



PARECER JURÍDICO Nº 094/2025

Referência: Projeto de Lei Ordinária nº 46/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A PROMOVER CAMPANHAS DE INCENTIVO AO COMÉRCIO E INCREMENTO DA ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. ANTIJURIDICIDADE. ILEGALIDADE ORGÂNICA.

1 - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Deneval Rocha, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Ordinária (PL) nº 46/2025, de autoria dos Exmos. Vereadores, Sr. Marcelo Neumann, Sr. Victor Cremasco Barbosa e Sr. João Júnior Vieira dos Santos que *“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A PROMOVER CAMPANHAS DE INCENTIVO AO COMÉRCIO E INCREMENTO DA ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*

Constam dos autos: Projeto de Lei Ordinária nº 46/2025 (fls. 01/02); justificativa (fls. 03/04); comprovante de despacho do protocolo (fls.05); termo de despacho exarado, em 17 de julho de 2025 pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.06); termo de despacho exarado pela Presidência, com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões, exarado em





22 de julho de 2025 (fls.07); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.08); termo de despacho de tramitação exarado pela relatora do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.09); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.10).

Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral em 28 de julho de 2025 e, distribuído a essa parecerista em 05 de agosto de 2025.

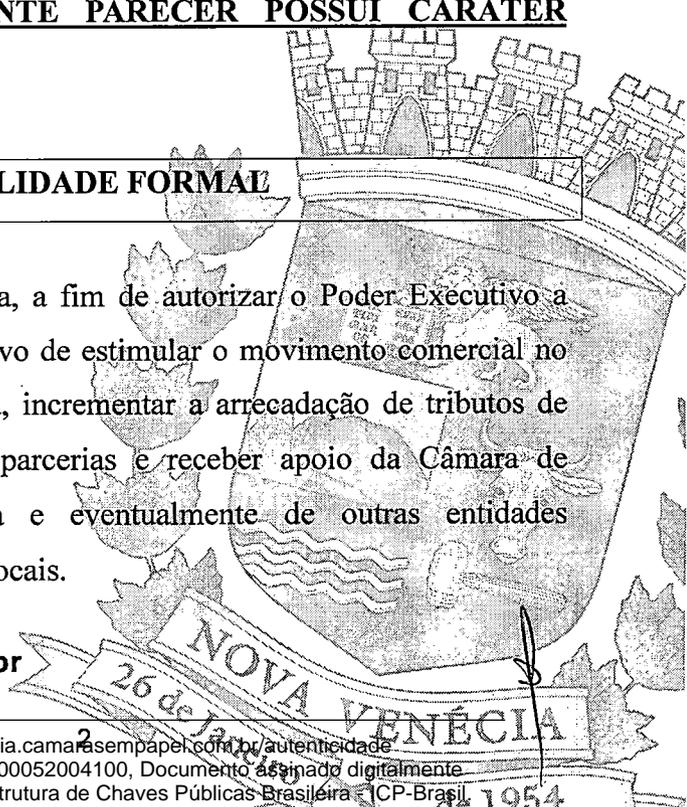
É o relatório. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária, a fim de autorizar o Poder Executivo a promover campanhas institucionais, com o objetivo de estimular o movimento comercial no Município de Nova Venécia e, por consequência, incrementar a arrecadação de tributos de competência municipal, podendo ainda firmar parcerias e receber apoio da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) de Nova Venécia e eventualmente de outras entidades representativas do comércio, indústria e serviços locais.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012.

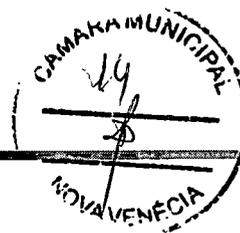
³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

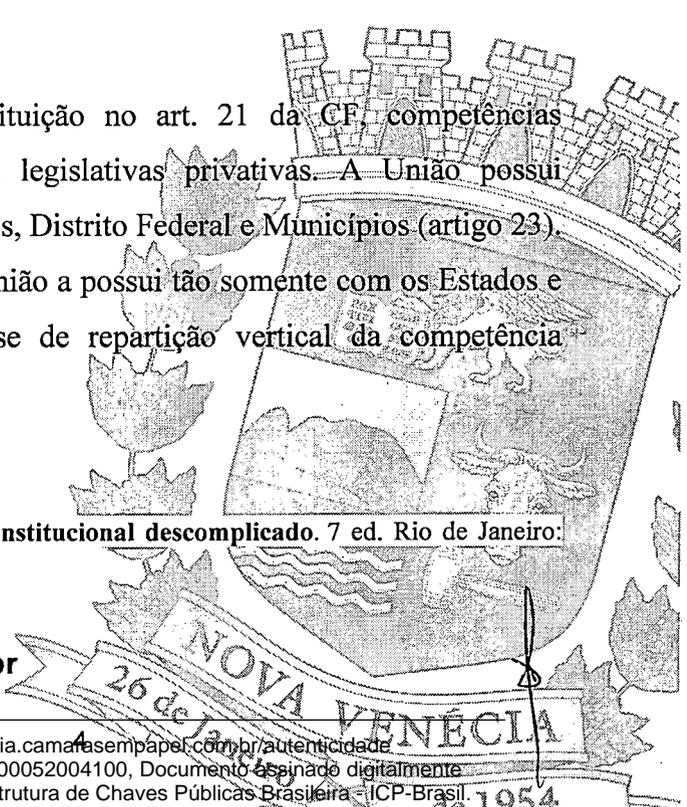
Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23). Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência

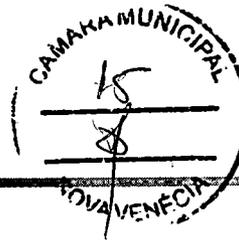
⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Verificando a propositura em apreço, nota-se a implementação ao requisito do art. 30, I inciso da CF/1988, pois o incremento da atividade comercial e da arrecadação tributária insere-se nesse âmbito de interesse local, não havendo vício de competência legislativa.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Entretanto observa-se que a proposição, de autoria parlamentar, é de natureza autorizativa, ou seja, não impõe obrigação ao Executivo, mas apenas o faculta a agir. Ocorre que a realização de campanhas institucionais já se insere na esfera de atribuições do Executivo, não dependendo de autorização legislativa.

Conforme Cavalcante Filho (2024, p.444):

Não se pode, obviamente, autorizar o Executivo a exercer função que já lhe é constitucionalmente conferida, sob pena de se ter uma verdadeira “lei didática”, algo incompatível com o próprio instrumento da lei e com o princípio da legalidade (art. 5º, II). Desse modo, é preciso evitar que o Legislativo para escapar de uma impossível inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, incida em outra, por editar uma lei despicienda e, mais que isso, inócua e desprovida de qualquer efeito prático.

Logo, embora formalmente enquadrado na competência municipal, o projeto padece de inconstitucionalidade material, como se passará a discorrer a seguir.

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

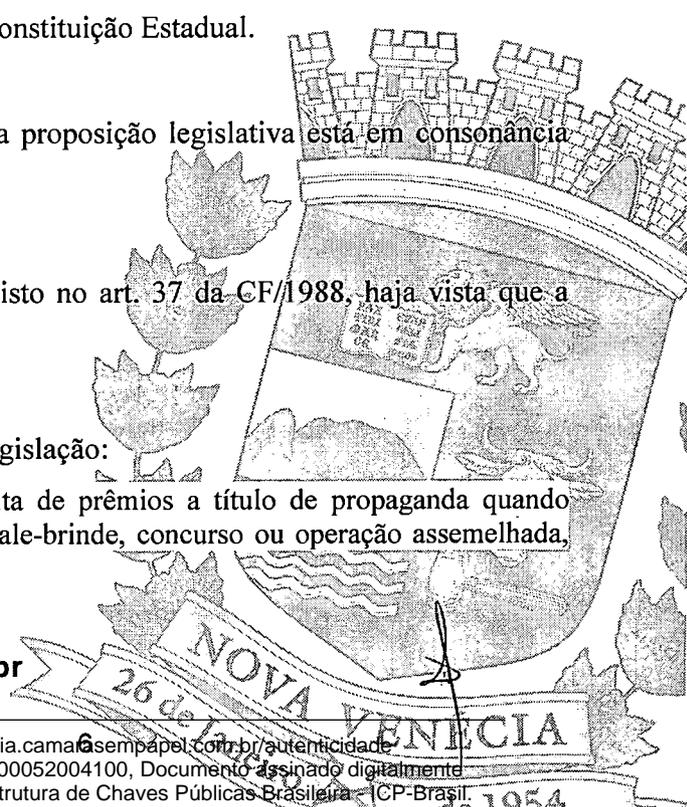
A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

A proposição viola o princípio da legalidade, previsto no art. 37 da CF/1988, haja vista que a matéria já está disciplinada na Lei nº 5.768/1971.

Conforme artigos 1º, 2º e art. 3º, inciso I da citada legislação:

Art 1º A distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda quando efetuada mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada,





dependerá de prévia autorização do Ministério da Fazenda, nos termos desta lei e de seu regulamento.

§ 1º A autorização somente poderá ser concedida a pessoas jurídicas que exerçam atividade comercial, industrial ou de compra e venda de bens imóveis comprovadamente quites com os impostos federais, estaduais e municipais, bem como com as contribuições da Previdência Social, a título precário e por prazo determinado, fixado em regulamento, renovável a critério da autoridade.

Art. 2º Além da empresa autorizada, nenhuma outra pessoa natural ou jurídica poderá participar do resultado financeiro das operações de que tratam os arts. 1º e 1º-A desta Lei, ainda que a título de recebimento de royalties, de aluguéis de marcas e de nomes ou assemelhados. (Redação dada pela Lei nº 14.027, de 2020)

Art 3º Independe de autorização, não se lhes aplicando o disposto nos artigos anteriores:

I - a distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio realizado diretamente por pessoa jurídica de direito público, nos limites de sua jurisdição, como meio auxiliar de fiscalização ou arrecadação de tributos de sua competência;

Nesta medida, ao admitir parceria com entidades privadas para distribuição de prêmios, o projeto cria hipótese não prevista na legislação federal, incorrendo em violação ao princípio da legalidade.

Ademais, a legislação já prevê a possibilidade legal de distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio realizado diretamente por pessoa jurídica de direito público, nos limites de sua jurisdição, como meio auxiliar de fiscalização ou arrecadação de tributos de sua competência (art. 3º, inciso I), tornando desnecessária a parceria com instituições privadas para esse fim.

Desta feita, o projeto encontra vício de inconstitucionalidade material insanável.

2.3 – JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

A juridicidade, no caso em concreto, é a harmonia entre a proposição legislativa com o Direito, ou seja, se sua forma e conteúdo vão ao encontro com a Constituição, as leis, os





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com todas as fontes do Direito (OLIVEIRA, 2014)⁹.

Verifica-se que a proposição conflita com a Lei nº 5.768/1971, que regula de forma exaustiva a distribuição de prêmios, e com a jurisprudência consolidada do STF que repele a edição de leis meramente autorizativas (ADI nº3.716/AP, Relator Ministro Cezar Peluso):

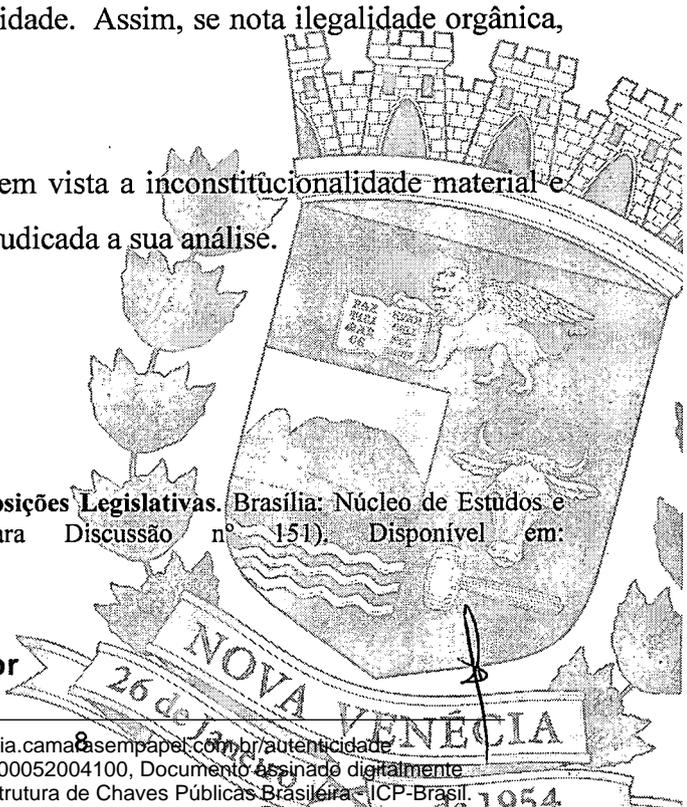
EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea "a", da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos.

(ADI 3176, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30-06-2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00026).

Já o princípio da legalidade orgânica, no presente caso, é a conformidade da proposição legislativa com a Lei Orgânica Municipal. A LOM rege a vida pública do Município de Nova Venécia, devendo esta estar em sintonia com a Constituição Federal e Estadual, sendo considerada a lei mais importante desta municipalidade. Assim, se nota ilegalidade orgânica, ao se violar o art. 66 da LOM.

Quanto ao requisito da técnica legislativa, tendo em vista a inconstitucionalidade material e antijuridicidade da proposição legislativa, fica prejudicada a sua análise.

⁹ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12 ago. 2025.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, essa procuradoria jurídica **OPINA** pela **INCONSTITUCIONALIDADE, ANTIJURIDICIDADE e ILEGALIDADE ORGÂNICA** do Projeto de Lei nº 46/2025.

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual se submete à apreciação superior.

Nova Venécia, 18 de agosto de 2025

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

