



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 03 de junho de 2026.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 2356/2026

Proposição: Projeto de Lei nº 100/2026

Autoria: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

Ementa: MENSAGEM Nº 013, DE 15 DE ABRIL DE 2026 - Projeto de Lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre as diretrizes para elaboração do projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro do ano de 2027 e dá outras providências”.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº: 2356/2026

PROJETO DE LEI Nº: 100/2026

EMENDA Nº: 22/2026

REQUERENTE: PODER EXECUTIVO

ASSUNTO: “DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DO ANO DE 2027 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

PARECER Nº: 392/2026

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 100/2026, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que “DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DO ANO DE 2027 E DÁ OUTRAS



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200360039003300390037003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROVIDÊNCIAS”, acompanhado da Mensagem Modificativa nº 016/2026, que apresenta a Emenda nº 22/2026.

Em sua justificativa, o autor da proposição destaca que o projeto estabelece as metas e prioridades da Administração Pública Municipal para o exercício de 2027, em estrita observância ao que preceitua a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). A peça inaugural inclui o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais e orienta o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como as políticas de pessoal e encargos sociais. A emenda subsequente visa promover adequações técnicas e aperfeiçoamentos, reconhecendo ações alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e anexando o Quadro de Metas e Prioridades para 2027.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação quantos aos aspectos legais e constitucionais para o início da sua tramitação, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento a Minuta de Projeto de Lei em estudo, a correspondente Justificativa, a Mensagem Modificativa com sua Emenda, e os despachos de encaminhamento para elaboração de parecer jurídico prévio.

II - DOS FUNDAMENTOS

Inicialmente, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria o assessoramento da Mesa Diretora e da Presidência desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

A análise jurídica de proposições orçamentárias exige um exame rigoroso de sua conformidade com a ordem constitucional e as normas de finanças públicas, em especial no que tange à iniciativa legislativa e aos limites materiais do texto proposto.

II.1. Da Natureza da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Competência para sua Iniciativa

O sistema orçamentário brasileiro é estruturado sobre uma tríade de instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO, objeto do presente projeto, possui natureza jurídica de norma de transição, funcionando como um elo entre o planejamento estratégico de médio prazo (PPA) e a execução financeira de curto prazo (LOA). Sua função precípua é





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

estabelecer as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte, orientando a elaboração da LOA e dispondo sobre as alterações na legislação tributária, conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal

A Constituição, em seu art. 165, *caput*, reserva **privativamente ao Chefe do Poder Executivo** a iniciativa das leis que instituem o PPA, a LDO e a LOA. Trata-se de uma regra de observância obrigatória pelos Municípios, em decorrência do **princípio da simetria constitucional**, que impõe a reprodução dos modelos organizacionais e processuais da União nas esferas estaduais e municipais.

No caso concreto, o Projeto de Lei nº 100/2026 foi apresentado pelo Prefeito Municipal, o que atesta a sua regularidade formal e afasta, de plano, qualquer alegação de **vício de iniciativa**, vício este que, se presente, macularia de inconstitucionalidade insanável a proposição.

Adicionalmente, a Emenda nº 22/2026, veiculada por meio de Mensagem Modificativa, também de autoria do Executivo, representa um exercício legítimo da competência do proponente de ajustar sua própria proposta durante a tramitação legislativa, antes da votação final, em conformidade com o devido processo legislativo.

II.2. Da Análise Material e dos Limites ao Poder de Emenda

Superada a análise da competência, passa-se ao exame material do projeto e de sua emenda. O Poder Legislativo não é um mero espectador no processo orçamentário. Compete-lhe apreciar, discutir e emendar os projetos de lei orçamentários, exercendo seu múnus fiscalizatório e de representação popular.

Contudo, o poder de emenda parlamentar não é ilimitado. As emendas devem ser compatíveis com o PPA e com a própria LDO, e, crucialmente, delas não pode resultar aumento da despesa prevista, salvo se indicados os recursos provenientes da anulação de outra despesa.

Embora o presente projeto não contenha, até o momento, emendas de origem parlamentar, é fundamental assentar que qualquer alteração futura deve respeitar esses balizamentos. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) e do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica nesse sentido, inclusive ao aplicar a tese firmada no Tema 917 de Repercussão Geral.

**TJ-ES — DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
50051368820238080000 - EMENTA: MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº
7.995/2022. (...) VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO
DOS PODERES. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA. NORMA IMPUGNADA QUE NÃO CRIA
DESPESA OBRIGATÓRIA. (...) MEDIDA CAUTELAR**

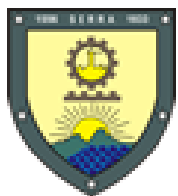




CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARCIALMENTE DEFERIDA. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal “**não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.**” (ARE 878911 RG, Relator (a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016 (...)) **Inconstitucionalidade formal dos artigos 1º, 3º e 4º da legislação combatida, pois afetam a estrutura do Executivo de maneira sensível, impondo-lhe obrigação relacionada à admissão e à atribuição de pessoal**, repercutindo nas atribuições pré-definidas de órgãos municipais e de servidores públicos. A inconstitucionalidade aparenta residir também na violação ao princípio da Separação dos Poderes, pois a criação do órgão público ou a instituição de convênios pelo Executivo independe de autorização legislativa. O art. 2º da Lei impugnada, ao determinar a realização de campanhas educativas (...), **em nada afeta a estrutura organizacional da administração municipal, tampouco trata do regime jurídico dos servidores públicos. Apenas impõe uma despesa eventual** à municipalidade (...), o que, nos termos do entendimento firmado pelo STF em sede de repercussão geral (...), não é suficiente para o reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei por vício de iniciativa. **Não se pode interpretar de maneira excessivamente ampla o parâmetro constitucional invocado (...)** que estabelece restrição à iniciativa legislativa, sob pena de se trivializar o argumento de violação à divisão orgânica do Poder e de se esgotar a iniciativa dos órgãos parlamentares que são legislativos por excelência, até porque dificilmente haverá diploma legal que não acarrete algum tipo de obrigação para a Administração (...). (...) **Eventual ausência de indicação da respectiva dotação orçamentária não acarreta a inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a aplicação do diploma legal no respectivo exercício financeiro.** (...) O parágrafo único do art. 5º padece de vício de inconstitucionalidade formal e material, pois, **ao vincular a receita proveniente das multas administrativas fixadas no caput ao programa instituído pela Lei, violou o princípio da separação dos Poderes, de forma a engessar a atuação do Administrador Público. Além disso, é do Poder Executivo a iniciativa para Leis que tratem do orçamento.** A função legislativa de frear e limitar a discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento **deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, não por meio da vinculação abstrata de receitas**





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

(ADI 5897, Relator (a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2019 (...)).

O PL nº 100/2026 e a Emenda nº 22/2026 se atêm à sua função constitucional de estabelecer diretrizes, metas, prioridades e disposições gerais para a LOA de 2027, sem adentrar em minúcias da organização administrativa ou criar despesas diretas que configurem usurpação da competência executiva. O conteúdo da emenda, de natureza programática, apenas aperfeiçoa o texto original, alinhando-o a objetivos de desenvolvimento sustentável, o que é materialmente compatível com a finalidade da LDO.

II.3. Da Conformidade com as Normas de Finanças Públicas

Por fim, o projeto demonstra rigoroso cumprimento da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). A apresentação, em anexo, do **Anexo de Metas Fiscais** e do **Anexo de Riscos Fiscais**, cumpre a exigência do art. 4º da LRF. Tais documentos são vitais para a transparência da gestão fiscal e para a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, permitindo o controle social e institucional sobre as finanças do Município.

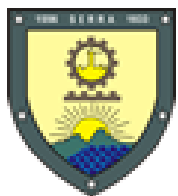
Com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissões deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

Nesse contexto, cumpre esclarecer que, conforme estabelece o art. 141 e seus parágrafos do Regimento Interno desta Câmara Legislativa, nos termos da Resolução nº 278/2020, as proposições devem ser protocolizadas eletronicamente ou, excepcionalmente, no Protocolo Geral da Casa, sendo numeradas em ordem sequencial e encaminhadas à Presidência, prevalecendo, em caso de matérias idênticas, a de protocolo mais antigo, com arquivamento das demais. No entanto, após consulta ao sistema legislativo e ao sítio eletrônico desta Casa, verifica-se que não há, nesta Sessão Legislativa, qualquer outra proposição com o mesmo objeto, não incidindo, portanto, o óbice de duplicidade previsto no referido artigo, tampouco a vedação do art. 67 da Constituição Federal, que trata da reapresentação de projetos rejeitados na mesma sessão legislativa.

III - CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, opina esta Procuradoria pelo **PROSSEGUIMENTO** do Projeto de Lei nº 100/2026 e sua Emenda nº 22/2026, por sua plena conformidade com a ordem jurídica, notadamente pela **ausência de vício de iniciativa**, pela **compatibilidade material** com as funções da LDO e pela **observância às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal**, sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer que submetemos à apreciação Superior, motivo pelo qual ENCAMINHAMOS os autos ao Procurador Geral.

Serra/ES, 03 de junho de 2026.

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI

Procurador

Nº Funcional 4075277

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200360039003300390037003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

