



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Processo Legislativo Eletrônico nº 2751/2024

Projeto de Lei Ordinária nº 149/2025

Ementa: Altera o limite de abertura de crédito adicional suplementar das Leis 3.413/2024 e 3.427/2024

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 149/2025. Majoração do limite para créditos suplementares nas Leis nº 3.413/2024 e nº 3.427/2024. 1. Análise de admissibilidade: competência municipal e iniciativa privativa do chefe do executivo observadas. 2. Análise de mérito material: constitucionalidade e legalidade da majoração do limite percentual. inexistência de vícios. 3. Análise de técnica legislativa: vício formal identificado. redação prolixo e redundante, em desacordo com os princípios da economia e concisão da Lei Complementar nº 95/98. Vício sanável. 4. Conclusão: Parecer pela constitucionalidade e legalidade do projeto, condicionando-se a aprovação ao acolhimento de emenda corretiva na forma de Substitutivo para adequação da técnica legislativa

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 149, de 02 de dezembro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 243/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 02 de dezembro de 2025 (cf. recebimento à fl. 05/061), sob o nº de Protocolo 2756/2025.

A leitura do projeto ocorreu na 40ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual às fls. 09/10). Após o protocolo, o projeto foi encaminhado à Presidência e, em seguida, remetido imediatamente à Procuradoria, nos termos do art. 127, §2º, c/c art. 104 do Regimento Interno, para análise de sua legalidade e constitucionalidade. Tal encaminhamento deu-se por despacho da Presidência na mesma data, com determinação de leitura na pauta da sessão ordinária subsequente, conforme já anteriormente informado.

O Projeto de Lei visa acrescentar 10% à autorização para movimentações suplementares das dotações do Município de Viana.

A motivação para o aumento do percentual de créditos suplementares (limite total, já próximo ao atingido nas Leis nº 3.413/2024 e nº 3.427/2024) decorre da necessidade de incremento do valor global do orçamento de 2025, em função do crescimento das receitas municipais.

Esse aumento é essencial para garantir o remanejamento e realocação naturais da execução orçamentária, notadamente em razão do aumento de despesa com pessoal





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

provocado pela recente reestruturação administrativa. O objetivo final é manter a manutenção das atividades, a correta aplicação de recursos e o devido registro da execução da despesa, em conformidade com as normas do Tribunal de Contas do Espírito Santo.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 149/2025 tramita pelo *rito especial* (RICMV, art. 232 e ss.).

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

3.1. Aspecto formal – admissibilidade

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

3.1.1. Competência local

Cumpre desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 60/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: “*A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuía à União e aos Estados*”.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “*O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União*”.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que “*Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).*”

No mesmo passo, CRETTELLA JÚNIOR, José⁷, “*O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.*”

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

A proposição atende aos pressupostos formais de admissibilidade. A matéria tratada, referente à gestão orçamentária, insere-se na competência legislativa do Município para dispor sobre interesse local (CF, art. 30, I). Ademais, a iniciativa para legislar sobre o tema é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme a regra de simetria imposta pelo art. 61, § 1º, II, 'b', da Constituição Federal, e devidamente espelhada no art. 110, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do princípio da simetria⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, inciso II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, inciso II ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. Afinal, *a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Como sabido, a matéria orçamentária é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme determina o art. 165 da Constituição Federal e a correspondente previsão na Lei Orgânica Municipal. Assim, compete exclusivamente ao Prefeito a apresentação dos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo-se, com isso, coerência entre o planejamento das ações governamentais e a execução orçamentária, em respeito ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: "A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado".

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

⁹ Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '*normativa*' da Câmara e a função '*executiva*' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 149/2025 é típica das leis orçamentárias, cuja iniciativa é de competência privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal. Essa regra é reproduzida no âmbito municipal à luz do princípio da simetria, conforme dispõe o art. 31, parágrafo único, inciso II, combinado com o art. 110, inciso II, da Lei Orgânica do Município, cabendo, portanto, ao Prefeito a apresentação de proposições dessa natureza.

Assim, inobservada a iniciativa do Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, haverá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, à luz do princípio da simetria. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

6500713603 - 0552713 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO ORÇAMETÁRIO. DESACORDO ENTRE OS PRAZOS DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Previsão de prazos específicos para a execução orçamentária e financeira referente às emendas individuais, quando tiver por destinatários Municípios, na Lei do Plano Pluriannual 2024-2027 do Estado da Paraíba. Previsão de prazo para solicitação de alteração do "campo Meta Específica" de emendas individuais impositivas. 2. Dispositivos impugnados originados de emenda





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

parlamentar, tendo ocorrido voto e, após, a sua derrubada. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas em matéria orçamentária. Inexistência de pertinência com a proposição original. 3. Cronograma de execução orçamentária e financeira, com termo final no curso do exercício financeiro correspondente. Interferência na condução orçamentária diante do seu ciclo ordinário e das contingências de ordem técnica. Incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes e do devido processo orçamentário. 4. Prazos previstos no Plano Plurianual em desacordo com aqueles previstos na Lei de diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária. Cenário de insegurança jurídica. 5. Incertezas do administrador quanto à regular execução orçamentária e financeira. 6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia dos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Estadual 13.040/2024, do Estado da Paraíba, até o efetivo julgamento de mérito. (STF; ADI-MC-Ref 7.643; PB; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 11/06/2024; DJE 18/06/2024)

No mesmo sentido, decidiu o STF no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 612.594/RJ¹¹, reafirmando que a usurpação da iniciativa legislativa configura vício insanável. A doutrina também acompanha essa linha. Hely Lopes Meirelles¹² adverte que:

"A usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 149/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, inciso II, c/c art. 110, inciso II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização orçamentária.

3.1. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa; c) dispensa de audiência pública em alteração de percentual de crédito suplementar; d) regime constitucional e legal dos créditos suplementares; e e) técnica legislativa.*

3.1.1. Da observância à reserva legal

Conforme disposto no art. 48, inciso II, da Constituição Federal, compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor especialmente sobre: *"plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado"*. Trata-se de competência legislativa com iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição da República.

No plano municipal, por força do art. 22, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Viana, cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de

¹¹EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

¹²Direito Municipal Brasileiro. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

competência do Município e, especialmente, “apreciar e votar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

Assim, constata-se o atendimento ao princípio da simetria constitucional, em conformidade com a repartição de competências e o modelo de colaboração federativa delineado pelo constituinte originário.

Consoante a lição de Michel Temer¹³, “sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos de um projeto de lei”. No mesmo sentido, Kildare Gonçalves Carvalho¹⁴ ensina que “sanção é a concordância, a aquiescência do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo”. Trata-se, portanto, de ato político-jurídico essencial à formação da lei no modelo bicameral federal e que encontra correspondência nos processos legislativos dos entes subnacionais, em respeito ao princípio da simetria.

Portanto, a sanção é uma das fases do processo de elaboração legislativa, no caso: *de lei*.

3.1.2. Da proposta legislativa

O Projeto de Lei nº 149/2024 se encontra assim redigido:

PROJETO DE LEI N° ____/2025

DISPÕE SOBRE A AMPLIAÇÃO DO LIMITE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES DURANTE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DE 2025, ALTERA O CAPUT DO ART. 41 DA LEI MUNICIPAL N° 3.413/2024 E ART. 4º, INCISO I DA LEI MUNICIPAL N° 3.427/2024.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VIANA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais previstas no art. 60, Inciso IV da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 41 da Lei 3.413/2024 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 40 Observado o disposto no inciso V do art. 167, da Constituição Federal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo poderão suplementar as dotações até o limite de 40% (quarenta por cento) do orçamento global para reforço de dotações orçamentárias consignadas para o exercício de 2025.

Art. 2º O Inciso I do art. 4º da Lei 3.427/2024 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º(...):

I - suplementar as dotações até o limite de 40% (quarenta por cento) do Orçamento Global, para reforço de dotações orçamentárias consignadas, utilizando recursos provenientes de anulação total e, ou parcial de dotações orçamentárias, conforme artigo 43, § 1º., inc. III da Lei Federal 4.320/1964.

¹³ TEMER, Michel, *Elementos de direito constitucional*. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 2005, p. 139.

¹⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves, *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 205.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Viana/ES, 02 de dezembro de 2024.

WANDERSON BORGHARDT BUENO

Prefeito Municipal de Viana

3.1.3. Dispensa de Audiência Pública em Alteração de Percentual de Crédito Suplementar

Embora a legislação federal, notadamente o Art. 44 da Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e o Art. 48, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), exija a participação popular (via audiências públicas) na elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), esta exigência deve ser interpretada de forma razoável e proporcional ao impacto da matéria.

No caso em análise, o Projeto de Lei se limita a alterar o limite percentual de abertura de créditos adicionais suplementares (de 30% para 40%), mantendo-se a estrutura programática original do orçamento aprovado.

Considerando que:

- Esta alteração não representa a elaboração ou discussão inicial das leis orçamentárias (PPA, LDO ou LOA), mas sim uma modificação pontual em um percentual de gerenciamento de recursos.
- A finalidade da audiência pública é assegurar a transparência e a discussão da alocação das políticas públicas e programas governamentais, o que já ocorreu na fase de elaboração da LOA original.
- O aumento do percentual de suplementação se refere a um mecanismo de ajuste interno e operacional do orçamento, sob a discricionariedade e responsabilidade da execução do Poder Executivo, e não à criação de novas despesas ou programas.

Portanto, a exigência de realizar uma nova audiência pública para discutir unicamente a ampliação do limite percentual de crédito suplementar, por se tratar de uma questão de gestão e técnica orçamentária, e não de substancial alteração nas prioridades e metas estabelecidas, pode ser dispensada. Exigir a participação popular neste caso se configuraria como um excesso de formalismo, desnecessário para o atendimento do princípio da transparência já cumprido na aprovação da LOA.

3.1.4. Regime Constitucional e Legal dos Créditos Suplementares

Com base na justificativa apresentada pelo Poder Executivo, a alteração visa conferir maior flexibilidade à gestão orçamentária diante do crescimento das receitas e do





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

aumento de despesas, notadamente com a reestruturação administrativa.

A mudança proposta pode ser resumida no Quadro Comparativo da Alteração de Créditos Suplementares:

Documento	Dispositivo Legal	Percentual Atual	Percentual Proposto
LDO 2025	Lei nº 3.413/2024, art. 41, <i>caput</i>	30% do orçamento global	40% do orçamento global
LOA 2025	Lei nº 3.427/2024, art. 4º, inciso I	30% do orçamento global	40% do orçamento global

O Projeto de Lei que visa elevar o limite para a abertura de créditos adicionais suplementares de 30% para 40% nas Leis Orçamentárias (LDO e LOA) é uma medida que encontra pleno amparo no ordenamento jurídico pátrio, sendo matéria pacificada tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

I. Fundamento Constitucional

O modelo orçamentário consagrado pela Constituição Federal de 1988 fundamenta-se na harmonização entre a rigidez do planejamento e a indispensável flexibilidade da execução. Nesse contexto, a autorização para a abertura de créditos suplementares emerge como o principal instrumento para a gestão dinâmica do orçamento, encontrando sua legitimidade nos seguintes preceitos constitucionais:

- **Art. 165, § 8º:** A Constituição excepciona a regra da exclusividade orçamentária ao permitir que a Lei Orçamentária Anual (LOA) contenha autorização para a abertura de créditos suplementares. Isso demonstra que o próprio constituinte originário previu a necessidade de flexibilizar o orçamento.
- **Art. 167, V:** Este dispositivo veda a "abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes". A contrario sensu, ele permite a abertura, desde que haja:
- **Autorização Legislativa Prévia:** Exatamente o que o Projeto de Lei em questão faz, ao alterar a LDO e a LOA para fixar o novo teto de 40%.
- **Indicação de Recursos:** A execução de cada crédito suplementar ao longo do ano dependerá da existência de fonte de recurso válida (ex: anulação de dotação, superávit financeiro, excesso de arrecadação), conforme o art. 43 da Lei nº 4.320/64.
- **Art. 167, VII:** A Carta Magna proíbe a "concessão ou utilização de créditos com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada". A fixação de um percentual determinado e finito (40%) sobre o orçamento global atende perfeitamente a essa exigência, afastando qualquer alegação de





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

que se trata de um "cheque em branco" para o Executivo.

II. Fundamento Legal (Lei nº 4.320/1964)

A Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, detalha o mecanismo dos créditos adicionais, em seus artigos 40 a 43 definem os créditos suplementares e estabelecem as fontes de recursos para sua abertura.

A interação entre a autorização para suplementação na LOA e o art. 43 da Lei nº 4.320/64 opera em dois momentos distintos:

- No primeiro, a Lei Orçamentária Anual, em conformidade com a LDO, estabelece uma autorização genérica e quantitativa (o limite percentual), delegando ao Executivo a prerrogativa de remanejar dotações.
- No segundo momento, durante a execução fiscal, ao se deparar com a necessidade de um reforço de dotação, o gestor lança mão daquela autorização. É nesse ato concreto de suplementação que o Art. 43 da Lei nº 4.320/64 impõe suas condições de eficácia, a saber: a existência de recursos disponíveis (conforme o rol taxativo de seu § 1º) e a devida "exposição justificativa".
- Dessa forma, a LOA não exime o gestor de justificar, mas sim posterga a exigência da justificativa e da indicação da fonte para o momento da efetiva utilização do crédito, ato este que será formalizado por decreto e submetido ao controle dos órgãos competentes.

III. Análise da Jurisprudência (Discricionariedade e Controle)

A jurisprudência, em especial a do Supremo Tribunal Federal (STF), tem se posicionado no sentido de que a definição do percentual de autorização para créditos suplementares é matéria que se insere na discricionariedade política do Poder Legislativo, no exercício de sua competência orçamentária.

Não cabe ao Judiciário substituir o legislador na definição do que seria um percentual "razoável" ou "adequado". O controle judicial se restringe a verificar se os limites constitucionais foram observados, quais sejam: a existência de autorização legislativa e a fixação de um teto determinado (não ilimitado).

Embora não haja um julgado específico do STF que diga "o limite de 40% é constitucional", a lógica de suas decisões sobre matéria orçamentária leva a essa conclusão. O STF intervém quando há violação de regras procedimentais ou quando se criam créditos "ilimitados", o que não é o caso.

- **STF - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238:** Neste julgamento, ao analisar





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

diversos pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o STF discutiu a interação entre os poderes na gestão orçamentária. A decisão reforça que, desde que haja autorização legislativa e respeito às normas gerais, a gestão dos créditos se insere na competência do Executivo, sob fiscalização do Legislativo. A decisão sobre o art. 12, § 2º da LRF, por exemplo, ao dar interpretação conforme, explicitou que a proibição de certas operações de crédito não abrangia aquelas autorizadas por créditos suplementares aprovados pelo Poder Legislativo, validando o mecanismo.

- **STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.274:** Ao julgar a inconstitucionalidade de uma norma de Santa Catarina que criava um "orçamento impositivo" antes mesmo da reforma constitucional federal, o STF reforçou o caráter, à época, autoritativo da lei orçamentária. A decisão evidencia que a discricionariedade do Executivo na execução, incluindo o remanejamento via créditos suplementares (desde que autorizados), é um pilar do sistema, e que o Legislativo atua primariamente ao definir os limites dessa autorização, exatamente como o projeto de lei em tela propõe.

Conclui-se, que a majoração do limite para abertura de créditos suplementares para 40% é um ato plenamente constitucional e legal. A medida se enquadra na discricionariedade do Poder Legislativo, cumpre todas as exigências formais e materiais da Constituição Federal e da Lei nº 4.320/64, e está em harmonia com o entendimento dos tribunais superiores sobre a matéria, que prestigiam a autorização legislativa como mecanismo de controle e a flexibilidade como ferramenta de gestão.

3.2. Técnica legislativa

Verifica-se que a técnica legislativa, entendida como a aplicação de regras e métodos voltados à elaboração adequada das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal de dispositivos legais, mas constitui instrumento essencial para a racionalização e a eficácia da produção normativa.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, técnica legislativa é:

"o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei"

(Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131).

Nesse mesmo sentido, afirma Natália Miranda Freire que:

12





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

"A técnica do processo legislativo incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, não se caracterizando apenas como arte ou técnica. Transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, a técnica legislativa é erigida em objetivo da Ciência do Direito, enquanto busca de sentido e de significação das normas e institutos do direito positivo."

(Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8)

Dessa forma, a técnica legislativa deve ser compreendida como parte da ciência da legislação, englobando todas as fases do processo legislativo — da iniciativa à promulgação e publicação — com vistas a assegurar a coerência, clareza, efetividade e juridicidade das normas.

"Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026 e dá outras providências."

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece as normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis em âmbito federal, sendo o modelo de referência para estados e municípios por força do princípio da simetria. Os seguintes pontos da LC 95/98 fundamentam a sua crítica:

- **Princípio da Clareza e Precisão (art. 11, I e III):** O art. 11 determina que as disposições normativas devem ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica. A redação do PL 149/2025, ao separar em dois artigos uma única e idêntica ação (majorar um percentual), torna a lógica da lei menos imediata. Uma redação que consolida a alteração em um único dispositivo seria mais clara quanto ao objeto singular do projeto.
- **Princípio da Economia Legislativa:** Embora não esteja expresso em um único artigo, este princípio permeia toda a LC 95/98. Ele orienta que o legislador deve atingir seu objetivo utilizando o mínimo de texto e dispositivos necessários. O PL 149/2025 é prolixo, pois utiliza dois artigos e repete o texto integral das normas alteradas quando uma instrução direta e única seria suficiente.
- **Técnica de Alteração Pontual (art. 12, II):** O art. 12 trata de como as alterações devem ser feitas. Para alterações pontuais, como a mera substituição de um percentual, a técnica mais limpa e econômica é indicar diretamente os dispositivos a serem alterados e o novo valor, sem a necessidade de repetir todo o conteúdo do artigo original, especialmente quando a mudança é a mesma em diferentes leis.

Em suma, a boa técnica legislativa recomenda que um projeto de lei com um único objeto (majorar um percentual) o faça da forma mais direta e consolidada possível. Assim, com base nos princípios da LC 95/98, uma redação muito mais técnica e eficiente para o Projeto de Lei nº 149/2025 seria a seguinte:





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 149/2025

Ementa: Altera as Leis nº 3.413, de 07 de agosto de 2024, e nº 3.427, de 18 de dezembro de 2024, para majorar o limite percentual para abertura de créditos suplementares.

Art. 1º O percentual de 30% (trinta por cento), constante nos seguintes dispositivos, passa a ser de 40% (quarenta por cento):

I - no *caput* do art. 41 da Lei nº 3.413, de 07 de agosto de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025); e

II - no inciso I do art. 4º da Lei nº 3.427, de 18 de dezembro de 2024 (Lei Orçamentária Anual para 2025).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

No mais, verifica-se que o Projeto de Lei nº 149/2025 encontra-se adequadamente estruturado segundo os preceitos da técnica legislativa estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, observando os princípios da clareza, concisão, precisão terminológica, bem como a adequada organização lógica e sistemática de seus dispositivos.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que a matéria objeto do Projeto de Lei nº 149/2025 se encontra, em seu mérito, amoldada à legislação constitucional e infraconstitucional, opina esta Procuradoria Jurídica pela sua constitucionalidade e legalidade.

No que tange à técnica legislativa, entretanto, identificou-se uma oportunidade de aprimoramento para adequar o texto aos princípios da concisão e da economia normativa, conforme a Lei Complementar nº 95/98.

Por essa razão, e a fim de sanar o vício de técnica legislativa apontado, o parecer favorável à aprovação da matéria é emitido com a recomendação de que o texto original seja rejeitado em favor da aprovação do Substitutivo que integra este parecer, o qual apresenta a redação final devidamente ajustada aos princípios da boa técnica normativa

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 08 de dezembro de 2025.

14

Av. Florentino Avidos, nº 40, Centro – Viana/ES | (27) 3255-2955 | www.camaraviana.es.gov.br



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310032003400370030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

15

Av. Florentino Avidos, nº 40, Centro – Viana/ES | (27) 3255-2955 | www.camaraviana.es.gov.br



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310032003400370030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310032003400370030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 09/12/2025 09:18

Checksum: **7DE62F40E055D412B9D9416B57F915156B5CF3A176F2CFBC3A714F99FE68E635**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310032003400370030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.