



Processo Eletrônico nº 1382/2026

Projeto de Lei nº 49/2026

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 49/2026. Pretendida alteração do Anexo I – Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios da Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025 (LOA/2026), com inclusão de três entidades. 1. Aspecto formal observado. 2. Tramitação em duas discussões e votação (RI, art. 205, I). 3. Competência por interesse local (CF, art. 30, I). Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, "b", c/c art. 165, §5º). 4. Aspecto material: vício de objeto – o Anexo I referenciado na proposição não corresponde ao efetivamente integrante da Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025. 5. Constitucionalidade e legalidade. 6. Irregular técnica legislativa. 7. Recomendações.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 49/2026, de autoria do Prefeito Municipal, Wanderson Borghardt Bueno, que dispõe sobre a pretendida alteração do Anexo I – Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios da Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025 (LOA/2026), encaminhado pelo Ofício/PMV/SEMGOV/nº 115/2026 e protocolizado na Câmara Municipal de Viana em 26 de maio de 2026, sob o processo eletrônico nº 1382/2026.

O Poder Executivo Municipal submete à Câmara Municipal projeto de lei que tem por objeto a inclusão de três entidades no Anexo I – Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios da Lei Orçamentária Anual do Município de Viana para o exercício de 2026, a saber: a Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Espírito Santo; a Associação Centro de Treinamentos de Futebol Amador Categoria de Base e Cultura Talentos Capixabas; e a Associação Resgatando Almas, todas vinculadas à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude.





O Poder Executivo justifica a medida pela necessidade de manutenção da compatibilidade entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2026) e o orçamento anual do Município para o exercício corrente.

Registre-se, para o fiel exame da matéria, que a Lei nº 3.505, de 2025, que institui a Lei Orçamentária Anual do Município de Viana para o exercício de 2026, é oriunda do Projeto de Lei nº 135/2025.

Em sede do processo legislativo que antecedeu a sua aprovação, verificou-se que o referido projeto foi encaminhado à Câmara Municipal desacompanhado de seus anexos, os quais somente foram apresentados mediante solicitação específica desta Procuradoria, por ocasião da elaboração do competente parecer jurídico. Os nove anexos então remetidos não foram publicados no Diário Oficial do Município, sendo acessíveis apenas por meio de consulta ao processo legislativo interno, circunstância que assume relevo direto na análise da presente proposição.

A matéria se amolda ao rito previsto no art. 205, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana (Resolução nº 1/2024), que determina duas discussões e votação após o término da segunda discussão para os projetos de lei referentes a matérias orçamentárias. Nesse contexto, a leitura da proposição ocorreu no Expediente da 59ª Sessão Ordinária, realizada em 27 de maio de 2026, e a primeira discussão teve lugar por ocasião da 10ª Sessão Extraordinária, igualmente realizada em 27 de maio de 2026.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, 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

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). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

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





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 e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões 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

3.1.1. Competência local

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 116/2025 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.

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.





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, atribuiu 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 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, José, *"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.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 49/2026, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, c/c art. 61, §1º, II, *b*, da Carta Política Federal e; no mesmo sentido, o disposto no art. 31, parágrafo único, II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria orçamentária.

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

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

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





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 Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, 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 funcionalismo 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

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.

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





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).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, 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 provisões 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 iniciativa 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, 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:

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.





[...] 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 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*

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





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). Assim, por se tratar de matéria orçamentária, o deflagramento do processo legislativo é privativo do Prefeito e, tão somente dele, sob pena de vício formal, conforme entendimento do STF no Ag.Reg. no RE 612594/RJ¹⁴.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 49/2026 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local.

3.2. Aspecto Material

O Projeto de Lei nº 49/2026 tem por objeto promover a inclusão de três entidades vinculadas à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude no rol de beneficiários de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios previstos na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 3.505, de 19 de dezembro de 2025).

A finalidade da proposição consiste em conferir suporte normativo aos repasses de recursos públicos destinados às referidas entidades, viabilizando a formalização de instrumentos de parceria e a execução das respectivas despesas em conformidade com a legislação orçamentária e financeira.

Todavia, a análise do mérito da proposição revela inconsistência relevante quanto ao objeto legislativo submetido à apreciação desta Casa.

Dispõe o art. 1º do Projeto de Lei que fica alterado o “Anexo I - Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios” da Lei nº 3.505, de 19 de dezembro de 2025. Ocorre que, após consulta ao processo legislativo do PLO nº 135/2025, que deu origem à referida Lei Orçamentária Anual, constatou-se que o diploma legal é composto por nove anexos, cuja numeração e conteúdo não correspondem à descrição constante da proposição em exame.

Em outras palavras, o denominado “Anexo I – Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios”, cuja alteração é pretendida pelo Poder Executivo, não integra formalmente a Lei nº 3.505, de 19 de dezembro de 2025, ao menos sob essa nomenclatura ou estrutura. Tem-se, portanto, referência legislativa a anexo inexistente no texto legal

¹⁴ 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.





vigente, circunstância que compromete a determinação do objeto da norma e gera insegurança quanto ao alcance da alteração pretendida.

Cumprido destacar que a finalidade material do projeto - qual seja, a inclusão das entidades beneficiárias para viabilizar a transferência de recursos públicos - revela-se legítima e compatível com o ordenamento jurídico. O vício identificado não reside no mérito da política pública proposta, mas na técnica de inserção normativa adotada.

Nessas condições, a providência legislativa mais adequada consiste não na alteração de anexo inexistente, mas na criação de novo anexo a ser incorporado à Lei nº 3.505, de 19 de dezembro de 2025, mediante acréscimo de Anexo X, contendo a relação das entidades que se pretende habilitar ao recebimento de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios. **(Recomendação nº 01)**

Verifica-se, ainda, inconsistência material entre os documentos que instruem a proposição. Tanto a ementa quanto o Ofício PMV/SEMGOV nº 115/2026 fazem referência à "Lei nº 3.505/2024", quando o correto é Lei nº 3.505, de 19 de dezembro de 2025. A divergência não afeta a compreensão da matéria, mas deve ser corrigida para assegurar a precisão e a coerência dos atos legislativos.

Outro aspecto que merece registro refere-se à publicidade da Lei Orçamentária Anual. Embora os anexos integrantes da Lei nº 3.505/2025 tenham sido encaminhados, apreciados pelo Poder Legislativo e aprovados juntamente com o respectivo autógrafo de lei remetido para sanção e publicação, constatou-se que tais anexos não acompanharam a publicação oficial da norma no Diário Oficial do Município.

A circunstância assume especial relevância porque os anexos integram materialmente o conteúdo da Lei Orçamentária Anual, veiculando informações essenciais à compreensão da programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo.

A situação dificulta o acesso integral ao conteúdo normativo da Lei Orçamentária Anual e fragiliza os princípios da publicidade, da transparência administrativa e da segurança jurídica, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Por essa razão, recomenda-se que sejam adotadas as providências necessárias pela Prefeitura Municipal, bem como pela Câmara Municipal, para promover a publicação e disponibilização integral dos anexos da Lei nº 3.505/2025 nos canais oficiais de transparência e publicidade, assegurando amplo acesso ao conteúdo completo da Lei Orçamentária Anual vigente. **(Recomendação nº 02)**





Por fim, a inconsistência identificada recomenda especial cautela quanto aos reflexos jurídicos decorrentes da ausência do anexo que o Poder Executivo pretende alterar por meio da presente proposição.

Esta Procuradoria não dispõe de elementos que permitam afirmar a ocorrência de repasses, transferências voluntárias ou pagamentos às entidades mencionadas, tampouco a existência de atos administrativos praticados com fundamento na compreensão de que tais entidades já integravam regularmente o rol de beneficiários previsto na Lei nº 3.505/2025.

Todavia, considerando a finalidade da proposição e a necessidade de resguardar a segurança jurídica das relações eventualmente constituídas sob a vigência da legislação orçamentária, recomenda-se que o substitutivo a ser apresentado contemple cláusula de convalidação dos atos eventualmente praticados com esse fundamento, desde que devidamente demonstradas a boa-fé administrativa e a regularidade dos atos por meio de documentação idônea, com indicação precisa das datas, valores e destinatários envolvidos.

A medida visa preservar a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima e a estabilidade das relações administrativas eventualmente constituídas, além de mitigar riscos de questionamentos futuros acerca de atos praticados sob fundamento normativo que se revelou formalmente impreciso. **(Recomendação nº 03)**

4. 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, deste 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 Perpétuo¹⁵, 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."*

¹⁵ loc. cit.





No caso em exame, os vícios de técnica legislativa identificados são de natureza mais ampla do que meros ajustes redacionais pontuais, alcançando o próprio objeto da proposição. Com efeito, conforme amplamente demonstrado no aspecto material, o PL nº 49/2026 apresenta as seguintes irregularidades de ordem técnico-legislativa:

- a) a ementa identifica incorretamente o ano da lei alterada, referindo-se à "Lei nº 3.505/2024" quando o correto é Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025, além de empregar o verbo "alterar" quando o objeto real da proposição é a inclusão de novo anexo ao texto legal vigente, em desconformidade com o art. 11, inciso I, da Lei Complementar nº 95/98, que exige clareza, precisão e ordem lógica na redação das leis;
- b) o art. 1º faz referência a um "Anexo I – Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios" que não corresponde ao Anexo I efetivamente integrante da Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025, comprometendo a "determinabilidade" do objeto normativo e a segurança jurídica do ato legislativo, em afronta ao art. 11, inciso II, da Lei Complementar nº 95/98;
- c) há inconsistência interna entre as diversas peças que compõem o processo legislativo, que ora identificam a lei alterada como "3.505/2024", ora como "3.505/2025", revelando falta de uniformidade incompatível com os padrões mínimos de rigor técnico exigidos pela produção normativa.

Não se pode olvidar que erros técnicos podem comprometer a qualidade do ordenamento jurídico e a confiança da sociedade vianense na Instituição Legislativa local. Assim, a adoção de boas práticas de técnica legislativa contribui para a produção de normas mais claras, precisas e efetivas, atendendo ao disposto no art. 11, incisos I, II e III, da Lei Complementar nº 95/98.

Diante da extensão e da natureza dos vícios identificados, que recaem sobre o objeto, a ementa e o dispositivo central da proposição, as irregularidades apontadas não comportam simples correção por emenda, impondo-se, ao revés, a apresentação de substitutivo integral pela Comissão de Justiça e Redação, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Para orientação dos trabalhos da Comissão, sugere-se o seguinte modelo de substitutivo: **(Recomendação 04)**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 49 DE 2026

Inclui o anexo X à Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Viana





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

para o exercício de 2026, e dá outras providências.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA** decreta:

Art. 1º Fica incluído o Anexo X — Subvenções Sociais, Contribuições Correntes e Auxílios à Lei nº 3.505, de 18 de dezembro de 2025, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Viana para o exercício de 2026, na forma do Anexo Único integrante desta Lei.

Art. 2º Ficam convalidados os atos administrativos anteriores à publicação desta Lei eventualmente praticados pelo Poder Executivo Municipal em favor das instituições constantes do Anexo X desta Lei, à exceção da Federação de Jiu-Jitsu Desportivo do Espírito Santo, da Associação Centro de Treinamentos de Futebol Amador Categoria de Base e Cultura Talentos Capixabas e da Associação Resgatando Almas, desde que devidamente comprovada a regularidade das transferências realizadas mediante documentação idônea, com indicação precisa de datas, valores e entidades destinatárias, e verificada a boa-fé do gestor.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Adotado o substitutivo nos termos sugeridos, a proposição estará apta a seguir sua tramitação sem os vícios ora identificados.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 49/2026, desde que adotada a redação sugerida por meio de substitutivo.

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

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 29 de maio de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO
Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE
Procuradora
Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES
Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663



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 310036003500340036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 29/05/2026 13:52
Checksum: **5CCF66297C925B483F1903ADDC19A47E1878F4694967A9EFE7A05B7410C97E21**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 07/06/2026 12:39
Checksum: **8E2D5ADED8707A73168DB049E2336CFBB4FAD3360BE703ECC27100B63A9117AD**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 09/06/2026 19:00
Checksum: **FCEC27CA313ECF7BEC942FC9E2D7AF7435D0B7B73EA57CB33C529806843DD1E2**

