



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

PROJETO: 37/2025.

ASSUNTO: PROGRAMA BOLSA UNIFORME ESCOLAR

Objetivo: Verificar o aspecto legal do Projeto de Lei

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei 37/2025 de iniciativa da Vereadora Sandra Gomes que AUTORIZA O PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE LARANJA DA TERRA A INSTITUIR O PROGRAMA BOLSA UNIFORME ESCOLAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS para análise e emissão de Parecer, para verificar o aspecto formal, legal e constitucional do mesmo.

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 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.

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 n°. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGU- RANÇA. 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

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 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.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Conforme narrado no relatório, o projeto de lei de autoria da Vereadora possui caráter autorizativo, objetivando "permitir" que o Poder Executivo INSTITUA O BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA UNIFORME ESCOLAR para os estudantes.

Embora, louvável a iniciativa da Parlamentar, uma vez que o programa citado – considerando apenas as informações contidas na propositura – promoveria um benefício aos servidores, 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 “construtivismo 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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

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 construtivismo 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.

A concepção, nesse ponto, dialoga com a teoria do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio, para quem a norma jurídica não pode ser compreendida isoladamente, mas sim como parte de um sistema finito, porém indeterminado, de proposições que se coordenam por relações de coerência e hierarquia. Segundo Bobbio: “**a norma só é jurídica se for reconhecida como tal no sistema do qual faz parte; uma norma solta é um nada jurídico**” - é justamente a integração funcional entre normas que assegura a completude e a eficácia do ordenamento como sistema de regulação.

Esse rigor teórico permite compreender por que determinadas espécies legislativas, embora formalmente editadas, não se qualificam como normas jurídicas sob o prisma da dogmática. É o caso, notadamente, das chamadas **normas autorizativas**, frequentemente propostas por vereadores no âmbito legislativo municipal, com fórmulas do tipo: “**Fica o Poder Executivo autorizado a...**”.

A aparência de juridicidade conferida pela forma legal não supre a ausência de conteúdo prescritivo, pois os enunciados não descrevem hipótese normativa consistente, tampouco prescrevem relação deontica entre sujeitos de direito. Carecem, portanto, do elemento essencial que caracteriza a norma como unidade deontico-jurídica: **a vinculação entre fato e dever-ser**.





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

Ao permitir, sem impor; ao sugerir, sem obrigar; ao reiterar competências já atribuídas constitucionalmente ao Executivo, esses dispositivos legislativos não introduzem qualquer modificação na estrutura do sistema jurídico.

A permissividade genérica – típica das autorizações – não cria, modifica ou extingue relações jurídicas, uma vez que, como pontua o Professor Paulo de Barros Carvalho *“a linguagem informativa ou expressiva, que muitas vezes se apresenta em textos legais, não é suficiente para caracterizar uma norma jurídica: é necessário que o enunciado desempenhe função diretiva e esteja apto a incidir sobre a realidade”*.

Ilustra-se o problema com uma situação ordinária:

- 1) *um vereador propõe lei autorizando o prefeito a construir uma creche em determinado bairro.*
- 2) *O projeto é aprovado, sancionado e publicado. Entretanto, nenhuma providência é adotada.*
- 3) *Quando questionado, o Chefe do Executivo responde: “Fui autorizado, mas não sou obrigado.”*

E, de fato, tem razão o chefe do Poder Executivo. A norma aprovada não o vincula juridicamente.

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

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 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.

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 Fernandes⁶, 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**”. 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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

Deputados, que consolidou seu entendimento na Súmula de Jurisprudência nº 17, 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**”.

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

⁷ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www2.camara.lcg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas/s1.pdf>





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

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 legislativa 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*





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

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 na 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 426/2017⁸, **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.

Em especial no plano municipal os parâmetros da simetria com a Constituição Federal não permite flexibilização que comprometa a divisão de competência. **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.

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,

⁸ 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





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

como a separação dos Poderes, a legalidade, a função típica do Legislativo e a reserva de iniciativa. No caso do Município, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara conformam o marco normativo dentro do qual se deve avaliar a validade e a legitimidade de proposições parlamentares.

O Regimento Interno da Câmara 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, nos arts. 63, 68, 100, 106, e outros, traz situações nas quais a autorização legislativa é condição de validade para certos atos administrativos do Poder Executivo.

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, e é 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 da vereadora que busca autorizar o Executivo a intituir o PROGRAMA BOLSA UNIFORME ESCOLAR, revela juridicamente inadequada e inconstitucional. A proposição não decorre de provocação formal do Executivo, tampouco se vincula a processo administrativo concreto visando à uma necessidade de autorização.





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

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 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 supra identificado, pelas seguintes razões: (i) **trata-se de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo**, o qual detém a competência para avaliar a conveniência e a oportunidade de conceder benefícios a servidor público do executivo, sobretudo sabendo que PROGRAMA BOLSA UNIFORME ESCOLAR depende de orçamento e de impacto orçamentário dada a sua continuidade, e se o quiser deflagrar o pode fazer independente da presente autorização, se for o caso, pode deflagrar o correspondente processo legislativo; e (ii) **o projeto, ao se limitar a uma autorização genérica, incorre em esvaziamento de conteúdo normativo**, carecendo de comando deontico e força cogente, o que compromete sua juridicidade, uma vez que o prefeito não precisa de autorização para deflagrar o processo legislativo para tal concessão, se o quiser fazer.





CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CASA LEGISLATIVA MUNICIPAL WALDEMIRO SEIBEL

Nesse sentido, **recomenda-se a conversão da proposta de Projeto de Lei 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 inconstitucional e formal ora apontados.**

Eis aí o PARECER.

Laranja da Terra/ES, 21 de outubro de 2025.

VITO BENO VERVLOET
Assessoria Jurídica

