", pois não contêm "comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico"⁶. A ausência de conteúdo impositivo — que implica dever jurídico e sanção em caso de descumprimento — caracteriza essas proposições como juridicamente inócuas.

A ausência de comando vinculante também foi objeto de crítica da própria Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, que consolidou seu entendimento na Súmula de Jurisprudência nº 1, segundo a qual "projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional".

O fundamento é duplo: de um lado, o vício de iniciativa (art. 61, §1º, da Constituição Federal); de outro, a ausência de normatividade material, uma vez que tais leis não inovam na ordem jurídica vigente.

O caso do Senado Federal revela particular interesse. Em razão da vedação prevista no art. 225, II, do Regimento Interno daquela Casa, que impede que indicações contenham sugestão ou conselho a outro Poder, por muitos anos, como dito, houve tolerância regimental quanto aos projetos autorizativos, que eram tratados como canal legítimo de comunicação com o Executivo.

Essa tolerância, contudo, começou a ser contestada, sobretudo após a iniciativa de alteração do Regimento por meio do Projeto de Resolução nº 74, de 2009, que visava justamente regular as indicações com possibilidade de endereçamento a outros Poderes.

Com base em tal proposta, e diante da crescente controvérsia, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado foi instada, por requerimento da Comissão de Educação, a se manifestar. No parecer aprovado em 15 de junho de 2011, de relatoria do Senador Randolfe Rodrigues, a CCJ foi enfática: "*devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder*".

⁶ FERNANDES, Márcio Silva. Inconstitucionalidade de Projetos de Lei Autorizativos. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados.





Esse percurso histórico revela não apenas o descompasso entre a forma e a função normativa desses projetos, mas também a relevância do controle de constitucionalidade preventivo e repressivo na filtragem das proposições legislativas.

No plano *preventivo*, cabe às comissões técnicas e assessorias jurídicas identificar, já na admissibilidade, eventuais vícios formais (como usurpação de iniciativa) ou materiais (como ausência de conteúdo normativo). No plano *repressivo*, eventual conversão em lei poderá ser objeto de impugnação judicial, seja por meio de ação direta, seja por controle difuso.

É nesse ponto que se insere o papel fundamental da dogmática jurídico-legislativa: depurar o conteúdo normativo das proposições, confrontá-las com os princípios estruturantes da Constituição (como a separação de poderes, a reserva de iniciativa e a legalidade) e assegurar que o processo legislativo seja um instrumento de produção de normas válidas, eficazes e coerentes com a função institucional do Parlamento.

A lição que emerge desse percurso histórico e normativo é clara: *não se faz lei com sugestões*, tampouco se realiza a função legiferante com permissões simbólicas. A linguagem autorizativa, quando não fundada em exigência constitucional de controle político (como nos casos previstos em leis orgânicas municipais), resulta, ao fim, em esvaziamento do direito e banalização da forma legal.

3.3. O princípio da simetria e a inconstitucionalidade de Projetos de Lei Autorizativos nas Câmaras Municipais

A prática de apresentação de projetos de lei autorizativos, embora historicamente tolerada em diversas esferas legislativas, tem sido objeto de firme crítica doutrinária e jurisprudencial, por se revelar incompatível com os princípios constitucionais que regem a separação e a harmonia entre os Poderes.

No âmbito municipal, essa prática enfrenta restrições ainda mais severas, diante da exigência de simetria com o modelo constitucional federal, que estabelece limites claros à iniciativa parlamentar, especialmente no tocante às competências privativas do Executivo.

A Constituição da República, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos Poderes, replicado nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais. A conformação desse princípio implica que o Poder Legislativo não pode interferir na esfera de atribuições típicas da Administração, como ocorre quando se busca, por iniciativa parlamentar, autorizar o Chefe do Executivo a realizar atos administrativos que já estão dentro de sua competência discricionária.





Os Projetos de lei autorizativos, ao se limitarem a "permitir" que o Executivo execute medidas já de sua alçada, acabam por usurpar, ainda que indiretamente, competências exclusivas do Prefeito, configurando vício formal de iniciativa.

A jurisprudência é categórica em reconhecer a inconstitucionalidade formal de tais proposições.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 6.337/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber, declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Minas Gerais que previa que "a sanção expressa ou tácita supre a iniciativa do Poder Executivo no processo legislativo". A Corte foi firme ao afirmar que *a sanção não convalida vício de iniciativa* em matéria de competência reservada, reforçando que a inobservância da titularidade correta na deflagração do processo legislativo configura vício insanável.

A posição do STF é reiterada em julgados como a ADI 4.724/AP, em que se assentou que leis autorizativas oriundas de iniciativa parlamentar, ainda que meramente permissivas, são formalmente inconstitucionais quando versam sobre matéria de iniciativa privativa do Executivo.

No plano do Estado do Espírito Santo, destaca-se o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Espírito Santo, que, no caso do PL nº 426/2017⁷, reconheceu a inconstitucionalidade formal da proposição parlamentar por invadir a organização administrativa do Executivo estadual. O parecer pontua que leis autorizativas são juridicamente inócuas, desprovidas de efeito cogente, e violam a harmonia entre os Poderes quando pretendem induzir ações administrativas sem provocação do Executivo.

Consolida-se, assim, um panorama jurisprudencial e administrativo uníssono nesses casos supracitados: **projetos de lei autorizativos oriundos do Poder Legislativo, são inconstitucionais, ainda que sancionados.**

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a sanção do projeto de lei não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa, o que reforça a necessidade de rigor na filtragem constitucional das proposições desde sua origem. Nesse sentido, a atuação preventiva das comissões legislativas e dos órgãos de assessoramento jurídico é essencial para a preservação da legalidade, da competência funcional de cada Poder e da própria coerência do ordenamento normativo.

⁷ Projeto de lei autorizando o Governo do Estado a ceder em comodato a instituição de ensino superior imóvel situado na localidade de Jaciguá no município de Vargem Alta





Em especial no plano municipal, os parâmetros da simetria com a Constituição Federal não permitem flexibilizações que comprometam a divisão de competências. Projetos autorizativos, além de juridicamente inócuos, contribuem para o esvaziamento da função normativa do Legislativo e para a instabilidade institucional, quando usados como instrumento meramente político sem amparo técnico-jurídico.

3.4. As limitações estruturais à produção de normas autorizativas no âmbito do Município de Viana

A análise da juridicidade dos projetos de lei com conteúdo autorizativo exige atenção especial ao ordenamento jurídico local, cuja conformação deve respeitar, por simetria, os princípios estruturantes da Constituição da República, como a separação dos Poderes, a legalidade, a função típica do Legislativo e a reserva de iniciativa. No caso do Município de Viana/ES, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana (CMV) conformam o marco normativo dentro do qual se deve avaliar a validade e a legitimidade de proposições parlamentares.

O art. 104 do Regimento Interno da Câmara de Viana trata das espécies de proposições legislativas admitidas, sem, contudo, fazer menção expressa aos chamados projetos de lei autorizativos. Essa ausência não é meramente formal. Denota que tal figura não é reconhecida como proposição autônoma, tampouco se insere no regime próprio das espécies normativas admitidas no processo legislativo local. Portanto, não há amparo regimental direto para a tramitação de proposições dessa natureza, o que, por si só, recomenda análise cuidadosa de sua admissibilidade.

Por outro lado, a Lei Orgânica do Município, ao estabelecer as competências da Câmara Municipal, traz, em seu art. 22, situações nas quais a autorização legislativa é condição de validade para certos atos administrativos do Poder Executivo. Dentre elas, destacam-se:

Art.22 [...]

VII – autorizar a alienação dos bens municipais;

VIII – autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo;

IX – autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios;

[...]

X – autorizar concessões ou permissões para exploração de serviços públicos.

Essas hipóteses revelam o modelo adequado de **autorização legislativa**, isto é, aquele em que a autorização é **instituída pela própria norma constitucional local**, mediante





provocação do Executivo, e opera como mecanismo de controle institucional da Câmara sobre determinados atos relevantes da Administração Pública. São autorizações expressamente previstas, com finalidade jurídica clara e função constitucionalmente legitimada.

Não se cuida, neste caso, de mera faculdade normativa genérica nem de sugestão disfarçada em forma legal, mas sim de ato típico de controle político-jurídico, o qual pressupõe a existência de processo administrativo previamente instaurado no âmbito do Poder Executivo, sendo a anuência legislativa elemento necessário à validade do ato.

Fora dessas hipóteses, qualquer tentativa de "autorizar" o Executivo por meio de projeto de iniciativa parlamentar configura desvio de finalidade legislativa e afronta direta aos princípios constitucionais da separação e harmonia entre os Poderes, representando indevida intromissão na esfera de atribuições administrativas do Chefe do Executivo.

Nesse contexto, embora bem-intencionada, a análise do Projeto de Lei de autoria do Exmo. Vereador Pacheco — que busca autorizar o Executivo a celebrar termo de cooperação com entidade pública — não se revela juridicamente adequada. Ainda que, em tese, a matéria possa guardar relação com o disposto no art. 22, IX, da Lei Orgânica Municipal, a proposição não decorre de provocação formal do Executivo, tampouco se vincula a processo administrativo concreto visando à celebração de convênio ou consórcio público.

Trata-se, portanto, de iniciativa unilateral do Poder Legislativo com o objetivo de induzir a prática de ato administrativo futuro, em desconformidade com a sistemática legal e constitucional vigente

Esse tipo de proposição incorre em dupla violação: de um lado, afronta a reserva de iniciativa do Executivo para atos que dizem respeito à condução da administração pública e à conveniência da cooperação institucional; de outro, subverte o papel da Câmara, que passa a legislar sem conteúdo prescritivo efetivo, limitando-se a permitir o que já é permitido, sem impor deveres, criar direitos ou alterar o estado jurídico vigente.

A forma, aqui, não supre o vício de conteúdo. Mesmo que travestido de projeto de lei, o enunciado autorizativo não possui força normativa, pois não é produto de competência concorrente nem de autorização expressamente prevista na Lei Orgânica. A ausência de provocação formal do Executivo e de fundamento jurídico específico para a autorização proposta retira-lhe a juridicidade, convertendo-o em **mero instrumento simbólico de atuação parlamentar**, incompatível com o modelo constitucional do processo legislativo.





Conclui-se, portanto, que a **validade dos projetos de lei autorizativos no âmbito do Município de Viana está restrita às hipóteses expressas na Lei Orgânica Municipal**, nas quais a autorização legislativa é condição indispensável para atos específicos da Administração.

Fora dessas situações, a utilização da linguagem autorizativa, sobretudo sem provocação do Executivo, configura desvio de finalidade, quebra da lógica da separação dos Poderes e afronta ao devido processo legislativo.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 27/2025, pelas seguintes razões: (i) *trata-se de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, o qual detém a competência para avaliar a conveniência da celebração de convênios com outros entes federados e deflagrar, se for o caso, o correspondente processo legislativo*; e (ii) *o projeto, ao se limitar a uma autorização genérica, incorre em esvaziamento de conteúdo normativo, carecendo de comando deôntico e força cogente, o que compromete sua juridicidade*.

Nesse sentido, **recomenda-se a conversão da proposta em indicação ao Poder Executivo**, instrumento regimental adequado para a sugestão de providências administrativas ou legislativas de sua competência exclusiva, preservando-se, assim, o equilíbrio entre os Poderes e o devido processo legislativo.

Ressalte-se que este parecer é de natureza opinativa e orientadora, destinado ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, para os fins de controle preventivo de constitucionalidade e regularidade da proposição.

Enfatize-se, por fim, que a apreciação do mérito político e da pertinência temática da matéria compete às Comissões Permanentes, desde que superados os óbices de ordem constitucional e formal ora apontados.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 24 de março de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341



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 35003800360033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **24/03/2025 16:39**

Checksum: **FA718B183A69DA7BCBFBABD1C28D3AC301E502C0DBC877DC7E614A19D982B29C**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **24/03/2025 16:49**

Checksum: **9D7CD2C852E09937E768815FE3F67750DFF6023D9353629EEEFBA57A99916E73**

