PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO

Guarapari – ES., 16 de junho de 2025.

MENSAGEM Nº. 041/2025

Senhor Presidente e Nobres Edis,

Comunico à Mesa Diretora dessa Ilustre Casa Legislativa que fazendo uso da competência que me é outorgada pela Lei Orgânica Municipal no artigo 67, § 1º combinado com o artigo 88, II, **vetei totalmente** o **AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI N°. 024/2025**, de autoria da Conspícua **VEREADORA TAINÁ COUTINHO GUIMARÃES DOS SANTOS**, constante do caderno processual administrativo nº. 14.446/2025, que me foi apresentado.

O caderno processual foi submetido à análise jurídica da Douta Procuradoria Geral do Município – **PGM**, que, por sua vez, manifestou pelo veto total, conforme razões anexas, em formato de parecer administrativo, a qual adiro a integralidade a recomendação jurídica, como fundamento para o veto total à proposta de lei, ora sob exame.

Estas sãos as razões que **veto totalmente** o autógrafo de Lei em exame, por considerar que a proposição aprovada pela Câmara de Vereadores não atende ao imperativo para qual foi estruturado, o que me leva a vetar a proposição aprovada, que me foi apresentada.

RODRIGO LEMOS BORGES
Prefeito Municipal

Excelentíssima Senhora
VEREADORA SABRINA BUBACH ASTORI
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por RODRIGO LEMOS BORGES:08064860741 Data: 17/06/2025 13:36:50

PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO

Guarapari – ES., 16 de junho de 2025.

OF. GAB. CMG Nº. 068/2025

Excelentíssima Senhora
VEREADORA SABRINA BUBACH ASTORI
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES

Sirvo-me do presente para encaminhar a essa Colenda Edilidade a **MENSAGEM Nº. 041/2025**, que apõe veto total ao **Projeto de Lei Nº. 024/2025,** de **autoria da Ilustre VEREADORA TAINÁ COUTINHO GUIMARÃES DOS SANTOS**, originário do caderno processual n°. 14.446/2025.

Atenciosamente,

RODRIGO LEMOS BORGES
Prefeito Municipal

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Fls. nº 22

PARECER

Processo n.º: 14446/2025

Requerente(s): Câmara Municipal de Guarapari

1. RELATÓRIO

Versam os autos de Projeto de Lei n.º 024/2025, de autoria do Exma. Sra. Vereadora Tainá Coutinho Guimarães dos Santos, que visa institui o Programa Educação para o Futuro, com previsão de inclusão de conteúdos de educação financeira, empreendedorismo e cidadania como atividades extracurriculares obrigatórias nas escolas públicas municipais. Verifica-se que o referido projeto de lei foi aprovado na 19ª Sessão Ordinária do dia 22 de maio de 2025, sendo encaminhado ao Chefe do Poder Executivo, para autógrafo, conforme se infere do ofício às fls. 02.

O projeto, embora louvável em sua intenção pedagógica, enseja relevantes óbices de ordem **constitucional, administrativa, orçamentária e financeira**, que impõem a necessidade de veto total por parte do Chefe do Poder Executivo. A manifestação deste Procurador-Geral, dar-se-á nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei Complementar Municipal nº 115/2020.

Esse é o relatório.

Passo à análise Jurídica.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO – OFENSA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Após detida análise, concluiu-se que a implementação do programa legislado implica em (i) Criação de novas atividades educacionais; (ii) Contratação ou qualificação

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Thiago Gobbi Serqueira
Procurador-Geral
Matrícula: 242462
OAB/ES 12347

Fls. nº 23

de professores e profissionais de apoio; (iii) Aquisição de materiais e plataformas digitais; (iv) Celebração de parcerias e convênios diversos; (vi) Eventual incremento de carga horária e remuneração de servidores.

Tais medidas configuram **aumento de despesa pública continuada**, o que submete o Município aos deveres impostos pela **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, especialmente:

> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.
>
> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
>
> II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
>
> § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Autenticar documento em https://guarapari.casemapapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil

Bruno Gobbi Sequeira
Procurador Geral
Matrícula: 242462
OAB/ES 12357

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

O projeto de lei aprovado **não contém qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro**, tampouco estudo técnico que demonstre a viabilidade de sua implementação dentro dos limites fiscais e financeiros do Município. Ademais, ao impor despesas à administração, a norma viola o **art. 113 do ADCT da Constituição Federal**, que exige a estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro, veja:

> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Trata-se, portanto, de proposição flagrantemente contrária à LRF e à ordem constitucional de responsabilidade fiscal.

2.2. INTERFERÊNCIA ADMINISTRATIVA INDIRETA – VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DO EXECUTIVO

Ainda que o projeto de lei em exame não trate, de forma expressa, da criação de cargos públicos ou provimento de pessoal, sua implementação impõe ao Poder Executivo uma série de encargos operacionais, organizacionais e gerenciais que afetam diretamente a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação, caracterizando ingerência indevida na esfera de gestão do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, o projeto de lei determina expressamente (i) A elaboração de novo conteúdo programático específico (art. 6º, I); (ii) A capacitação contínua dos

Thiago Gobbi Serqueira
Procurador Geral
Matrícula: 242462
OAB/ES 12357

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 32003700320030003300 3A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

professores com conteúdos especializados (art. 6º, II e art. 7º); (iii) A disponibilização de materiais didáticos e recursos pedagógicos novos (art. 6º, III); (iv) A formalização de acordos, convênios e parcerias com entidades públicas e privadas (art. 7º, §1º e §4º); (v) A organização de formações mensais, presenciais ou remotas, com certificação dos docentes participantes (art. 7º, §3º).

Tais obrigações, além de criarem novas atividades e funções dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Educação, exigem a reestruturação interna da administração municipal, com a alocação de servidores e redefinição de atribuições funcionais, o que acarretará ampliação da carga horária de trabalho dos profissionais da educação, com reflexos remuneratórios e previdenciários. Percebe-se ainda a alteração da matriz curricular e dos planos pedagógicos já definidos administrativamente, e para o seu cumprimento, serão necessárias modificações no orçamento e na execução financeira anual da Secretaria.

Dessa forma, o projeto, sob a aparência de simples iniciativa programática extracurricular, intervém diretamente na organização administrativa da rede municipal de ensino, adentrando competências que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal reservam privativamente ao Chefe do Executivo.

Segundo entendimento consolidado do jurisprudência, na qual este Procurador-Geral se afilia, que, ainda que não haja criação direta de cargos ou aumento imediato de despesa, a mera imposição de novas atribuições a órgãos e servidores do Executivo caracteriza invasão da autonomia organizacional da Administração Pública, configurando vício de iniciativa legislativa, tal ingerência impede o necessário planejamento estratégico e financeiro que compete exclusivamente ao Executivo, comprometendo o princípio da separação dos poderes e a autonomia gerencial da Administração Pública, pilares estruturais do regime jurídico-administrativo brasileiro.

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Em suma, o projeto cria obrigações materiais de gestão administrativa que não podem ser determinadas unilateralmente pelo Legislativo, sob pena de violação frontal ao art. 2º da Constituição Federal (separação dos poderes) e ao art. 58, I, da Lei Orgânica Municipal de Guarapari (iniciativa legislativa privativa do Prefeito).

2.3. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO – VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO

A princípio, faz-se necessário debruçar-se sobre a Constituição Federal, que, estabelece, no art. 22, XXIV, que compete privativamente à União legislar, veja:

> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> [...]
>
> XXIV – diretrizes e bases da educação nacional.

Essa competência privativa da União foi regulamentada pela Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), a qual traça de forma minuciosa a organização do ensino nacional, disciplinando o currículo, a estrutura dos níveis de ensino, as competências pedagógicas, bem como a atuação dos entes federados na matéria educacional. Ainda, o art. 24, IX, da Constituição admite competência concorrente dos Estados e Municípios na área educacional, mas apenas para suplementar a legislação federal e estadual no que diz respeito a peculiaridades locais, observadas as normas gerais editadas pela União:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
>
> [...]
>
> IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Tiago Gobbi Serqueira
Procurador Geral
Matrícula: 242462
OAB/ES 12357

[...]

Parágrafo único – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Os Municípios, por sua vez, têm competência suplementar residual, limitada ao interesse local (art. 30, I e II da CF), devendo sempre respeitar o núcleo obrigatório das diretrizes e bases federais. No presente caso, o Projeto de Lei nº 024/2025 avança sobre matérias de natureza curricular e pedagógica, ao instituir, de forma obrigatória, um Programa permanente de atividades extracurriculares com conteúdos próprios de educação financeira, empreendedorismo e cidadania, o qual, impõe a inclusão de conteúdos curriculares adicionais, métodos e formatos pedagógicos (aulas presenciais, à distância, projetos transversais, contraturno escolar).

Essa atuação legislativa cria verdadeiras diretrizes curriculares locais autônomas, o que extrapola a competência suplementar municipal e adentra o campo normativo privativo da União. Ressalte-se que a União, ao editar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), prevista no art. 26 da LDB, já fixou as competências essenciais e obrigatórias de todos os entes federativos no âmbito curricular. Logo, ao editar norma que cria obrigações curriculares próprias, impondo conteúdos, metodologias, formatos e exigências para o corpo docente e para a administração da rede municipal, o legislador municipal interfere indevidamente na competência nacional de organização curricular e pedagógica, afrontando diretamente o pacto federativo e a harmonia do sistema nacional de ensino. Assim, além de vício formal de iniciativa e de ofensa à LRF, o projeto incorre também em vício material de inconstitucionalidade federativa, o que reforça a necessidade de veto total.

2.4. VIOLAÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO – RISCO À EFICIÊNCIA, EQUILÍBRIO FISCAL E LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

Thiago Gobbi Serqueira
Procurador Geral
Matrícula: 242462
OAB/ES 123576

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Da análise do Projeto de Lei nº 024/2025 revela, de forma inequívoca, que a sua sanção importaria em grave comprometimento ao interesse público primário, que deve orientar toda e qualquer atuação da Administração Pública. O interesse público primário representa a coletividade como titular dos direitos fundamentais sociais e econômicos, estando acima de demandas setoriais, por mais bem intencionadas que sejam. No presente caso, embora o projeto tenha motivações nobres ao propor conteúdos relevantes como educação financeira e cidadania, sua implementação, sem o devido planejamento financeiro, legal e administrativo, colide com os princípios constitucionais da administração pública, especialmente os previstos no art. 37 da Constituição Federal, notadamente, a legalidade, uma vez que a atuação da Administração Pública deve estrita obediência à lei. Não se pode legitimar um projeto que apresenta vícios formais insanáveis e contraria normas constitucionais e infraconstitucionais, como a LRF e a LDB.

No aspecto da eficiência, a criação de programas sem estudos técnicos, planejamento pedagógico ou orçamentário compromete a racionalidade e a qualidade do serviço público, gerando desperdícios de recursos e instabilidade de gestão, o que por corolário, afeta o planejamento e responsabilidade fiscal, uma vez que o projeto gera despesas continuadas e obrigações operacionais à administração sem respaldo financeiro suficiente, desrespeitando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), o que compromete a sustentabilidade fiscal do Município e pode prejudicar outras áreas essenciais.

Assim, a criação de um programa educacional dessa natureza, com carga de conteúdos, estrutura organizacional, celebração de parcerias, capacitação de profissionais e aquisição de materiais, **sem estudo prévio de impacto financeiro, sem previsão orçamentária específica e sem observância à legalidade da iniciativa legislativa**, **coloca em risco a estabilidade da política pública municipal de educação**

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

e compromete a capacidade do Município de cumprir seus deveres constitucionais de forma regular.

A sanção desse projeto, portanto, não atende ao interesse público primário, mas sim a um ideal programático de difícil execução prática e elevado custo político, jurídico e financeiro. Em termos concretos, pode causar, engessamento do orçamento municipal, o redirecionamento indevido de recursos de áreas prioritárias, o que levará a judicialização de omissões administrativas, o que acarretará prejuízo à segurança jurídica e à previsibilidade orçamentária. Por essas razões, a adoção do veto não representa uma negação do mérito pedagógico proposto, mas sim o exercício de uma atuação técnica, constitucionalmente responsável e voltada à proteção da coletividade em seu sentido mais amplo.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município conclui que o **Projeto de Lei nº 024/2025**, embora possua finalidade pedagógica louvável, apresenta vícios jurídicos e administrativos insanáveis que impedem sua sanção, pois possui vício formal de iniciativa legislativa, por invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização administrativa, criação de programas, estruturação de pessoal, serviços públicos e encargos financeiros, nos termos do art. 58, I, da Lei Orgânica Municipal e da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores.
Assim como causa interferência administrativa indevida, ao impor obrigações operacionais, estruturais, pedagógicas e financeiras à Secretaria Municipal de Educação, restringindo a autonomia organizacional e gerencial do Executivo, em afronta ao art. 2º da Constituição Federal (princípio da separação dos poderes).

Sendo flagrante a violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), diante da criação de despesas públicas continuadas, sem apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, plano de custeio, adequação orçamentária ou

Thiago Gobbi Serqueira
Procurador Geral
Matrícula: 242462
OAB/ES 12357

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

demonstração de compatibilidade com o plano plurianual e a lei orçamentária vigente, em ofensa aos arts. 15, 16 e 17 da LRF e ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

Noutro giro, há manifesta invasão da competência legislativa privativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal), ao instituir programa com conteúdos, formatos e metodologias que configuram verdadeira criação de diretrizes curriculares autônomas, interferindo no campo normativo já regulado pela União por meio da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB) e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Observando ainda o risco à eficiência administrativa, ao interesse público primário e à segurança fiscal do Município, criando encargos financeiros, administrativos e pedagógicos que comprometem a sustentabilidade orçamentária, prejudicam a previsibilidade financeira e expõem o Município a litígios e judicializações futuras.

Dessa forma, considerando a necessidade de observância dos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, responsabilidade fiscal, separação dos poderes e da supremacia do interesse público primário, esta Procuradoria-Geral manifesta-se pelo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 024/2025.

É o parecer.

Guarapari/ES, 16 de maio de 2025.

THIAGO GOBBI SERQUEIRA
Procurador-Geral do Município
Matrícula n.º 242462

Autenticar documento em https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade com o identificador 3200370032003000330003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.