



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 29/2026

INICIATIVA: VER CREONE GOMES DA SILVA

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **"INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À DENÚNCIA DE DESCARTE IRREGULAR DE RESÍDUOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. "**

A proposição legislativa tem por finalidade estimular a participação popular ao cumprimento da Lei Municipal nº 6.670/2012, visando a denúncia de descartes de resíduos irregulares no Município. A proposta incentiva a participação cidadã mediante destinação de percentual da multa efetivamente arrecadada ao denunciante, fortalecendo a fiscalização social e a corresponsabilidade da comunidade na preservação da cidade. Mesmo com os esforços contínuos do Poder Público, persistem ocorrências de descarte irregular que geram prejuízos ao erário, degradação ambiental, entupimento de galerias pluviais, aumento do risco de alagamentos e proliferação de vetores de doenças.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua os artigos. 30, I e 23, VI, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[...]

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência
www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Em consonância com o texto constitucional, a Lei Orgânica Municipal também estabelece, de forma expressa, em simetria, a competência do Município, concorrente com a União e o Estado, para legislar e implementar políticas públicas municipais voltadas à proteção do meio ambiente e o combate à poluição, conforme vejamos:

Art. 17. Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

[...]

XIX – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 141- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, impondo-se a todos, em especial ao Município, o dever de zelar por sua preservação, conservação e recuperação em benefício das gerações atuais e futuras.

Parágrafo único – Para assegurar a efetividade deste direito, além do disposto na Constituição Federal e Estadual, incumbe ao Município:

[...]

IX - impor ao degradador do meio ambiente a obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados.

Art. 142 – São instrumentos da política ambiental do Município:

[...]

V – as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ambiental.

Nesse contexto, políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente e combate à poluição municipal, respeitadas normas federais e estaduais, revelam inequívoco interesse local. Sob esse prisma, não se verifica, em tese, vício de competência legislativa, sendo legítima a atuação do Município na matéria. Assim, entende-se que a criação de programas de incentivo à denúncia de descarte irregular se caracteriza por assunto de interesse local, apto a ensejar atuação normativa do Município.

Superado a análise quanto a competência, passamos a análise quanto a iniciativa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Durante anos se questionou se a criação de programas de governo eram matéria de iniciativa reservada, conforme o princípio da reserva de administração ou não, havendo entendimentos jurisprudenciais em ambos os entendimentos. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

(...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Apesar de não haver dúvida de que existem matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, em relação aos projetos de lei que criam programas de governo, o entendimento jurisprudencial do Pretório Excelso vem sendo alterado ao longo dos anos e passou a entender que é sim possível a iniciativa parlamentar nos projetos em questão. Este entendimento teve como origem, orientação firmada quando do julgamento do Tema 917 da sistemática da repercussão geral, oportunidade em que restou fixada a tese de que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Assim, passou-se a entender que é possível a iniciativa parlamentar em projetos que criem programas de governo, salvo vedações constitucionais e legais. Nesta linha, entende-se que a criação de programa em si não se trata de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme delimita o art. 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, nem tampouco no artigo 48, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Neste sentido, é oportuno registrar que a instituição de programas por iniciativa parlamentar exige cautela, já que existem vedações a serem respeitadas, sendo indispensável que a norma se restrinja à fixação de diretrizes gerais, sem avançar sobre atos típicos de gestão, de regulamentação, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes. No caso em análise, a proposição não se limita a estabelecer diretrizes, mas cria política pública estruturada, com impactos administrativos e financeiros diretos na esfera de gestão do Executivo.

A jurisprudência pátria entende que proposições de iniciativa parlamentar que institui políticas públicas, em suas diversas áreas, e que avança nas vedações constitucionais e legais, são inconstitucionais ou ilegais com fundamentos no vício formal de iniciativa, conforme vejamos:

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

1. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração municipal, bem como sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e de órgãos do poder executivo municipal. 2. A Lei nº 8.502/2013, de iniciativa da Câmara Municipal, ao determinar a instituição de Projeto de Férias a ser desenvolvido durante o período de recesso e férias nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil, revela indevida intromissão do Poder Legislativo

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara

www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

em função típica do Poder Executivo, com impacto no orçamento público. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 0005892 66.2015.8.08.0000, Relator: Desembargador Fabio Clem de Oliveira, Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, julgado dia 07/04/16).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 13.666/2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe ficarem “anistiadas as multas aplicadas no período compreendido de 16 de março de 2020 e 31 de maio de 2020, que tenham como base os Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município de São José do Rio Preto SP”. Indevida invasão, e em momento de grave crise, no exercício do poder administrativo de polícia sanitária, a que inerente a necessária imposição de sanção. Reserva da administração, ademais da competência executiva para gestão de recursos não tributários, extrafiscais, e além ainda do princípio da razoabilidade, que se desatende, também, pela normatização questionada. Artigos 47, I, II e XIV, e 111, da Constituição do Estado. Pois, neste contexto, evidente que o Legislativo Municipal, ao editar lei logo depois de decretos do Chefe do Executivo estes destinados a disciplinar o funcionamento de atividades de modo a assegurar medidas de enfrentamento da pandemia, para cancelar multas que tenham sido aplicadas pelo respectivo desatendimento, invade e mesmo fere de morte o próprio exercício do poder administrativo de polícia sanitária, além de conspurcar a gestão de recursos que, insista-se, não são tributários, fiscais. Ação julgada procedente. TJSP Direta de Inconstitucionalidade nº 2284269-56.2020.8.26.0000, relator Claudio Godoy 04/08/2021.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7296/2009 DO MUNICÍPIO DE FRANCA QUE DISPÕE SOBRE PARCELAMENTO DE MULTA DE TRÂNSITO E TAXA DE ESTADIA DE VEÍCULOS. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PREFEITO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade “É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre formas de ressarcimento de multas de trânsito canceladas judicialmente no âmbito do Município, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.” (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 0238542- 26.2011.8.26.0000, rel. Des. Kioitsi Chichuta, j. 29.02.2012).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul Nº 70085785764 (Nº CNJ: 0005676-16.2023.8.21.7000) DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, Relatora. 14/10/2022.

Nesta linha, entende-se que o referido projeto interfere nas atribuições e estrutura do Poder Executivo, já que terá que instituir novas rotinas de atividades e controle, bem como ingere na arrecadação de receitas próprias oriundas de atividades administrativas da Prefeitura, no exercício do poder de polícia, com impactos diretos na gestão administrativa, assim, usurpando a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em violação ao princípio da separação dos poderes.

Diante de todo o exposto, entendemos que, embora o projeto sob análise possua inegável relevância social, educacional, saúde, meio ambiente e combate a poluição, a forma pela qual foi proposto não observa as normas constitucionais e orgânicas que disciplinam a iniciativa legislativa. A proposição mostra-se formalmente

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

compatível com competência legislativa municipal, contudo, incide em violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Conclui-se, que à luz da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal e da jurisprudência consolidada dos Tribunais, resta configurado vício de iniciativa, circunstância que compromete a constitucionalidade do projeto de lei.

Cumprе consignar, que o Projeto de Lei Ordinária em análise encontra-se eivado de vício formal de iniciativa, circunstância que configura hipótese de inconstitucionalidade formal. Trata-se de vício de natureza insanável, apto a comprometer a regular tramitação da proposição no processo legislativo.

Desse modo, deixa-se de proceder ao exame aprofundado acerca da eventual incidência do instituto da renúncia de receita na hipótese prevista no projeto. Com efeito, a proposição estabelece a concessão de recompensa correspondente a 20% do valor da multa efetivamente arrecadada pelo Município. Nesse contexto, poderia surgir discussão acerca da eventual caracterização da medida como hipótese de renúncia de receita, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Todavia, considerando que a proposição já se encontra fulminada por vício formal de iniciativa, reputa-se desnecessária, para os fins do presente parecer, a análise da matéria sob o prisma orçamentário-financeiro, notadamente quanto ao eventual enquadramento ou não da medida como renúncia de receita e à incidência das exigências previstas na legislação fiscal.

Ressalva-se, por fim, que, caso o nobre Edil assim entenda, poderá encaminhar a proposta ao Chefe do Poder Executivo, por meio de Indicação, a fim de que este avalie a conveniência e a oportunidade de apresentar projeto de lei sobre a matéria, no exercício de sua competência constitucional e orgânica.

Assim, feitas as considerações, nosso parecer pela inviabilidade jurídica do presente projeto de lei e em obediência ao que dispõe os artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa, pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise, considerações e providências.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 06 de março de 2026.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200320039003100380031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

