



PARECER JURÍDICO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 17/2025

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

Senhor Presidente,

O presente projeto de lei “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR AÇÕES NO PLANO PLURIANUAL PARA O EXERCÍCIO DE 2025 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

O projeto visa dar amparo jurídico à inclusão da AÇÃO 2.197 – GESTÃO DA SEMGESP no Plano Plurianual do Município de Cachoeiro de Itapemirim para o quadriênio 2022 a 2025, aprovado pela Lei Municipal 7.906, de 16 de dezembro de 2021.

Sob o aspecto formal, podemos afirmar que o Plano Plurianual - PPA, instituído pela Constituição Federal de 1988, como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo e de definição das macro-orientações do Governo é uma lei de periodicidade quadrienal, de hierarquia especial e sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação.

Consoante estabelece o art. 165, § 1º da Constituição, a lei que instituir o PPA deverá estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

“**Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor**”



Quanto à possibilidade de alteração da lei que instituiu o Plano Plurianual, entendemos não haver óbices, mesmo porque a Constituição Federal não apresenta nenhuma vedação neste sentido; ao contrário, em seu artigo 166, §7º, estabelece que aos projetos concernentes ao Plano Plurianual - PPA, à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e ao Orçamento Anual - LOA, aplicam-se as demais normas constitucionais relativas ao processo legislativo, naquilo que não contrariar o disposto na Seção II, do Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal.

Desta feita, para que possam ser feitas alterações na lei que instituiu o Plano Plurianual, deve ser observado o regramento imposto pela Constituição, em especial, a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, *ex vi*, do disposto no inciso I, do artigo 165 da Carta Constitucional.

Assim, entendemos ser possível a alteração da lei municipal que instituiu o Plano Plurianual, desde que por iniciativa do Executivo e observadas as regras do processo legislativo fixadas pela Constituição, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria com o centro¹.

Cabe, ainda, registrar que para qualquer alteração procedida no Plano Plurianual, torna-se necessário promover as respectivas adequações na LDO e na LOA, a fim de manter a compatibilidade exigida tanto na Constituição Federal, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, no art. 48, § 1º, I, que em obediência à transparência da gestão fiscal, será incentivada a participação

1 *“O princípio da simetria é um desdobramento dos princípios constitucionais extensíveis, traduzindo-se em um conceito de caráter genérico que se funda na Constituição Federal como parâmetro de validade para a autoridade constituinte decorrente e para os atos normativos estaduais, assim como para a Lei Orgânica e a legislação municipal. Dessa forma, devem ser observadas as normas de organização da União previstas pela Constituição Federal quando da criação e alteração das normas em âmbito estadual e municipal”, apud Raisa Duarte da Silva Ribeiro in “Poder constituinte decorrente e os tribunais de contas: a aplicação do princípio da simetria nas Constituições Estaduais”, Revista dos Tribunais | vol. 993/2018 | p. 349 - 372 | Jul / 2018.*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos planos, diretrizes e orçamentos.

Ocorre que o referido Projeto de Lei trata apenas da inclusão de uma Ação no PPA, já que houve alteração na Estrutura Administrativa da PMCI, com a criação da Secretaria Municipal de Gestão Especial e que é necessário incluí-la no referido Plano Plurianual, não sendo necessário, no caso em tela, a realização de audiência pública, já que não se trata da elaboração do Plano, apenas uma alteração pontual de ajuste ao mesmo.

Ademais, o referido Projeto de Lei autoriza a incluir despesas não previstas no orçamento 2025, bem como indica os recursos que serão utilizados para atender a inclusão de novas despesas.

Nesta seara, trata-se de abertura de Crédito Adicional Especial que são aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (art. 41, II, Lei 4.320/64), isto é, para atender à criação de programas, projetos e atividades eventuais ou especiais e, por isso mesmo, não contempladas pelo orçamento.

Os créditos especiais, como os suplementares, pressupõem a indicação de recursos disponíveis, suficientes a suportarem a abertura dos créditos (art. 43, Lei 4.320/64). Consideram-se recursos para abertura dos créditos suplementares e especiais, desde que não comprometidos (art. 43, § 1.º, Lei 4.320/64): I) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II) os provenientes de excesso de arrecadação; **III) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (caso presente)** ou de créditos adicionais, autorizados em

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



lei; IV) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Desta feita, o Projeto de Lei traz, expressamente, em seus artigos 3º, 5º, 7º e 9º, os recursos a serem utilizados para atender a criação das despesas, que são provenientes de REDUÇÃO (anulação parcial) de dotações orçamentárias. Assim, cumprindo rigorosamente a legislação vigente.

Vale ressaltar também que o Projeto de Lei, em seu artigo 10, autoriza, como limite, até de 5% do valor total do orçamento de 2025, os créditos adicionais destinados a suprir insuficiências nas dotações abertas por créditos especiais, o que merece a devida reflexão.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, do Tesouro Nacional (11ª edição, publicado em dezembro de 2024) traz o entendimento que a ampliação/suplementação de dotações abertas por crédito especial ou crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela regra prevista nos respectivos créditos ou, no caso de omissão, pela abertura de novos créditos especiais, assim trazendo uma diferenciação quanto aos créditos adicionais suplementares, já que estes são incorporados diretamente ao orçamento e que, geralmente, na própria Lei Orçamentária Anual já define o limite autorizado para ampliação/suplementação das dotações, pois vejam a transcrição do MCASP:

O crédito suplementar incorpora-se ao orçamento, adicionando-se à dotação orçamentária que deva reforçar, enquanto os **créditos especiais e extraordinários conservam sua especificidade, demonstrando-se as despesas realizadas à conta dos mesmos, separadamente. Nesse sentido, entende-se que a ampliação de dotações abertas por crédito especial ou crédito extraordinário deve dar-se, respectivamente, pela regra prevista nos respectivos créditos ou, no caso de omissão, pela abertura de novos créditos especiais e extraordinários. (Destacamos)**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Apesar do Projeto de Lei autorizar o limite máximo (5% do valor total do orçamento) para ampliação/suplementação desse crédito adicional especial, o nosso ordenamento jurídico e legal (Constituição Federal – art. 167, V e Lei Orgânica Municipal – art. 106, V) veda a abertura de crédito adicional suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, bem como a Lei nº 4320/64 (arts. 42 e 43) expressa que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por Lei e abertos por Decreto e que dependem da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa.

Dessa forma, o artigo 10 do Projeto de Lei traz o limite máximo de possível ampliação/suplementação do referido crédito adicional, em caso de insuficiência nas dotações, bem como a prévia autorização legislativa, cumprindo a primeira determinação constitucional e legal, porém, para a devida efetivação futura de alguma ampliação/suplementação, nesse crédito especial, deverá ser precedido do referido Decreto com a indicação dos devidos recursos correspondentes, cumprindo assim, a segunda determinação constitucional e legal, sob pena de responsabilização do Chefe do Poder Executivo.

Observa-se que o Projeto de Lei já traz a devida autorização legislativa prévia para a realização de ampliação/suplementação desse crédito especial no caso de insuficiência de dotação, ficando, apenas, dependendo do referido Decreto com a indicação dos recursos correspondentes, para assim cumprir fielmente a legislação pátria. Desta feita, ao antecipar a autorização legislativa, o Poder Legislativo abre mão de sua ferramenta de fiscalização e de controle externo, pois, em caso de futura ampliação/suplementação nessas despesas (nesse crédito adicional especial), somente, necessitará do referido Decreto; e que o mesmo não necessita ser aprovado nesta Casa de Leis, ou seja, não terá a fiscalização e o controle da Câmara Municipal, já que previamente autorizado nesse Projeto de Lei.

O Projeto necessita de quórum qualificado (**maioria absoluta**) para sua aprovação, nos termos do art. 105, § 1.º, II, “e”, do Regimento Interno.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**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

Opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e considerações sobre a matéria. No mais, unicamente pelo âmbito formal, pelo encaminhamento regular.

É o parecer para análise de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim / ES, 26 de fevereiro de 2025.

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>
Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100370039003000390030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

