



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 26 de fevereiro de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº 12/2026** – “Dispõe sobre a autorização para realização de consultas públicas e enquetes participativas, de caráter consultivo, para definição de prioridades de obras e investimentos financiados por operações de crédito no Município de Santa Luzia/MG” – Participação popular – Audiências públicas – Enquetes – Caráter consultivo e não vinculante – Competência legislativa municipal – Interesse local – Autonomia municipal – Separação dos Poderes – Iniciativa parlamentar – Natureza autorizativa – Técnica legislativa – Ajustes formais recomendados – possibilidade de tramitação.

I - CONSULTA

A Câmara Municipal de Santa Luzia/MG solicita parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 12/2026, que pretende autorizar o Poder Executivo Municipal, quando da contratação de empréstimos, financiamentos ou operações de crédito internas ou externas, a realizar consultas públicas, audiências públicas, enquetes ou instrumentos similares de participação popular, com a finalidade de subsidiar a escolha e a definição de prioridades de aplicação dos recursos obtidos.

A proposta é oriunda do Poder Legislativo e se insere no contexto de fomento à participação popular e à publicidade dos atos de governo, prevendo, expressamente, caráter consultivo e não vinculante das manifestações colhidas (art. 3º), bem como afirmando tratar-se de lei autorizativa e orientadora (art. 5º).

É o relatório





II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

O exame da constitucionalidade formal de uma proposição legislativa municipal exige, em primeiro plano, a verificação de sua aderência à competência legislativa atribuída ao Município pela Constituição da República. O modelo federativo adotado em 1988 conferiu aos Municípios o status de entes autônomos, assegurando-lhes capacidade normativa própria para dispor sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, II), sempre em harmonia com a repartição constitucional de competências (CF, arts. 21, 22 e 24) e com a autonomia municipal prevista no art. 18 da Constituição.

No caso, o projeto disciplina mecanismo de participação popular voltado à definição de prioridades relacionadas à destinação de recursos obtidos por operações de crédito, no âmbito da gestão municipal. O conteúdo não invade competência privativa da União (CF, art. 22), nem institui regra geral de sistema financeiro, crédito ou política monetária; limita-se a autorizar, no plano local, instrumentos consultivos de escuta social, relacionados a escolhas administrativas e políticas públicas de alcance municipal.

Sobre o critério do interesse local, a doutrina aponta que a repartição de competências deve ser compreendida pela predominância do interesse envolvido, de modo que assuntos que repercutem direta e majoritariamente na comunidade municipal se inserem no espaço de conformação normativa local. Nesse sentido:

“À União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse





local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.” (José Affonso da Silva, 2005, p. 478)

Assim, sob o ângulo orgânico (competência), a matéria pode ser compreendida como relacionada ao modo de condução de políticas públicas locais e ao diálogo institucional com a população, vinculando-se à autonomia municipal e ao interesse local, sem conflito direto com competências reservadas a outros entes.

2.2. Da iniciativa

A análise da iniciativa legislativa deve observar a Separação dos Poderes (CF, art. 2º) e, por simetria, as hipóteses de reserva de iniciativa previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicáveis ao âmbito municipal como parâmetro de controle preventivo de constitucionalidade. Como regra, a iniciativa legislativa é concorrente; a reserva de iniciativa constitui exceção e deve ser interpretada com cautela, sob pena de esvaziamento indevido da função legislativa.

Em síntese, há vício formal de iniciativa quando a proposição parlamentar: (i) trata de matéria inserida no rol de reserva do art. 61, § 1º; (ii) interfere diretamente na estrutura, organização, funcionamento interno ou atribuições de órgãos do Executivo; (iii) impõe deveres administrativos específicos, com comandos impositivos, criando obrigações diretas e imediatas ao Chefe do Executivo e aos seus órgãos, ou ainda (iv) cria cargos, altera regime de servidores ou fixa remuneração.

No caso concreto, o texto do projeto se apresenta, do ponto de vista redacional, como autorizativo: “fica o Poder Executivo Municipal autorizado” (art. 1º) e “poderá assegurar ampla publicidade” (art. 4º), além de prever que as manifestações colhidas não geram obrigação jurídica ao Executivo (art. 3º) e de registrar caráter autorizativo e orientador (art. 5º).

Esse conjunto normativo, ao menos na forma em que está redigido, não contém comandos típicos de imposição (“deverá”, “fica obrigado”, “implementará”),





nem estabelece etapas procedimentais obrigatórias capazes de condicionar a atuação administrativa. Em consequência, a proposição tende a se manter no espaço da sugestão legislativa dirigida ao Executivo, preservando a discricionariedade administrativa quanto à conveniência, oportunidade e meios de implementação.

Há, contudo, uma observação técnica relevante: a denominação “autorização” deve ser aferida pelo conteúdo. Aqui, o conteúdo confirma o caráter facultativo e consultivo, pois o projeto não vincula decisões administrativas nem cria dever de executar prioridades escolhidas em consulta (art. 3º).

Portanto, à luz do próprio texto apresentado, não se identifica, de forma manifesta, usurpação de iniciativa privativa, nem ingerência direta na organização administrativa do Executivo.

Do mérito jurídico-administrativo da proposição

No mérito, a proposta busca institucionalizar mecanismos de participação popular para subsidiar escolhas administrativas ligadas à destinação de recursos provenientes de operações de crédito. Do ponto de vista constitucional, a participação social e a publicidade dos atos administrativos decorrem de vetores estruturantes do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, parágrafo único) e dos princípios que regem a Administração Pública (CF, art. 37, caput).

O projeto, porém, foi cuidadosamente redigido para preservar a margem decisória do Executivo: a consulta é consultiva e não vinculante (art. 3º), e o Executivo permanece livre para decidir quanto à destinação final dos recursos, sem obrigação jurídica de seguir o resultado das manifestações.

Essa modelagem reduz risco de violação à Separação dos Poderes, pois não há substituição do gestor pela consulta, nem transferência do núcleo da decisão administrativa.





Sob o prisma financeiro-orçamentário, o texto também afirma não criar despesas obrigatórias (art. 5º).

Ainda que a realização de audiências e a divulgação de resultados possam acarretar custos indiretos, a própria lei prevê preferência por meios digitais oficiais e alternativas presenciais ou híbridas (art. 2º), o que, em tese, permite execução com estrutura já existente.

Por esse desenho, não se observa, no texto, criação de programa com obrigação de implementação, nem instituição de nova despesa continuada com comando vinculante.

Do ponto de vista de técnica legislativa e segurança jurídica, o acerto central do projeto está em: (i) manter a consulta como elemento de subsídio, sem criar vínculo (art. 3º); (ii) utilizar verbos de faculdade (“autorizado”, “poderá”); (iii) explicitar o caráter autorizativo (art. 5º).

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Para sanar os vícios apontados e adequar a proposição aos parâmetros constitucionais e legais, recomenda-se:

Regularização orçamentário-financeira

Instruir o projeto com a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT e da legislação de regência, antes do prosseguimento da tramitação e da deliberação em plenário.

III- CONCLUSÃO





Diante da análise realizada, conclui-se que o Projeto de Lei nº 12/2026, ao autorizar a realização de consultas públicas, audiências e enquetes de caráter consultivo para subsidiar a definição de prioridades relacionadas à destinação de recursos oriundos de operações de crédito, é materialmente compatível com a Constituição da República, por guardar relação com a participação popular (CF, art. 1º, parágrafo único) e com os princípios regentes da Administração Pública (CF, art. 37, caput), no contexto da autonomia municipal (CF, art. 18) e do interesse local (CF, art. 30, I e II).

No aspecto formal, não se identifica, no texto apresentado, vício manifesto de iniciativa, pois a proposição foi estruturada como autorizativa, preservando a discricionariedade do Poder Executivo e afastando caráter vinculante das manifestações colhidas (art. 3º), além de empregar verbos de faculdade e afirmar expressamente que não interfere na organização administrativa (art. 5º).

Recomenda-se, antes do prosseguimento da tramitação, a realização das adequações orçamentária apontada, para regularidade documental e maior segurança jurídica.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

