



MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)

procuradoria@itapemirim.es.gov.br

Para:
SIGET

Ref.:

Autógrafo. Projeto de Lei Ordinária nº 035/2026. BPMS Protocolo 013066/2026.

Senhor Secretário,

Prefacialmente é importante destacar que o exame da Assessoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados nos autos ora apresentados e, à vista de tais, sob análise, razão pela qual não se incursiona em discussões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes. Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes MEIRELLES (in Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros, São Paulo, 2015, p. 204), “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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”. Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria com base na legislação pertinente a matéria, não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico. Observe-se, para tal, que dito Projeto de Lei fôra objeto de análise e aprovação, sob responsabilidade, à Casa dos Edis, seja por aquela Procuradoria seja pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, seja pelo Plenário de referida Casa.

À vista do relevante múnus de apreciar Projeto de Lei encaminhado pela Casa de Leis, para o autógrafo do Executivo, julgamos necessário uma prévia exposição, para a tomada de decisão, ora lançada como proêmio, e eventualmente adotada **posteritas erit bona**.

Não mais se discute a posição federativa dos municípios, como ente público de grandeza constitucional: tal é que o Min. Sepúlveda Pertence fez assentar à ADI 2080/RJ (DJe 22/03/2002) que “na federação, não há área ou suas projeções que não estejam no território de um Estado ou do Distrito Federal e, simultaneamente, de um Município.” É no município que a Federação exsurge e acontece. É no município que as pessoas vivem. Porém, é o município o ente federativo o mais carente de recursos, o menos dotado de verbas na partilha financeira e tributária das receitas arrecadadas da sociedade. Dada pelo poder popular, a redação constituinte veio fixar que o município pode legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber (CF art.30 incs. I e II). É certo que não pode haver invasão de competências entre os entes, nem entre os poderes. Por lógica decorrência, respeitar-se-ão os princípios de simetria constitucional e de separação dos poderes. Nessa toada, as ações de governo devem ser articuladas em programas, e executadas à luz de existência/suficiência orçamentária.

Assim fixada a competência **ratione materiae** nos termos da Lei Orgânica do Município (LOM) à Casa dos Edis (Tít.I, Cap.II, S.II, arts.12 e 13), o é sob condição taxativa, não sendo possível aplicação de interpretação analógica ou extensiva. De igual forma taxativa, a competência do Executivo está fixada no art.36 da LOM.



Autenticar documento em <https://camaraitapemirim.splonline.com.br/spl/autenticidade> com o identificador 33003100380039003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Protocolo: 130
Documento di
Identificador: 1247400ad109df155ec8c9658de83b0b



MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)

procuradoria@itapemirim.es.gov.br

Nesse sentido, nos termos do Tema 917 STF, *“não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*. Note que não é de pronta conclusão que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Veja-se, nesse sentido, a adoção das emendas impositivas ora previstas no art.144-A da LOM (Emenda 32/2022).

Mesmo à luz do precitado Tem 917/STF, a ação pretendida reclama a igualmente precitada existência/suficiência orçamentária. Como nada fôra encartado nestes autos acerca de tal última condição, não há como ponderá-la. A responsabilidade fiscal reclama correta congruência entre a despesa pré-fixada, cujo limite é a arrecadação, esta que é estimada. Como regra de responsabilidade fiscal, só se gasta o que se arrecada. Dessa forma, a implementação de políticas públicas depende não só dos recursos públicos, mas de ações efetivas para tal. A dialética busca estabelecer o limite entre (i) a necessidade de se garantir a efetividade de um determinado direito prestacional, e (ii) a saúde financeira das contas públicas do Estado para a sua realização, a denominada reserva do possível. Não há quem negue a factual ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao Estado. Todavia, se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna, aquilo que vem sendo afirmado como o “mínimo existencial”. Tal conceito vem sendo afirmado à luz do que se convencionou como gerações (ou dimensões) dos direitos humanos. Porém, como é visível ao caso, a pretensão busca prestar serviço público em benefício de particular.

A pretensão manifesta no neodiploma impõe ação, posto que a institui obrigação de *“assegurar condições adequadas de conforto térmico nas salas de aula das escolas e creches da rede pública municipal (...) incluindo, sempre que possível, a instalação de sistemas de energia solar”*, sob prazo para regulamentação, e à margem da precitada condição de existência/suficiência orçamentária. É visível que, nesse caso, a pretensão resulta em impor ao Executivo a obrigação de realizar atividades específicas de caráter contínuo e estruturado.

Nesse ponto, importante destacar que a pretensão se divide em dois (2) eixos de alta relevância. Uma, é o conforto térmico à sala de aula. Essa matéria já fôra deferida pelo Governo do Estado do Espírito Santo (lei estadual 11605/2022), e busca igual tratamento a nível federal (projeto de lei 4249/2024), como o estabelecimento de condições ambientais favoráveis à sala de aula. Se ao trabalhador administrativo é ofertado tal conforto térmico, por que não aos alunos municipais? O segundo eixo, é o uso energia elétrica oriunda de fontes renováveis, bem a saber, a energia solar. O uso de energia elétrica por geração solar, em próprios municipais, inclusive em iluminação pública à orla, já é realidade em muitos municípios. Tal investimento, com foco em uma agenda de sustentabilidade, impacta positivamente com a redução nas despesas contratadas de energia elétrica.

Desejo consignar, como dito, a alta relevância dos temas, e por tal abrangência -plurianual- a iniciativa dos Edis, embora de alta relevância e pertinência, invade a reserva de administração, subtraindo do Executivo a faculdade de planejar, coordenar e executar as políticas públicas de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade administrativa. Materializar-se-ia ofensa ao princípio da reserva de administração. Como fixado pelo STF, é pois o que *“impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.”* (RE 427574-ED/ MG, DJe 13.02.2012; ADI 3343 DJe 22.11.2011). O vício de iniciativa se acentua quando se observa que a norma proposta avança sobre o detalhamento operacional da atividade imposta ao Executivo, não só



Autenticar documento em <https://camaraitapemirim.splonline.com.br/spl/autenticidade> com o identificador 33003100380039003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Protocolo: 130
Documento digitalizado em: <http://bpms.itapemirim.es.gov.br/governo-digital.html#/portal/>
Identificador: 1247400ad109df155ec8c9658de83b0b



MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM

CNPJ nº 27.174.168/0001-70

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Praça Domingos José Martins, sem número – Centro - 29.330-000 – Itapemirim (ES)

procuradoria@itapemirim.es.gov.br

criando despesa, mas flagrantemente dispondo sobre utilização de cargo público em benefício de particular.

A indicação genérica de que as despesas correrão por dotações próprias não atende aos requisitos do plano anual de contratações e ao de responsabilidade fiscal. Bem a propósito, restou consignado à LOM (arts.92-93) ser de iniciativa do Executivo a lei que estabeleça as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ainda que propostas emendas -*pontue-se: originárias do Executivo*- ao orçamento anual, atento ao disposto no art.104 da LOM, aquelas têm de ser compatíveis como o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de ser obrigatória a indicação dos recursos necessários à sua execução. Não demasiado, note-se expressa dicção do art.110 da LOM, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por derradeiro, mas não menos importante, Nota-se a dicção do art.113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (com a redação que lhe foi imposta pela EC 95/2016) que fixa que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*, o que não consta nos autos do projeto. O mesmo quadra a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -lei complementar federal 101/2000, art.16 inc.I- ao estabelecer que *“a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes”*.

Em face de toda a fundamentação jurídica exposta, conclui-se que o Projeto de Lei em referência, embora dotado de inegável mérito material e relevância, encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação de poderes. Como dito e demonstrado, dita proposição invade a reserva de administração do Executivo ao instituir um programa de governo permanente, detalhar procedimentos operacionais de gestão e criar despesas públicas sem a devida observância das regras de iniciativa privativa legalmente fixadas.

Dessa forma, à luz da necessidade de preservar a harmonia entre os poderes e garantir que a organização da administração pública municipal ocorra de forma planejada e dentro das competências legais de cada órgão, e não pela relevância e pertinência do tema apresentado, **d.m.v.**, cremos ser necessário e, por tal, impõe-se o VETO TOTAL ao Autógrafo de Lei em questão,.

É como entendemos.

Paulo José Azevedo Branco Advogado – OAB/5513/ES Procurador Municipal – matr.108343	
---	--



Autenticar documento em <https://camaraitapemirim.splonline.com.br/spl/autenticidade> com o identificador 33003100380039003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Protocolo: 130
Documento di
Identificador: 1247400ad109df155ec8c9658de83b0b