



Processo Eletrônico nº 2141/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 118/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Projeto de Lei nº 118/2024. Altera o Anexo I da Lei 3.427, de 18 de dezembro de 2024 (LOA/2025). 1. Aspecto formal observado. 2. Tramitação pelo rito ordinário. 3. Competência por interesse local (CF, art. 30, I). Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, § 1º, II, "b", c/c art. 165, I, II e III). 4. Aspecto material observado (CF, art. 167, V e VII, c/c arts. 41, II, 42 e 43, § 1º, I, § 2º e 46, da Lei 4.320/64). 5. Constitucionalidade e legalidade. 6. Regular técnica legislativa, observada a recomendação proferida de emenda modificativa ao art. 1º

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 118/2025, de autoria do Prefeito, que altera o Anexo I da Lei 3.427, de 18 de dezembro de 2024 (LOA/2025), encaminhado pelo OF/PMV/SEMGOV/Nº 200/2025 e protocolizado na Câmara Municipal de Viana em 25/09/2025, sob o processo eletrônico nº 2141/2025.

Trata-se de projeto de lei ordinária que tem por objeto a inclusão da Associação de Pastores e Líderes Evangélicos do Município de Viana/ES - ASPLEVI no Anexo I - Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios da Lei nº 3.427/2024.

A proposição justifica-se pela necessidade de manter a compatibilidade entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025 e a Lei Orçamentária Anual - LOA do Município referente ao exercício financeiro de 2025. Conforme exposto na mensagem do Chefe do Poder Executivo Municipal, a inclusão da referida entidade no rol de beneficiárias de recursos públicos municipais visa assegurar a adequação formal e material das peças orçamentárias, atender aos requisitos de regularidade orçamentária e possibilitar o repasse financeiro em conformidade com os princípios da legalidade, transparência e eficiência da Administração Pública. É o relatório.





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 qualquer 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 Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

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.

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 entendimento pacífico jurisprudencial do STF, 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 buscara 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.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Co-

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: Malheiros, 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 nº. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

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





missões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: a) *aspecto formal*; b) *aspecto material* e; c) *técnica legislativa*.

3.1. Aspecto formal – admissibilidade

A constitucionalidade formal refere-se à compatibilidade do projeto de lei com as normas que disciplinam o processo legislativo, previstas na Constituição Federal e de observância obrigatória pelos entes federados.

Denomina-se formal por exigir a análise do procedimento adotado na elaboração da norma, ou seja, a verificação da regularidade do processo de formação legislativa quanto aos requisitos constitucionais aplicáveis.

Para fins de análise sistemática, o aspecto formal subdivide-se nos seguintes elementos: a) competência legislativa; e b) iniciativa.

3.1.1. Competência legislativa - local

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 118/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: “A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados”.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que “Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ *Curso de Direito Constitucional*, 22 ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."*

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

No tocante à competência legislativa, verifica-se que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 118/2025 possui inequívoco interesse local, enquadrando-se na competência privativa do Município, conforme os artigos 29, 30, inciso I, e 18 da Constituição Federal, que asseguram a autonomia municipal e sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Tratando-se especificamente de matéria orçamentária, a competência municipal encontra respaldo no art. 61, §1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, bem como no art. 31, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece em seu art. 18:

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."

Assim, resta evidenciada a competência do Município para dispor sobre matéria de natureza orçamentária de interesse local, conferindo legitimidade constitucional à proposição legislativa ora analisada.

3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003900360038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, inciso II, *b*, da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, II, por ser atributo do Prefeito, por ser respeitante a matéria orçamentária.

Assim, verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: *"A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"*.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionamento da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

⁹ Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incommunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providências administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo no caso as matérias inerentes a cargos públicos e organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, b, c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, I e II).

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso *de quaisquer das matérias* previstas no art. 61, §1º, ou especificamente, do inciso II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. §4º DO ART. 80 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IGARASSU. DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. PROJETO DE EMENDA EMANADO DA CÂMARA MUNICIPAL E NÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INICIATIVA RESERVADA. ART. 61, §1º, II, A DA CF. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, À UNANIMIDADE DE VOTOS. As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do presidente da república, pelos princípios da simetria e da separação de poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos chefes do executivo, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. Compete a iniciativa privativa do chefe do executivo municipal Leis que disponham sobre, nos termos do art. 61, §1º, II, a da CF, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. No caso em apreço, o §4º do art. 80 da Lei orgânica do município de Igarassu, introduzido pela emenda n. 72/2011, cujo teor assegura ao servidor público municipal que seja profissional abrangido pelo sistema crea/confea, das administrações, direta e indireta, ativos, pensionistas e aposentados, além dos direitos garantidos pela Constituição Federal, todos os direitos decorrentes da Lei federal 4.950 - A de 22 de abril de 1960 se afigura inconstitucional em razão de o projeto de emenda ter sido emanado da Câmara Municipal e não do chefe do executivo municipal, verdadeiro legitimado para propor projeto que verse sobre a remuneração dos servidores/funcionários públicos, conforme acima exposto. Vício formal subjetivo, face a inobservância do devido processo legislativo, verificado na fase de inicia-





tiva do processo de formação da Lei. Inconstitucionalidade declarada, à unanimidade de votos. (TJPE; Rec. 0003429-48.2011.8.17.0710; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Bartolomeu Bueno de Freitas Moraes; Julg. 10/08/2015; DJEPE 24/08/2015)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, são privativas do Presidente da República, que à luz do princípio da simetria são privativas do Prefeito, conforme disposto no art. 31, parágrafo único, da Carta Política Local, que se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)¹¹, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes¹² *“que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.”*

Precisamente quanto ao deflagramento do processo legislativo da proposição sob exame, o art. 61, § 1º, inciso II, *b*, da Carta Política Federal, estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República a matéria orçamentária. De igual forma e repetindo o texto constitucional, guardadas as devidas proporções, o art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica do Município de Viana, também prescreve no mesmo sentido.

Ainda neste sentido, a Carta Política Federal, estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme disposto no art. 165, I, II, e III, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Por sua vez, os municípios possuem idêntica normatização quanto aos Prefeitos no seu ordenamento jurídico. Neste sentido, a ilação que se retira, sem qualquer sofisma, é que a iniciativa para a propositura é privativa do Presidente da República, guardadas as devidas proporções para o Prefeito, inclusive quando se tratar de alteração e/ou adequações, sob pena de usurpação de competência, conforme os seguintes excertos do julgado do STF, por se tratar de matéria orçamentária:

[...] 3. Ao ignorar por completo a participação do Chefe do Poder Executivo, seja na conformação e discussão da proposição legislativa, seja na possibilidade de veto, já que não previsto no processo legislativo das emendas (CF, art. 60, §§ 2º e 3º), a norma impugnada violou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária (CF, art. 165). Precedentes. 4. O art. 138, parágrafo único, da Constituição do Estado de Roraima é materialmente inconstitucional, por violação ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da CF), que proíbe a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa. Além de ampliar a base de cálculo das receitas vinculadas, estendendo-a a todo o orçamento público, e

¹¹ EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

¹² *Direito Municipal Brasileiro*, 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





não apenas ao montante de receitas discriminadas no dispositivo constitucional (art. 198, § 2º, II, da CF), o dispositivo elevou o patamar de vinculação ao índice de 18%, contrariando o percentual definido na LC 141/2012. 5. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 6.059; RR; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 27/09/2019; DJE 15/10/2019; Pág. 48)

[...] 3. A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. [...] 4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais. (STF; ADI 5.897; SC; Tribunal Pleno; Rel. Min. Luiz Fux; Julg. 24/04/2019; DJE 02/08/2019; Pág. 213)

No mesmo sentido, o seguinte julgado do TJES:

[...] 4. Embora o Poder Legislativo possa apresentar emendas a fim de alterar as previsões contidas no projeto de Lei do orçamento anual, somente o pode fazer com observância ao plano plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias, e limitada às hipóteses de correção de erros ou omissões ou relacionadas com os dispositivos do texto do projeto de Lei, hipótese que não se viu nos autos [...] ou ao próprio Poder Executivo Municipal, acarretando impactos no orçamento público, deve ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, afinal, se ao órgão do Executivo Municipal recairá a obrigação, nada mais razoável do que atribuir ao Chefe do Executivo a iniciativa da Lei correspondente. 10. Pedidos julgados procedentes. (TJES; DirInc 001556692.2020.8.08.0000; Rel. Des. Ewerton Schwab Pinto Junior; Julg. 11/03/2021; DJES 20/04/2021).

Ainda neste sentido, o saudoso administrativista pátrio, MEIRELLES, Hely Lopes¹³, manifesta-se que “A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativa o poder de emenda, para que não se desfigure nem amplie o projeto original; [...] No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, **advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.**” – (sem grifo no original).

¹³ *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Assim, por se tratar de matéria orçamentária, o deflagramento do processo legislativo é privativo do Chefe do Poder Executivo Municipal, sob pena de vício formal de iniciativa, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência do STF é pacífica quanto à exclusividade da iniciativa do Poder Executivo em matéria orçamentária, conforme se depreende do Ag. Reg. no RE 612.594/RJ¹⁴:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323, § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

No mesmo sentido, a Corte Suprema reafirmou esse entendimento na ADI 5.897/SC¹⁵, assentando que:

"A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados."

Extraí-se, ainda, do referido julgado que "a usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar" configura vício formal insanável, reforçando que a competência para deflagrar o processo legislativo em matéria orçamentária é privativa e indelegável do Chefe do Poder Executivo.

Constata-se, portanto, que a iniciativa legislativa para a inclusão de entidades no rol de beneficiárias de subvenções sociais, por se tratar de matéria orçamentária, é de competência exclusiva do Prefeito Municipal, não podendo ser usurpada pelo Poder Legislativo.

3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) dos princípios orçamentários e constitucionais; b) finalidade da proposta legislativa; c) dos requisitos para a concessão de subvenções sociais; e d) Dos requisitos para a concessão de subvenções sociais*

3.2.1. Dos princípios orçamentários

¹⁴ STF, Ag. Reg. no RE 612.594/RJ, Relator Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 07/12/2010, DJe 01/02/2011.

¹⁵ STF, ADI 5.897/SC, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2019, DJe 02/08/2019.





Os princípios orçamentários constituem preceitos fundamentais que orientam a elaboração, execução e controle do orçamento público, estabelecendo diretrizes basilares a serem observadas na concepção da proposta orçamentária.

Consoante a doutrina especializada, princípios são "preceitos fundamentais e imutáveis de uma doutrina, que orientam os procedimentos e que indicam a postura a ser adotada diante de uma realidade"¹⁶. No âmbito orçamentário, esses princípios traduzem-se em normas imperativas que vinculam a atuação do administrador público.

Os princípios orçamentários possuem força cogente, haja vista estarem positivados em diversos diplomas normativos, notadamente na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Decreto-Lei nº 200/1967, no Decreto nº 93.872/1986 e nas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Trata-se, portanto, de diretrizes normativas de observância obrigatória na elaboração das peças orçamentárias, cuja inobservância acarreta vício formal no processo legislativo. Segue abaixo os princípios a serem observados pela proposta legislativa ora sob exame.

3.2.1.1. Princípio da legalidade e da reserva legal

O princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", constituindo-se em um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Embora frequentemente utilizados como sinônimos, os princípios da legalidade e da reserva legal possuem abrangências distintas. Conforme leciona Silva¹⁷, o princípio da reserva legal determina que certas matérias específicas só podem ser reguladas por lei, enquanto o princípio da legalidade traduz-se na submissão geral à lei.

Novelino¹⁸ aprofunda essa distinção, esclarecendo que:

"O princípio da legalidade possui uma abrangência mais ampla que o princípio da reserva legal. Enquanto o primeiro consiste na submissão a todas as espécies normativas elaboradas em conformidade com o processo legislativo constitucional (leis em sentido amplo), o princípio da reserva legal incide apenas sobre campos materiais específicos, submetidos exclusivamente ao tratamento do Poder Legislativo (leis em sentido estrito)."

¹⁶ MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Brasília: [editora], 2006.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

¹⁸ NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.





No âmbito do Direito Financeiro, a matéria orçamentária submete-se à reserva legal em sentido estrito, conforme pontuam Nascimento e Viotto¹⁹:

"A interpretação é que tanto a proposição quanto a alteração das leis orçamentárias terão que atender ao sentido estrito da norma legal, ou seja, a norma jurídica emanada tem que se reverter, eminentemente, do formato de lei, não podendo ser outro instrumento, tais como: regulamento, decreto, resolução etc. (lei em sentido amplo)."

Em decorrência desse princípio, o planejamento e o orçamento público são necessariamente veiculados por meio de leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais diplomas normativos são elaborados e encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, ao qual compete discuti-los, aprová-los e fiscalizar sua execução, conferindo legitimidade democrática às peças orçamentárias e aos atos de despesa emanados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A observância ao princípio da reserva legal em matéria orçamentária encontra-se expressamente prevista nos artigos 165, incisos I, II e III, §§ 1º, 2º e 5º, 166 e 167 da Constituição Federal, bem como nos artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 22 e 42 da Lei nº 4.320/1964.

3.2.1.2. Princípio da universalidade

O princípio da universalidade, consagrado nos artigos 2º e 6º da Lei nº 4.320/1964, constitui postulado essencial do sistema orçamentário brasileiro, determinando que todas as receitas e todas as despesas públicas devem estar expressamente contempladas na lei orçamentária.

A *ratio essendi* desse princípio reside em possibilitar ao Poder Legislativo o conhecimento prévio e integral de todas as operações financeiras do ente público, conferindo-lhe competência para autorizar, antecipadamente, tanto a arrecadação de receitas quanto a realização de despesas, impedindo, assim, que o Poder Executivo efetue quaisquer operações financeiras sem a devida autorização parlamentar.

Segundo dicção do art. 2º da Lei nº 4.320/1964:

"A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade."

No caso em análise, a inclusão da Associação de Pastores e Líderes Evangélicos do Município de Viana/ES - ASPLEVI no Anexo I da Lei nº 3.427/2024 encontra amparo

¹⁹ NASCIMENTO, Roberto Sérgio do; VIOTTO, Ricardo. Manual de Planejamento e Orçamento Público.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/31-legalidade-ou-reserva-legal>. Acesso em: [data].





no princípio da universalidade, na medida em que busca regularizar a situação orçamentária da entidade, permitindo que eventuais subvenções sociais a ela destinadas estejam devidamente autorizadas e discriminadas na lei orçamentária, em estrita observância ao comando legal.

A ausência de previsão expressa da entidade no rol de beneficiárias configuraria óbice à destinação de recursos públicos, por violação ao princípio ora examinado, razão pela qual a proposição legislativa revela-se necessária e juridicamente adequada.

3.2.1.3. Princípio da especialização (especificação discriminação)

O princípio da especialização, também denominado princípio da especificação ou discriminação, determina que as receitas e despesas públicas devem ser discriminadas de forma pormenorizada na Lei Orçamentária Anual, vedando-se dotações globais ou genéricas que dificultem o controle parlamentar e social sobre a execução orçamentária. Esse postulado encontra fundamento no art. 5º da Lei nº 4.320/64, que estabelece:

"A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único."

A observância ao princípio da especificação concretiza-se mediante a classificação detalhada das despesas públicas, permitindo a identificação precisa da destinação dos recursos orçamentários, seja por meio do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) anexo à LOA, seja por outros demonstrativos que desdobrem a classificação aprovada na lei orçamentária.

No caso concreto, a proposição legislativa que visa incluir a ASPLEVI no Anexo I da Lei nº 3.427/2024 atende ao princípio da especialização ao discriminar especificamente a entidade beneficiária dos recursos públicos, permitindo o controle efetivo sobre as transferências a serem realizadas a título de subvenção social. A identificação nominal da instituição no rol de beneficiárias possibilita, ainda, a fiscalização quanto à regularidade dos repasses e à conformidade da aplicação dos recursos com os fins constitucionalmente estabelecidos.

Dessa forma, a inclusão da entidade em anexo específico da lei orçamentária materializa o cumprimento desse princípio, garantindo transparência, especificidade e rastreabilidade na destinação de recursos públicos.

3.2.2. Da finalidade da proposta legislativa





Conforme detalhado no Relatório que precede este Parecer, a proposição é fundamental para assegurar a compatibilidade entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2025) e a Lei Orçamentária Anual (LOA 2025).

A Mensagem do Poder Executivo justifica que a inclusão desta entidade no rol de beneficiárias visa a adequação formal e material das peças orçamentárias, viabilizando o repasse financeiro em estrita observância aos princípios da legalidade, transparência e eficiência.

3.2.3. Dos requisitos para a concessão de subvenções sociais

Para que uma entidade privada faça jus ao recebimento de subvenções sociais públicas, é necessário o cumprimento de requisitos cumulativos estabelecidos na legislação, especialmente na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada ente federado.

O art. 12, § 3º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964 define as subvenções sociais como:

"§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;"

O art. 16 da referida lei estabelece os requisitos materiais para a concessão:

"Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados."

O art. 17 estabelece o requisito de fiscalização prévia:

"Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções."

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece requisitos adicionais no art. 26:





"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital."

A Lei Municipal nº 3.413/2024, que estabelece as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2025, disciplina especificamente a concessão de subvenções sociais em seus artigos 44 e 45, estabelecendo as seguintes condições:

- **Requisitos subjetivos (art. 44, caput):**

É vedada a destinação de recursos a título de subvenções sociais para entidades privadas com fins lucrativos, sendo permitida exclusivamente para entidades privadas sem fins lucrativos, em conformidade com a Lei Federal nº 13.019/2014 e os artigos 12 e 16 da Lei Federal nº 4.320/1964.

- **Requisito de prévia definição legislativa (art. 44, § 1º):**

As entidades aptas a receberem recursos a título de subvenções sociais devem ser previamente definidas mediante Projeto de Lei aprovado pela Câmara Municipal. Tal exigência materializa o princípio da legalidade e confere legitimidade democrática à escolha dos beneficiários de recursos públicos.

- **Requisito de inclusão no anexo da LOA ou lei específica (art. 44, § 2º):**

As transferências de recursos a título de subvenções sociais podem ocorrer mediante duas formas:

- Inclusão no anexo integrante da Lei Orçamentária Anual – forma preferencial e mais célere; ou
- Autorização através de lei específica – quando a entidade não constar no anexo da LOA, devendo sempre observar o disposto no art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964.

- **Requisito geral para destinação de recursos (art. 45):**

Toda destinação de recursos do Município, a qualquer título, para atender necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, deve observar cumulati-





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

vamente o disposto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei Federal nº 4.320/1964.

Da conjugação dos dispositivos legais acima transcritos, extraem-se os seguintes requisitos para a concessão de subvenções sociais, na forma da tabela abaixo:

REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO SOCIAL		
CATEGORIA	REQUISITO	FUNDAMENTO LEGAL
REQUISITOS FORMAIS	Autorização por lei específica	LC 101/2000, art. 26, caput
Atendimento às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias	LC 101/2000, art. 26, caput	
Previsão no orçamento ou em créditos adicionais	LC 101/2000, art. 26, caput	
Definição da entidade mediante Projeto de Lei aprovado pela Câmara Municipal	Lei Municipal nº 3.413/2024, art. 44, § 1º	
Inclusão no anexo da LOA ou autorização por lei específica	Lei Municipal nº 3.413/2024, art. 44, § 2º	
REQUISITOS MATERIAIS	Natureza jurídica: instituição privada de caráter assistencial, cultural, de saúde ou educacional, sem finalidade lucrativa	Lei 4.320/64, art. 12, § 3º, I c/c Lei Municipal nº 3.413/2024, art. 44, caput
Disponibilidade financeira do ente concedente	Lei 4.320/64, art. 16	
Finalidade: prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional	Lei 4.320/64, art. 16	
Economicidade: demonstração de que a suplementação de recursos privados é mais econômica	Lei 4.320/64, art. 16	
Fiscalização prévia: condições de funcionamento julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização	Lei 4.320/64, art. 17	
Eficiência: cálculo baseado em unidades de serviços efetivamente prestados, quando possível	Lei 4.320/64, art. 16, parágrafo único	
Observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal	Lei Municipal nº 3.413/2024, art. 45	
REQUISITOS COMPLEMENTARES	Regularidade fiscal e tributária	Lei de Diretrizes Orçamentárias
Prestação de contas de subvenções anteriores	Lei de Diretrizes Orçamentárias	
Ausência de débitos com a Administração Pública	Lei de Diretrizes Orçamentárias	
Inscrição no CNPJ	Lei de Diretrizes Orçamentárias	
Regularidade do mandato da diretoria	Lei de Diretrizes Orçamentárias	



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003900360038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Argentino Avidos, nº 40, Centro – Viana/ES | (27) 3255-2955 | www.camaraviana.es.gov.br



Conformidade com a Lei Federal nº
13.019/2014 (MROSC)

Lei Municipal nº 3.413/2024, art. 44, caput

No caso da ASPLEVI, a proposição legislativa visa cumprir o requisito formal previsto no art. 26 da LC 101/2000 e no art. 44, § 1º, da Lei Municipal nº 3.413/2024 (LDO 2025), mediante a inclusão da entidade no Anexo I - Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios da Lei nº 3.427/2024.

Cumprir ressaltar que a mera inclusão da entidade na Lei Orçamentária Anual não gera direito subjetivo ao recebimento dos recursos, constituindo apenas autorização legislativa para a despesa. O repasse efetivo dos recursos depende da discricionariedade administrativa, da disponibilidade orçamentária e financeira do ente público, e do cumprimento dos requisitos materiais estabelecidos na legislação de regência.

Observa-se que o projeto de lei em análise limita-se a incluir a ASPLEVI no anexo específico da lei orçamentária, cumprindo exclusivamente o requisito formal de previsão orçamentária. A proposição não apresenta documentação comprobatória quanto ao atendimento dos demais requisitos materiais, tais como estatuto social, inscrição no CNPJ, regularidade fiscal, condições de funcionamento, prestação de contas de subvenções anteriores, entre outros elementos necessários à aferição da aptidão da entidade.

Todavia, a ausência desses documentos na fase legislativa não configura vício de ilegalidade da proposição, porquanto a verificação do cumprimento dos requisitos materiais para concessão de subvenções sociais deve ocorrer na fase administrativa, quando do efetivo repasse dos recursos. Nesse momento, competirá ao órgão responsável pela fiscalização e controle verificar se a entidade beneficiária atende a todos os requisitos legais, sob pena de responsabilização por ilegalidade, improbidade administrativa ou crime de responsabilidade fiscal.

Assim, a inclusão da entidade no anexo orçamentário constitui condição necessária, porém não suficiente, para o repasse de recursos a título de subvenção social. Caberá à Administração Pública, quando da efetivação da transferência, atestar o cumprimento integral dos requisitos materiais e formais estabelecidos na Lei nº 4.320/1964, na Lei Complementar nº 101/2000, na Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) e na Lei Municipal nº 3.413/2024 (LDO 2025).

A verificação da regularidade da entidade beneficiária, incluindo a análise de seu estatuto social, comprovação de inscrição no CNPJ, regularidade fiscal e tributária, prestação de contas de subvenções anteriores, condições satisfatórias de funcionamento e demais requisitos legais, constitui ônus administrativo a ser cumprido pelo órgão competente na fase de execução orçamentária, sob pena de responsabilização por im-





proibição administrativa ou pelos crimes de responsabilidade previstos no Decreto-Lei nº 201/1967, **não sendo objeto da presente análise jurídico-legislativa.**

Caberá ao Poder Executivo Municipal, como ônus administrativo indispensável à legalidade do repasse de recursos, atestar o cumprimento dos seguintes requisitos:

- Comprovação de inscrição ativa no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ);
- Apresentação do estatuto social atualizado e ata de eleição da diretoria em exercício;
- **Certidões negativas de débitos fiscais (federais, estaduais e municipais) e trabalhistas;**
- **Regularidade perante o FGTS e INSS;**
- Comprovação da natureza jurídica de entidade privada sem fins lucrativos;
- Demonstração da finalidade assistencial, cultural, de saúde ou educacional;
- Relatório de atividades demonstrando a prestação de serviços essenciais;
- Prestação de contas de recursos públicos anteriormente recebidos, se houver;
- Fiscalização prévia das condições de funcionamento por órgão competente;
- Celebração de instrumento jurídico adequado (termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação), nos moldes da Lei nº 13.019/2014, quando aplicável.

Embora haja controvérsia doutrinária quanto à aplicabilidade integral da Lei nº 13.019/2014 às subvenções sociais, os requisitos de regularidade fiscal constituem exigência decorrente dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa, podendo ser flexibilizados apenas nas hipóteses de parcelamento regular de débitos, hipótese em que a certidão positiva com efeito de negativa equivale à certidão negativa.





3.2.4. Da cláusula e vigência

A proposição legislativa prevê, em seu art. 2º, cláusula de vigência que estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação. Tal dispositivo atende ao comando do art. 8º da Lei Complementar nº 95/1998, que determina a indicação expressa da vigência, de modo a contemplar prazo razoável para que se tenha amplo conhecimento do novo diploma normativo.

A vigência imediata, a partir da publicação oficial, constitui técnica legislativa comumente adotada em leis de pequena repercussão ou de efeitos restritos, sendo plenamente adequada ao caso em análise, considerando que a presente proposição limita-se a incluir uma entidade no anexo da lei orçamentária, sem criar obrigações ou restrições à coletividade que demandem *vacatio legis* mais extensa.

Na ausência de disposição expressa sobre vigência, aplicar-se-ia a regra geral prevista no art. 1º, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), segundo a qual "salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada".

Contudo, havendo previsão expressa no projeto de lei, prevalece a regra específica da vigência imediata.

3.3. Da Técnica Legislativa

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, desde a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo²⁰, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito."*

Assim, o art. 1º com a seguinte redação:

²⁰ loc. cit.





"Art. 1º Fica alterado o Anexo I – Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios, que passa a vigorar na forma do Anexo que integra a presente Lei."

O art. 1º do Projeto de Lei nº 118/2025 apresenta impropriedades de técnica legislativa que devem ser objeto de aperfeiçoamento, em observância à Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A principal impropriedade consiste na ausência de identificação expressa da lei objeto de alteração. O dispositivo refere-se genericamente ao "Anexo I - Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios", sem mencionar que se trata do anexo da Lei nº 3.427, de 18 de dezembro de 2024, comprometendo a clareza e a segurança jurídica quanto ao objeto da modificação legislativa.

Ademais, verifica-se que o projeto apresenta como Anexo Único a reprodução integral do Anexo I da Lei nº 3.427/2024, com o mero acréscimo da entidade "Associação de Pastores e Líderes Evangélicos do Município de Viana/ES - ASPLEVI", procedimento que se revela tecnicamente desnecessário e inadequado.

Nos termos do art. 12, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998, quando a modificação legislativa não for substancial, deve-se proceder mediante substituição direta do dispositivo alterado ou acréscimo de novo dispositivo no próprio texto da norma. No presente caso, trata-se de mero acréscimo de uma única entidade ao anexo já existente, circunstância em que a técnica legislativa adequada dispensa a reprodução integral do anexo, bastando a indicação expressa do acréscimo pretendido.

A reprodução integral de anexos somente se justifica nas hipóteses de alteração significativa, conforme dispõe o art. 12, inciso I, da referida lei complementar, o que não se aplica à situação em exame, dado que a modificação proposta se limita à inclusão de uma nova entidade no rol vigente.

Adotar procedimento diverso, com a republicação integral do anexo, além de contrariar o princípio da economia legislativa, pode comprometer a segurança e a consolidação normativa, pois eventuais alterações posteriores ao Anexo I da Lei nº 3.427/2024 não seriam automaticamente incorporadas ao novo texto, gerando risco de desatualização e conflito normativo.

Para conformidade com a técnica legislativa prevista no art. 12, inciso II, da LC 95/1998, recomenda-se a seguinte redação corretiva, mediante emenda modificativa, que segue abaixo (**Recomendação única**)





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Emenda Modificativa ____/2025

Art. 1º O Anexo I - Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios da Lei nº 3.427, de 18 de dezembro de 2024, passa a vigorar acrescido da seguinte entidade:

"Associação de Pastores e Líderes Evangélicos do Município de Viana/ES - ASPLEVI".

Com essa redação, dispensa-se o Anexo Único apresentado na proposição, tornando o texto legal mais enxuto, claro e em conformidade com as melhores práticas de técnica legislativa.

Ressalvadas essas impropriedades formais, passíveis de correção mediante emenda parlamentar, o Projeto de Lei nº 118/2025 atende, no mérito e na finalidade, às diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998 e aos princípios orçamentários estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 118/2025, com a recomendação da emenda modificativa.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Viana/ES, 4 de outubro de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003900360038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Gerentino Avidos, nº 40, Centro – Viana/ES | (27) 3255-2955 | www.camaraviana.es.gov.br

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310030003900360038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 06/10/2025 11:47

Checksum: **6EE477740E9BD1601F636DBBDF760E2702AEE06F914E36235A517501091F630A**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 06/10/2025 17:49

Checksum: **188DE680233CF848E36244E35B183DC979A002EF73456B0F8994AA33316FF817**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 06/10/2025 17:49

Checksum: **24F231AE483D1000295C6002B60116B056008D187B69B28875F014DA237C49C5**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003900360038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.