



Processo Eletrônico nº 1742/2025

Projeto de Lei nº 92/2025

Veto nº 01/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 3.479/2025 (decorrente do PL nº 92/2025). Dispositivo vetado: § 3º do art. 1º, que fixa prazo para envio do novo Plano Municipal de Educação (PME). Prorrogação da vigência do PME (Lei nº 2.726/2015) até 31.12.2026 e convalidação de atos no inter-regno mantidas. Natureza programática e de planejamento do § 3º. Competência municipal e dever de planejamento educacional (CF, art. 214; Lei nº 13.005/2014, art. 8º). Inexistência de vício de iniciativa e de afronta à separação de poderes. Princípios da segurança jurídica e continuidade das políticas públicas (LINDB, arts. 20 a 24). Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do § 3º; recomendação de derrubada do veto.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 3.479/2025, oriundo do Projeto de Lei nº 92/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objeto a convalidação de atos praticados com fundamento na Lei Municipal nº 2.726/2015, que instituiu o Plano Municipal de Educação de Viana, bem como a prorrogação de sua vigência até 31 de dezembro de 2026, mantendo-se seu conteúdo e diretrizes originais.

O veto recaiu especificamente sobre o § 3º do art. 1º, introduzido pelo substitutivo aprovado na Câmara Municipal, que estabeleceu prazo para que, até o final do primeiro semestre de 2026, o Poder Executivo encaminhe ao Legislativo o projeto de lei referente ao novo Plano Municipal de Educação, a vigorar no período subsequente.





Segundo a mensagem que acompanha o veto, a razão central invocada reside na alegada inconstitucionalidade formal e material do dispositivo, por suposta afronta ao princípio da separação de poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para proposição legislativa, entendimento este amparado em parecer da Procuradoria Geral do Município.

Registre-se, de outro lado, que os demais dispositivos do autógrafo – referentes à prorrogação da vigência até 31 de dezembro de 2026, à convalidação dos atos praticados no interregno e à retroatividade dos efeitos a 04 de julho de 2025 – foram sancionados pelo Prefeito Municipal, reconhecendo-se sua constitucionalidade e legalidade.

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 juri-

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.

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





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

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. O VETO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Nos termos do art. 34 da Lei Orgânica Municipal de Viana, compete ao Prefeito vetar, total ou parcialmente, projeto de lei aprovado pelo Legislativo, no prazo de quinze dias úteis, quando entender presente vício de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, comunicando ao Presidente da Câmara, em 48 horas, as razões do veto.

O Regimento Interno, por sua vez, reforça essa disciplina em seus arts. 247 a 249, estabelecendo prazos e efeitos, bem como a necessidade de apreciação pela Câmara em até trinta dias, com quórum de maioria absoluta para eventual rejeição.

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





Assim, observa-se que o veto encaminhado pelo Chefe do Executivo foi tempestivo e formalmente válido, recaindo apenas sobre o § 3º do art. 1º do Autógrafo de Lei nº 3.479/2025. Superada a análise de regularidade procedimental, cumpre examinar sua substância constitucional.

3.2. A NATUREZA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Municipal de Educação (PME) constitui um dos mais relevantes instrumentos de planejamento das políticas públicas locais, encontrando assento direto no art. 214 da Constituição Federal, que impõe aos entes federativos a elaboração de planos decenais articulados, voltados à garantia da continuidade, qualidade e universalização do direito fundamental à educação.

O comando constitucional foi concretizado pela Lei Federal nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE), cujo art. 8º determina que Estados e Municípios elaborem ou adequem seus planos correspondentes, em consonância com as diretrizes e metas nacionais.

Em Viana, o PME foi instituído pela Lei Municipal nº 2.726/2015, com vigência de dez anos. O art. 10 dessa Lei foi categórico ao prescrever que **até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência o Executivo deveria encaminhar ao Legislativo o projeto de lei do novo PME. O prazo, todavia, expirou em junho de 2024 sem cumprimento, vindo o Executivo apenas em agosto de 2025 a apresentar a respectiva proposição.**

Portanto, a iniciativa de emenda parlamentar que fixou prazo no substitutivo não inovou em matéria, mas tão somente reiterou obrigação já existente em lei municipal anterior.

O objetivo foi **impedir a repetição da omissão verificada e a consequente necessidade de convalidações excepcionais que fragilizam a segurança jurídica e a credibilidade institucional.**

Pretender a retirada do dispositivo, sob o argumento de vício de iniciativa, significaria abrir novamente espaço para que o Executivo, por inércia ou atraso, venha a descumprir seu dever constitucional e legal, entregando o novo plano às pressas ou em cima da hora, em claro prejuízo ao adequado planejamento das políticas educacionais.





3.3. DA ALEGADA VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES E DA NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO §3º

Sabe-se que o veto pode fundar-se em razões de ordem política (contrariedade ao interesse público) ou jurídica (inconstitucionalidade). No caso em exame, o fundamento central do veto - que se apresenta como de natureza supostamente jurídica - reside na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal segundo a qual não compete ao Legislativo impor prazos ao Executivo para regulamentar leis, sob pena de afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º).

Este argumento foi esposado no parecer da Procuradoria Municipal que acompanhou a mensagem de veto. No entanto, com as devidas vênias ao Douto Procurador Municipal, por quem nutrimos profundo respeito, essa tese não se aplica ao caso concreto.

O § 3º do art. 1º não impõe prazo para regulamentação infralegal por decreto ou portaria - hipóteses em que a competência do Executivo é plena -, mas tão somente replica prazo já existente no art. 10 da Lei nº 2.726/2015, que determinava o envio do novo PME dentro de seu decênio de vigência e não foi observado pelo Executivo.

Em outras palavras, o dispositivo não cria inovação legislativa, mas reafirma obrigação preexistente, agora positivada de modo a evitar a repetição da omissão verificada e assegurar que o projeto seja encaminhado em tempo hábil.

De fato, em Viana, o prazo fixado em lei expirou em junho de 2024, sem que o Executivo tivesse encaminhado a devida proposição. Apenas em agosto de 2025, já após o término da vigência do PME, é que se apresentou o Projeto de Lei nº 92/2025, dando ensejo à necessidade de convalidações excepcionais. Assim, **ao invés de caracterizar invasão de competência, o § 3º representa providência legislativa legítima, voltada a impedir a repetição de atrasos injustificáveis que comprometem o planejamento educacional.**

Cumprе destacar que o processo legislativo foi corretamente deflagrado pelo Executivo, observando-se a reserva de iniciativa. A partir de então, a Câmara Municipal detinha plena prerrogativa para emendar e aperfeiçoar a proposição, sob pena de se esvaziar por completo a função emendativa e reduzir o Legislativo a mero homologador das proposições do Prefeito.

Registre-se que, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive, orienta-se no sentido de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada de forma estrita, a fim de não impedir o exercício do papel fiscalizador e controlador do Parlamento.





O § 3º, portanto, tem natureza programática e de planejamento, sem criação de cargos, despesas ou alteração da estrutura administrativa do Executivo.

Como já registrado, seu objetivo é assegurar previsibilidade, regularidade e continuidade à política pública educacional, em consonância com os princípios da segurança jurídica e da continuidade do serviço público. Retirar o dispositivo sob o pretexto de vício formal seria, em verdade, abrir novamente margem para atrasos e omissões, perpetuando o ciclo de insegurança institucional já experimentado.

Diante de todo o exposto, verifica-se que o § 3º do art. 1º do Autógrafo de Lei nº 3.479, de 2025 não incorre em vício de iniciativa nem afronta a separação de poderes, limitando-se a reafirmar prazo já previsto em lei anterior e não observado pelo Executivo.

A medida, além de constitucional, garante segurança jurídica e continuidade da política educacional. Assim, **a solução que se impõe é a rejeição do veto, mantendo-se integralmente a redação aprovada pela Câmara Municipal.**

3.4 O PRAZO PARA CONFEÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O CONTEÚDO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Muito embora a razão do veto se limite à alegada invasão de competência do Poder Executivo - hipótese que já se demonstrou não ocorrer no presente caso -, cabe tecer breves digressões acerca do disposto no *caput* do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014 e no art. 10 da Lei Municipal nº 2.726/2015.

Depreende-se do Plano Nacional de Educação (PNE), nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispunham do prazo de um ano, contado da data de publicação da referida lei, para elaborar ou adequar seus respectivos planos locais de educação.

Com o advento da Lei Federal nº 14.934/2024, a vigência do PNE foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025. Todavia, embora a prorrogação nacional tenha lógica sistêmica, ela não produziu automaticamente efeitos sobre os planos locais, competindo a cada ente federado, observada sua legislação interna, propor o correspondente projeto de lei de diferimento de vigência.

Ressalte-se que a mencionada lei de prorrogação não revogou nem alterou dispositivos do PNE originário, mantendo-se, portanto, a obrigação atribuída ao Poder Executivo Federal de encaminhar ao Congresso Nacional, até o final do nono ano de vigência do Plano, o projeto de lei contendo o novo PNE (art. 12). Assim, infere-se que o Governo Federal deveria remeter a nova proposta até o mês de junho de 2025 (término do primeiro semestre).





Em consulta ao portal da Câmara dos Deputados⁵, verifica-se que o Governo Federal cumpriu tal determinação legal, tendo protocolado, em 27 de junho de 2024, o Projeto de Lei nº 2.614/2024, que dispõe sobre o novo Plano Nacional de Educação.

No âmbito municipal, o Município de Viana, ao transpor as diretrizes do PNE, também inseriu no Plano Municipal de Educação (PME) a obrigação de o Poder Executivo encaminhar à Câmara Municipal, até o fim do primeiro semestre do nono ano de vigência, o projeto de lei contendo o novo PME.

Como já relatado, diante da ausência de novo PNE, o Poder Executivo Municipal encaminhou, de forma extemporânea, projeto de lei prorrogando a vigência do PME até 31 de dezembro de 2026, bem como convalidando atos pretéritos. A extemporaneidade é manifesta, pois já era de conhecimento do Executivo o diferimento da vigência do PNE e suas consequências para a confecção do plano municipal, tendo, ainda assim, permanecido inerte.

Durante a tramitação legislativa, os parlamentares entenderam por bem inserir comando expresso apenas para reafirmar o que já se encontra previsto no art. 10 do PME - isto é, a obrigação do Executivo de encaminhar o novo plano até o final do primeiro semestre.

Dessa forma, observa-se que a intenção dos parlamentares foi unicamente reforçar, de modo explícito, o conteúdo já previsto na legislação vigente, conferindo maior segurança interpretativa e prevenindo eventuais controvérsias hermenêuticas quanto à aplicação do dispositivo, não existindo razões jurídicas para manutenção do veto.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE pela rejeição do veto parcial** apostado ao § 3º do art. 1º do Autógrafo de Lei nº 3.479/2025, porquanto a emenda aprovada pela Câmara Municipal mostra-se constitucional, legal e compatível com a técnica legislativa, limitando-se a reafirmar obrigação já existente e assegurando a continuidade da política educacional local.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, não impedindo a regular tramitação da matéria e sua consequente deliberação em Plenário.

⁵ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764> <acesso em 30/10/2025>





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Por fim, cumpre registrar que este parecer é emitido em atenção às diretrizes de observância da segurança jurídica e da continuidade das políticas públicas, conforme orientação jurisprudencial consolidada.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 30 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



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 310031003500310036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em **31/10/2025 13:06**

Checksum: **E75B3D5CD9C5CB2B0D282E48050DAF1A390BB2B278DB886E03DCEAD6E7BC71F5**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310031003500310036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.