



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PAULO AFONSO
Av. Apolônio Sales, 495, Centro, CEP. 48.601-200, Tel. 3282 3850
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER Nº ____/2026

EMENTA. Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, previstas na forma do Art. 34, I, § 1º, "a", Art. 50, § 1º ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal. Apreciação e voto da CCJ acerca do **PL Nº 035/2026 "Dispõe sobre a instituição de Parecer Referencial pela Procuradoria Geral do Município, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta e dá outras providências"**. De autoria do Chefe do Executivo Municipal. A CCJ opina pela rejeição do referido projeto de lei, entendendo padecer de **vício de inconstitucionalidade material de "Delegação Inversa"** consoante entende o STF. A CCJ, nos termos do Art. 44, § 2º, do Regimento Interno, sugere ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei específica que regule a estrutura administrativa e a carreira de procurador municipal, a exemplo da LC nº 73/1993 e Lei nº 9.028/1995, em âmbito federal, a exemplo da AGU.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Nº 035/2026 "Dispõe sobre a instituição de Parecer Referencial pela Procuradoria Geral do Município, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta e dá outras providências". De autoria do Chefe do Executivo Municipal.

O referido PL foi recebido na secretaria da CJJ, no dia 28 de abril de 2026.

O prazo para manifestação da CJJ é de 10 (dez) dias, conforme reza o art. 43 do Regimento Interno.

A referida comunicação se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final – CCJ, para fins de parecer, na forma do Art. 34, I, § 1º, "a", Art. 50, § 1º, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal.

É o que tem a relatar.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Ab initio, invoco a prerrogativa de emitir o parecer, na forma contida no art. 49, XI, do Regimento Interno.

O projeto de lei em apreço visa instituir parecer jurídico referencial pela Procuradoria Geral do Município, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

A proposição legislativa em tela revela que é inspirada no modelo da Advocacia Geral da União (AGU), em âmbito federal, que disciplina a manifestação jurídica referencial.

Na justificativa expressa que a força vinculante do parecer referencial para toda a Administração Municipal, direta e indireta, é o ponto central para garantir que a orientação jurídica não seja apenas uma recomendação, mas um pilar de uniformização da conduta estatal.

Observa-se, portanto, que a proposição legislativa objetiva instituir mecanismo de padronização da atividade consultiva, denominando “**parecer jurídico referencial**” de eficácia vinculante autorizando à sua utilização como fundamento suficiente à prática de atos administrativos, com dispensa de análise jurídica individualizada, desde que haja aderência do caso concreto ao paradigma previamente fixado.

Diante uma análise detida e minuciosa do projeto de lei em tela, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final (CCJ), passa a opinar.

De início, importa consignar que a matéria contida na proposição legislativa em apreço - visa à regulamentação de um “**parecer jurídico referencial**”, a ser estabelecido como parâmetro em sede municipal, no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, valendo-se da LEI – instrumento normativo *stricto sensu* (Estrita Legalidade) de caráter abstrato e geral, que passará a ser estabelecido de forma vinculante e geral em matérias com situações fáticas equivalentes.

Neste contexto, impende frisar que a Procuradoria Geral do Município (PGM), na justificativa da proposição legislativa cita que a matéria se inspira no modelo da Advocacia Geral da União (AGU), que disciplina a manifestação referencial no âmbito federal.

Com efeito, é fundamental ressaltar, em âmbito federal, a citada matéria é regulamentada pela **ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N° 55, 23 de maio de 2014**, que decorre de ato administrativo de caráter normativo/regulamentar, consubstanciado no âmbito dos Poderes da Administração Pública “**Poder Regulamentar/Normativo**”, e não por força de LEI, de cunho formal, abstrata e geral, assim vejamos:

“[...] **Orientação Normativa da AGU N° 55/2014:**

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos”

Neste caso, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, estamos diante de uma **Inconstitucionalidade material de “Delegação Inversa”**, isto porque, a Corte Suprema - entende que, mesmo considerando que o referido projeto de lei tenha sido de iniciativa do Executivo, ele apresenta inconstitucionalidade material por violação à Separação dos Poderes, ex vi do Art. 2º da Carta da República e a Reserva de Administração, uma vez que o Executivo, não necessita de autorização Legislativa, para regular tal matéria, que está no âmbito de sua competência administrativa. Isto tomando, por simetria, a **ORIENTAÇÃO NORMATIVA DA AGU N° 55/2014**, que disciplina no âmbito federal, do “parecer jurídico referencial”.

Nessa senda, é a ADI 3343/STF, da lavra do Ministro LUIZ FUX:

” AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.385 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FIXAÇÃO DE VALOR DE TARIFAS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO. (...) **INVASÃO DA ESFERA DE**

GESTÃO ESTRATÉGICA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. A atividade de gestão da Administração Pública é matéria reservada à iniciativa e competência do Chefe do Poder Executivo, sendo vedado ao Poder Legislativo imiscuir-se em decisões que envolvam a conveniência e oportunidade de atos administrativos. **2. A submissão de atos de gestão à prévia autorização ou controle excessivo do Legislativo (doutrina da delegação inversa/reserva de administração) configura vício de inconstitucionalidade material por violação ao Art. 2º da Constituição Federal. 3. Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da norma.”** grifo nosso

Nessa linha intelectual, faz-se necessário consignar que em âmbito federal, a Advocacia Geral da União (AGU), possui uma LEI ORGÂNICA (**LC nº 73/1993**), que define a estrutura administrativa dos órgãos e cargos efetivos da carreira de forma sólida e organizada, bem como previsto na **LEI Nº 9.028/1995**, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, in verbis:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 “Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências””

“LEI Nº 9.028/1995 “dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União [...]”

De outro giro, vale pontuar que o Município de Paulo Afonso, NÃO possui uma LEI ESPECÍFICA, que discipline os órgãos e a carreira de procurador. Tal circunstância, traz riscos consideráveis, pois a AGU possui estrutura sólida (LC 73/93) que garante impessoalidade e técnica, enquanto num ambiente sem regulamentação própria pode levar à personalização e ao uso político do instrumento.

Com efeito, diante da omissão legislativa municipal, ex surgem fragilidades que afetam a segurança jurídico-constitucional no tocante à matéria, senão vejamos: a) ausência de uma estrutura administrativa consolidada e de um controle técnico que poderá permitir o uso político na formulação de pareceres sem a imparcialidade necessária, o que pode configurar abuso de poder político; b) riscos jurídicos e administrativos, por ausência de lei específica da estruturação da

carreira de procurador, que lhe permita a segurança e efetividade no cargo, aliado a inexistência de procedimentos de controle, como ocorre no plano federal, com a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55/2014, que pode levar a insegurança jurídica, visto que o parecer referencial poderá ser revogado por critérios políticos a cada mudança de gestão, paralisando a Administração. Com efeito, a experiência institucional da AGU demonstra que o parecer referencial é tradicionalmente regulamentado por: a) orientações normativas; b) portarias; c) resoluções e d) outros atos administrativos internos. Visto que tais instrumentos asseguram a flexibilidade, controle técnico a atualização contínua, desde que amparado na existência de lei específica que regule a estrutura, a carreira e a classe dos procuradores municipais.

Sendo assim, considerando os fatos e fundamentos alhures expressos, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final – CCJ, entende que ao estabelecer o parecer referencial, por Lei, como se encontra, a emissão de pareceres jurídicos, poderá restringir a independência dos procuradores, limita o livre convencimento jurídico e induz à padronização rígida de situações que demandam análise casuística caso a caso. Com isso, tal interferência poderá comprometer a natureza técnica da função consultiva e pode afetar a própria juridicidade dos atos administrativos.

Portanto, o parecer referencial, enquanto técnica de padronização de manifestações jurídicas, insere-se no âmbito de gestão interna da atividade consultiva, sendo insuscetível de disciplina legislativa externa, uma vez que a matéria sob análise se encontra submetida à reserva da administração, compreendendo aspectos de auto-organização, gestão interna e definição de rotinas procedimentais.

No mérito, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final – CCJ, com fundamentos nos fatos e fundamentos alhures descritos, entende que o presente projeto de lei padece de **vício material de inconstitucionalidade de “Delegação Inversa”** a teor do posicionamento do STF. Ademais, viola o princípio da separação dos poderes, ao interferir em atos de gestão interna e afronta a reserva da Administração, ao disciplinar matéria de organização interna por lei formal.

Entretanto, nos termos do Art. 47, §2º, do Regimento Interno, a CCJ, sugere ao Chefe do Poder Executivo, que apresente uma lei específica para fins de regulamentar a estrutura administrativa e a

carreira de procurador, em sede municipal, a exemplo da LC nº 73/1993 e Lei nº 9.028/1995, em âmbito federal.

No mais, o referido projeto atende aos requisitos da LC nº 95/1998.

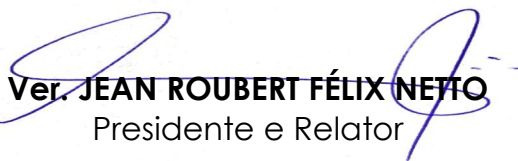
III – VOTO

No mérito, pelos fatos e fundamentos jurídicos trazidos à baila, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final – CCJ, na forma do art. 34, I, §1º, “a”, art. 50, §1º, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal, após uma análise detida do **PL Nº 035/2026**, opina pela **rejeição do referido projeto de lei**, dada a **inconstitucionalidade material por “Delegação Inversa”**, visto que viola o princípio da separação dos poderes e a reserva da Administração, por disciplinar matéria de organização interna, por meio de lei formal.

Outrossim, nos termos do Art. 47, §2º, do Regimento Interno, sugere ao Chefe do Executivo, a apresentação de lei específica que discipline a estrutura e a carreira de procurador, em sede municipal, ex vi da LC 73/1993 e Lei nº 9.028/1995, em âmbito federal.

É o parecer. Salvo, Melhor, Juízo.

Sala das sessões, 06 de maio de 2026.


Ver. JEAN ROUBERT FÉLIX NETTO
Presidente e Relator

Ver. PAULO GOMES DE QUEIROZ JÚNIOR
Membro



Ver. RUBENS VALENTIM DOS SANTOS
Membro