



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao Projeto de Lei nº 17/2025

Autor: Poder Executivo – Exmo. Sr. Prefeito Municipal Theodorico de Assis Ferraço

Relator: Vereador Thiago das Neves Camillette

Objeto: Projeto de Lei Ordinária: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar ações no Plano Plurianual para o exercício de 2025 e dá outras providências”.

RELATÓRIO

Trata-se de análise do Projeto de Lei Ordinária nº 17/2025, de autoria do Poder Executivo Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, que visa autorizar a criação de ações no Plano Plurianual (PPA) para o exercício de 2025, bem como a inclusão de despesas não previstas no orçamento vigente. O projeto justifica-se pela necessidade de adequar o orçamento municipal à estrutura organizacional do município, em especial à Secretaria Municipal de Gestão Especial (SEMGESP).

O processo legislativo seguiu os trâmites regimentais, conforme se depreende dos despachos eletrônicos anexados, culminando na emissão do presente parecer jurídico.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A análise do mérito do projeto de lei envolve a verificação de sua compatibilidade com a Constituição Federal, a legislação infraconstitucional (leis federais e estaduais) e a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim.

No que concerne ao âmbito municipal, a proposição está em consonância com as atribuições do Poder Executivo Municipal, conforme estabelecido na Lei Orgânica

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





nica, que lhe confere a competência para propor leis sobre matérias de interesse local, incluindo o planejamento e o orçamento municipal.

O projeto de lei observa os ditames da Lei Federal nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Em especial, cumpre o disposto nos artigos 41, 42 e 43, que tratam dos créditos adicionais, sua autorização e as fontes de recursos para sua abertura. A indicação das fontes de recursos para a abertura dos créditos adicionais, mediante a anulação parcial de dotações orçamentárias, está em consonância com o art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/64.

Ato contínuo, a proposição atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000), uma vez que explicita as medidas de compensação para o aumento de despesas, demonstrando o equilíbrio orçamentário e financeiro. Da constitucionalidade

A iniciativa do projeto de lei é do Poder Executivo Municipal, o que está em conformidade com o art. 165, § 1º, I, da Constituição Federal, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias, incluindo o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A alteração do PPA por lei é possível, desde que observadas as regras do processo legislativo, conforme o art. 165, § 1º e art. 166, § 7º, da Constituição Federal. In verbis:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Ao analisar os princípios orçamentários constante na Carta Magna e na Lei de Diretrizes orçamentárias, vê-se que o PL respeita os princípios orçamentários da anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, e especificação, garantindo a transparência e o controle das finanças públicas.

Inicialmente, cumpre trazer à baila, que o art. 165, § 1º, I, da Constituição Federal de 1988 estabelece que a iniciativa das leis orçamentárias, que incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), é privativa do Chefe do Poder Executivo. Essa disposição constitucional confere ao Executivo a prerrogativa de propor as diretrizes e prioridades para a gestão dos recursos públicos, assegurando a coerência e a organicidade do planejamento governamental.

Ademais, o art. 166, § 7º, da Constituição Federal, ao dispor sobre a aplicabilidade das normas do processo legislativo ao PPA, LDO e LOA, reforça a ideia de que essas leis orçamentárias, embora possuam especificidades, estão sujeitas às regras gerais do processo legislativo, naquilo que não contrariar suas disposições específicas. Isso significa que a tramitação e a aprovação dessas leis devem observar os princípios da legalidade, da publicidade e do devido processo legislativo.

Outro dispositivo constitucional de suma importância é o art. 167, V, que veda a abertura de crédito adicional suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Essa vedação visa garantir o controle do Poder Legislativo sobre a execução orçamentária, evitando que o Executivo realize despesas não autorizadas ou sem a devida previsão de recursos.

No âmbito infraconstitucional, a Lei Federal nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, desempenha um papel fundamental. O art. 41, II, define os créditos adicionais especiais como aqueles destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Essa definição é relevante para o caso em tela, pois o projeto

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





de lei em análise busca autorizar a inclusão de despesas não previstas no orçamento de 2025, o que se enquadra na categoria de créditos adicionais especiais.

Os arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 detalham o processo de autorização e abertura dos créditos adicionais. O art. 42 estabelece que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto. Já o art. 43 dispõe sobre as fontes de recursos para a abertura desses créditos, que podem ser o superávit financeiro, o excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, ou o produto de operações de crédito autorizadas. No caso em análise, o projeto de lei indica a anulação parcial de dotações orçamentárias como fonte de recursos, o que está em consonância com o art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/64.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também contribui para a fundamentação deste parecer. O art. 48, § 1º, I, da LRF, ao tratar da transparência da gestão fiscal, estabelece que será incentivada a participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos planos, diretrizes e orçamentos. Embora o projeto de lei em análise trate de uma alteração pontual no PPA, e não de sua elaboração, a LRF reforça a importância da transparência e da participação social na gestão dos recursos públicos.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica do Município desempenha um papel crucial. O art. 106, V, da Lei Orgânica, assim como o art. 167, V, da Constituição Federal, veda a abertura de crédito adicional suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Essa disposição municipal reforça a necessidade de controle do Poder Legislativo sobre a execução orçamentária e a importância da legalidade e da transparência na gestão dos recursos públicos.

A Lei Municipal nº 7.906/2021, que aprovou o Plano Plurianual do Município de Cachoeiro de Itapemirim para o quadriênio 2022-2025, também é relevante para a análise do projeto de lei, uma vez que este busca promover alterações nesse plano.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim também é considerado, em especial o art. 105, § 1º, II, "e", que estabelece o quórum qualificado (maioria absoluta) para a aprovação do projeto de lei, em razão de sua na-

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





tureza orçamentária.

CONCLUSÃO

Ocorre que, apesar de o projeto demonstrar o destino da inclusão da despesa e sua origem, no caso de remanejamento ou transferência dos recursos de uma programação para outra, o art. 10, não segue o restante do projeto, uma vez que se encontra obscuro, com redação inconstitucional e ilegal, com base no art. 167, V da Constituição Federal.

Art. 167. São vedados:

(...)

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

É importante destacar que o art. 106, da Lei Orgânica do Município, que reza:

Art. 106 – São vedados:

(...)

V – A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)

VII – A concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Conforme os artigos citados, da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, o art. 10, do presente projeto, é inconstitucional posto que ele infringe o sentido teleológico do dispositivo constitucional supracitado, da LOM e das legislações ordinárias correlatas ao permitir/conceder uma ‘autorização legislativa antecipada em abstrato, inespecífica e imprecisa’ para créditos adicionais destinados a suprir

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





insuficiências nas dotações abertas por créditos especiais como pretende o citado artigo, até porque 5% do valor total do orçamento de 2025 do município representa aproximadamente R\$55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de reais), considerando que esse orçamento é de aproximadamente R\$1.100.000.000,00 (um bilhão e cem mil reais).

Destaca-se ainda, o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, assentado no Parecer Consulta TC 022/2006:

[...] Deve a lei orçamentária fixar valor certo e fixo em moeda ou em percentual. Ultrapassado o limite fixado, o Executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Poder Legislativo. Ressalte-se que, quanto a este aspecto, o Poder Executivo pode pedir tantas autorizações quantas julgar necessárias, desde que fixe valor certo em moeda ou percentual e seja atendido o disposto no art. 43 da Lei: “Art. 43 – A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: 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 ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.(...)” A doutrina de J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo da Costa Reis2 esclarece: “(...) o limite fixado para abertura dos créditos suplementares pode esgotarse. Neste caso, então, o Executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Legislativo, ou tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares.” [...] [g.n.]

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Entende-se que a intenção do legislador foi de evidenciar que cada necessidade de eventual de crédito suplementar ou especial, deve ser solicitada autorização prévia ao Poder Legislativo, para que, de forma específica, seja informada a necessidade de crédito, pois cabe ao Legislativo a obrigação de fiscalizar. Pode todo exposto, conclui-se que é necessária a supressão do art. 10 do projeto, para que haja o prosseguimento regular da matéria.

VOTO DO RELATOR: pelos pontos apresentados, entende-se, pelo prosseguimento regular da matéria, desde que a Emenda Supressiva ao art. 10 seja acolhida.

VOTO DO PRESIDENTE: Voto com relator.

VOTO DO MEMBRO: Voto com relator.

DECISÃO: Após análise do presente projeto, entende-se, por unanimidade, pelo prosseguimento do feito, desde que seja acolhida da Emenda ao PLO 17/2025, caso a emenda não seja acolhida, opina-se pela rejeição do projeto.

Sala das Comissões, 30 de abril de 2025.

Evandro Miranda – Presidente

Thiago Neves – Relator

Vitor Azevedo – Membro

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

